

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การค้าเป็นเครื่องมือสำคัญหรือเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งข้อสรุปนี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญเกิดขึ้นภายหลังจากการที่รัฐบาลตัดสินใจเปลี่ยนมาใช้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization) แทนที่นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า นั่นหมายถึงการเปลี่ยนระบบการผลิตใหม่จากการผลิตที่มุ่งตอบสนองเพียงความต้องการภายในประเทศและการปกป้องอุตสาหกรรมภายในซึ่งมักเป็นระบบการผลิตขนาดเล็ก ไปสู่การผลิตที่มุ่งตอบสนองความต้องการในระดับโลกที่อาศัยระบบการผลิตขนาดใหญ่ (mass production) ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาคมโลกที่มีขอบเขตกว้างขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นโลกในปัจจุบันได้เข้าสู่ยุคแห่งการค้าเสรีภายใต้ระเบียบการค้าโลกหรือแกตต์ (GATT : General Agreement on Tariffs and Trade) ที่ยึดหลักความโปร่งใสในการค้าระหว่างประเทศและการลดอุปสรรคทางการค้าต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทางภาษีหรือไม่ใช่ภาษี (tariff and non-tariff barriers) ซึ่งการกำเนิดขององค์การการค้าโลก (WTO : World Trade Organization) ถือเป็นการตอกย้ำการดำเนินนโยบายการค้าเสรีที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยการแข่งขันเสรีภายใต้กรอบของ GATT/WTO นี้จะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศการค้าโลกให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เสรีขึ้น ตลอดจนช่วยให้การค้าโลกขยายตัวอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง

แม้การค้าจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่ผลพวงจากการค้ากลับก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือผลจากการผลิตแบบ mass production ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรในประเทศอย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งมากจนเกินความสามารถของธรรมชาติในการฟื้นตัวเองได้ รวมทั้งผลจากกระบวนการผลิต การใช้สินค้า และการกำจัดสินค้า นั้น ได้ก่อให้เกิดมลพิษ (pollution) และการทำลายสิ่งแวดล้อม (environment depletion) ซึ่งผลของมันเป็นรุนแรงเกินกว่าความสามารถของมนุษย์ในการแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ สิ่งที่ดีที่สุดที่มนุษย์สามารถทำได้ในขณะนี้คือ การลด การควบคุม และการป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นจะ

เห็นได้ว่าในปัจจุบันผู้คนทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับปัญหานี้ โดยเฉพาะกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และพวกองค์กรพัฒนาเอกชนบางกลุ่ม (non-government organization : NGO) อาทิเช่นกลุ่ม Green Peace ซึ่งพวกเขาได้พยายามกดดันรัฐบาลประเทศต่างๆทั่วโลก ให้ยอมรับนโยบายสิ่งแวดล้อมให้เป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นพวกเขายังได้พยายามผลักดันนโยบายดังกล่าว เข้าสู่กรอบของ WTO นั้นหมายถึงการทำให้การค้าเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้นโยบายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิผล โดยแนวคิดดังกล่าวได้พัฒนามาจากมาตรการควบคุมการค้าเพื่อการอนุรักษ์ ว่าด้วยเรื่องการอนุญาตให้ประเทศนำเข้าสามารถกีดกันการนำเข้าได้ หากสินค้านำเข้านั้นทำลายสิ่งแวดล้อมหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไป ในการผลิตและการจำหน่าย โดยพัฒนาให้นโยบายดังกล่าวกว้างขวางและครอบคลุมยิ่งขึ้น¹

จะเห็นได้ว่าการค้าและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เริ่มจากการค้าทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจนกระทั่งถึงจุดวิกฤตทางสิ่งแวดล้อม จึงเกิดมาตรการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมขึ้นและเพื่อให้มาตรการดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การค้าระหว่างประเทศซึ่งเป็นเส้นเลือดใหญ่ในการหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจของเกือบทุกประเทศ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ช่วยให้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล และจากข้อเท็จจริงที่ว่า ปัจจุบันมีมาตรการทางสิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบโดยผ่านประเทศและองค์กรต่างๆ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการดกย้ายบทบาทของสิ่งแวดล้อม ที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้²

1. มาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral measures) คือ การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งใช้มาตรการควบคุมและจำกัดทางการค้าด้วยการอ้างถึงมาตรฐานสิ่งแวดล้อมตามอำเภอใจ เช่น การที่สหรัฐอเมริกาเลิกการนำเข้าทูนาจากเม็กซิโกเนื่องจากวิธีจับทูนาเป็นสาเหตุทำให้ปลาโลมาตาย หรือการประกาศห้ามนำเข้ากุ้งจากประเทศที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเต่าทะเลเทียบเท่าสหรัฐฯ ซึ่งการใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมในลักษณะนี้ ยังไม่เป็นที่ยอมรับในเวทีการค้าโลก ตลอดจนขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของ GATT/WTO อีกทั้งยังขัดกับ Principle 12 ของ Rio Declaration แต่กระนั้นประเทศพัฒนาแล้วก็ยังคงใช้มาตรการฝ่ายเดี่ยวนี้อยู่

2. ข้อตกลงทางสิ่งแวดล้อมระดับพหุภาคี (Multilateral Environment Agreement) คือ ข้อตกลงทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป สำหรับข้อตกลงหรืออนุสัญญาที่สำคัญ ซึ่งไทยได้ให้สัตยาบันไว้ มีด้วยกันหลายฉบับเช่น ITTA (The International Tropical

¹ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, การค้าและปัญหาสิ่งแวดล้อมจากแอกต์ถึงองค์กรการค้าโลก (กรุงเทพฯ : ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 28.

² Thailand Environment Institute (TEI), National Resource Management and Environment Program, Trade and Environment in Thailand (Bangkok : TEI, April 1996), p. 14-19.

Timber Agreement) , CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Flora and Fauna) , The Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances. ซึ่งถ้าหากไทยละเมิดข้อตกลงที่ให้สัตยาบันไว้ ทางที่ประชุมประเทศภาคีอาจใช้มาตรการทางการค้าลงโทษได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของอนุสัญญา CITES ที่ไทยได้ให้สัตยาบันไว้เมื่อปี 2526 แต่เนื่องจากไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะรองรับ อีกทั้งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยยังมีการลักลอบค้าสัตว์และพืชที่กำลังจะสูญพันธุ์ จึงทำให้คณะกรรมการของไซเตสดำเนินการคว่ำบาตรทางการค้ากับไทยโดยขอความร่วมมือไปยังประเทศภาคีทั้ง 122 ประเทศให้ละเว้นการนำเข้าสินค้าสัตว์และพืชที่อยู่ในความควบคุมนั้นจากประเทศไทยตั้งแต่ปี 2534-2535³ ยิ่งไปกว่านั้นในอนุสัญญาบางฉบับได้มีข้อเสนอให้ใช้มาตรการทางการค้าเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานอย่างเปิดเผย เช่น การห้ามทำการค้า (trade ban) ในสินค้าที่ละเมิดข้อตกลง ซึ่งถือว่าเป็นการขัดแย้งกับหลักการของ GATT/WTO โดยตรง อย่างไรก็ตามการควบคุมและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยการใช้ออกดกลงในระดับพหุภาคี นับเป็นวิธีการที่เป็นที่ยอมรับมากกว่าการใช้มาตรการฝ่ายเดียว ถึงแม้ว่าจะยังคงมีปัญหาข้อขัดแย้งกับหลักการค้าสากลก็ตาม

3. มาตรการที่ปฏิบัติตามความสมัครใจ ตัวอย่างหนึ่งของมาตรการนี้ได้แก่ ISO 14000 ซึ่งเกิดจากกลุ่มเอกชนผู้สนใจที่จะวางมาตรฐานระหว่างประเทศ (International Standard Organization : ISO) นับเป็นมิติหนึ่งของการจัดการธุรกิจอย่างมีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเช่น ISO 14000 และ eco-labelling (ในประเทศไทยใช้ Green Label) อย่างไรก็ตามมาตรฐานเหล่านี้ยังคงไม่มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย

รูปแบบมาตรการและอนุสัญญาทางสิ่งแวดล้อมต่างๆข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักต่อความวิกฤตของปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งถ้าหากมาตรการทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลบังคับใช้จริง ประเทศไทยในฐานะผู้ส่งออกสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ และสินค้าที่กระบวนการผลิตก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม จะได้รับผลกระทบอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่มีต่อความสามารถในการแข่งขันและผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กและกลาง (small and medium enterprises : SMEs) สำหรับทางเลือกของไทยในการตอบรับมาตรการดังกล่าวมีอยู่ 2 ทาง คือ เลือกที่จะปฏิบัติตาม หรือไม่ปฏิบัติตาม หากปฏิบัติตามนั้นอาจหมายถึงมูลค่าต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากการรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม (environment cost) เข้าไปเป็นต้นทุนภายใน แต่ถ้าหากไม่ปฏิบัติตาม ไทยอาจต้องสูญเสียรายได้จำนวนมหาศาล จากสินค้าส่งออกที่เป็นรายการอ่อนไหว (sensitive product) ซึ่งลูกค้าส่วนใหญ่เป็นประเทศหรือกลุ่มประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมสูง

³ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, การค้าและปัญหาสิ่งแวดล้อมจากเขตการค้าเสรีโลก (กรุงเทพฯ : ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 7.

ทั้งสิ้น ทำให้การส่งออกสินค้ารายการดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1.1) เสี่ยงกับการบังคับใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมของประเทศเหล่านั้น โดยในตารางที่ 1.1 ได้แสดงถึงสินค้าส่งออกของไทยที่คิดในบัญชีรายการสินค้าอ่อนไหวของ United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD) จะเห็นได้ว่าสินค้าส่งออกที่สำคัญๆของไทย ซึ่งเป็นสินค้าหลักในการนำรายได้เข้าประเทศนับเป็นสินค้าที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือสินค้าต่างๆเหล่านี้ มีโอกาสถูกมาตรการทางสิ่งแวดล้อมได้ไม่ยาก ซึ่งหากสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งถูกมาตรการทางสิ่งแวดล้อมจากประเทศผู้นำเข้า ก็เป็นที่แน่นอนว่าการส่งออกของไทยในปีนั้นๆอาจต้องประสบปัญหาชะงักงัน ตามมาซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความน่าเชื่อถือของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตารางที่ 1.1

Thailand exports of sensitive products year 1993 , million US\$

PRODUCT	WORLD	OECD	USA	EU	JAPAN	DEV
All product	37097.7	22379.1	8002.1	6154.4	6295.3	14210.5
Fish	3410.8	2920.2	979.1	432.8	1191.5	476.8
Tuna	702.4	613.8	255.5	147.4	93.6	85.6
Shrimp & Prawn	1957.2	1766.8	686.4	193.6	727.4	198.7
Flowers	31.2	28.7	3.0	7.5	17.3	2.4
Fruit	890.2	726.2	12.4	620.0	80.4	163.5
Beverages	112.9	69.8	38.9	20.7	3.0	43.0
Asbestos	5.5	0.9	0.0	0.2	0.3	4.6
Chemicals	9.9	6.5	0.5	4.2	1.2	3.1
Fertilizers	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6
Paints	89.9	1.6	0.0	0.2	0.1	83.0
Cosmetics	45.1	3.1	0.9	1.1	0.2	41.6
Detergents	19.4	3.2	0.4	0.3	1.4	16.0
Lubrication	12.5	2.6	0.1	0.4	2.0	8.4
Insecticides	19.4	7.9	0.7	4.3	1.9	10.1
Plastics	1558.2	351.5	87.7	124.7	85.0	1189.0
Tyres	165.5	106.2	23.6	66.4	4.6	59.0
Leath & Prodexfoot	697.4	494.7	244.3	149.1	54.1	201.5
Footwear	1035.0	837.8	346.0	391.3	25.0	193.9

PRODUCT	WORLD	OECD	USA	EU	JAPAN	DEV
Wood	290.9	244.2	85.3	82.4	59.3	46.5
Tropical Timber	18.6	11.4	1.0	6.8	2.6	7.1
Paper	72.1	21.4	3.8	11.3	2.8	49.1
Textiles	5182.0	2973.1	1143.3	1086.6	437.7	2168.2
Boilers	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Aircondit	328.7	154.3	18.7	13.6	114.6	174.1
Freezers	172.4	76.5	0.6	9.3	60.2	93.5
Appliances	246.6	201.1	101.8	40.0	40.6	44.9
Batteries	48.9	10.0	0.2	5.6	2.5	38.3
Cars	395.0	117.5	19.0	53.3	13.0	266.7
Televisions	720.0	611.1	246.2	240.8	96.3	107.6
Lamps	48.2	25.4	14.4	3.0	4.2	20.0
Dyes	36.0	7.4	2.7	2.9	1.2	28.4
total sens	15638.0	10002.9	3373.6	3372.0	2300.7	5535.9
tot/all exp %	42.2	44.7	42.2	54.8	36.5	39.0

Source : United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD)

จากตารางที่ 1.1 จะเห็นได้ว่าการส่งออกกุ้งของไทยนับเป็นรายการสินค้าที่ทำเงินให้ประเทศอยู่ในอันดับสูง รองจากสิ่งทอและปลาในรายการสินค้าอ่อนไหวทั้งหมด โดยในปีพ.ศ. 2538 กุ้งส่งออกสามารถทำเงินตราต่างประเทศได้มากกว่า 50,000 ล้านบาท (จากตารางที่ 1.2) แม้ว่ากุ้งจะเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ และเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมผลิตอาหารกุ้ง อุตสาหกรรมหีบเย็นและอุตสาหกรรมยา ฯลฯ เหล่านี้แสดงให้เห็นความสำคัญและบทบาทของอุตสาหกรรมกุ้งส่งออกในประเทศไทย แต่กระนั้นก็ตามอุตสาหกรรมกุ้งไทยนับเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ถูกจับตามองว่ามีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำเสีย ปัญหาดินเค็มบริเวณพื้นที่เพาะเลี้ยง รวมทั้งปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน และจากปัญหาต่างๆข้างต้นทำให้อุตสาหกรรมการส่งออกกุ้งของประเทศไทย มีแนวโน้มที่จะถูกทำโทษด้วยมาตรการทางสิ่งแวดล้อม จากประเทศพัฒนาแล้วซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมสูงกว่าประเทศไทยทั้งสิ้น

ตารางที่ 1.2

ความสำคัญของกุ้งในโครงการส่งออกไทยปี 2534-2538

ปี	มูลค่าการส่งออกรวม (ล้านบาท)	มูลค่าการส่งออกกุ้ง (ล้านบาท)	มูลค่ากุ้งส่งออกเทียบกับ สินค้ารวม (%)
2534	725,630	26,681	3.7
2535	824,643	31,696	3.8
2536	935,862	37,843	4.0
2537	1,137,600	49,155	4.3
2538	1,406,311	50,302	3.6

ที่มา: กรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย

จากความเป็นจริงที่ว่า ในปัจจุบันประเทศพัฒนาแล้วต่างตระหนักในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ไม่เพียงแต่จะกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ผลิตในประเทศตนปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายในแล้ว ยังใช้อิทธิพลและอำนาจทางการค้าบีบบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น ด้วยการใช้อำนาจระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือหลักในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อุตสาหกรรมกุ้งไทยในฐานะผู้ผลิตสินค้าที่ก่อมลพิษและทำลายสิ่งแวดล้อม จึงอาจจะเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ถูกเหล่าประเทศพัฒนาแล้วทำโทษ ทั้งด้วยมาตรการทางภาษี เช่น การตัดสิทธิ GSP ของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การยกเลิกการนำเข้ากุ้งไทยของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองเขตทะเลของสหรัฐฯ เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวของประเทศพัฒนาแล้ว ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมกุ้งไทย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อปริมาณการส่งออก ผลกระทบต่อการจ้างงานและอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ ซึ่งนับเป็นความเสียหายที่มีมูลค่ามหาศาล

จากผลกระทบดังกล่าวทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องตอบคำถามข้างต้นว่า จะเป็นผู้จัดการกับผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมเอง หรือจะคอยให้ประเทศคู่ค้าใช้ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการกีดกันการนำเข้า ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องเลือกใช้เครื่องมือในการแก้ปัญหาที่ตรงจุด ซึ่งเครื่องมือในที่นี้ก็คือ นโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ด้วยการปรับปรุงนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาว่า หากประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ทำการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทยแล้ว จะกระทบต่อปริมาณการส่งออกมากน้อยเพียงใด และที่สำคัญประเทศไทยและประเทศ

กำลังพัฒนาต่างๆจะใช้เครื่องมือใดในการกำกับดูแลและทดสอบว่ามาตรการหรือภาษีทางสิ่งแวดล้อมที่ประเทศพัฒนาแล้วคิดค้นขึ้นมา จะเป็นมาตรการในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือกีดกันทางการค้าตัวใหม่ที่ใช้ในการเอาเปรียบประเทศกำลังพัฒนา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อทราบสถานการณ์ข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับการประกาศใช้ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Taxes) ในรูปของภาษีที่เก็บกับสินค้านำเข้าราชอาณาจักร (Border tax adjustment) ระหว่างประเทศที่สนับสนุนและประเทศที่คัดค้าน ตลอดจนสำรวจความคิดเห็นของบุคคลผู้เกี่ยวข้องในประเทศไทย ทั้งที่อยู่ในภาครัฐบาลและเอกชน ในประเด็นเรื่องภาษีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเป็นไปได้ของภาษีดังกล่าวภายใต้หลักการของ GATT / WTO

2. ต้องการประเมินผลกระทบของการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปของ Border tax adjustment ที่มีต่อปริมาณการส่งออกของประเทศไทยในตลาดของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ อันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา

3. เพื่อหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้น จากการใช้มาตรการทางภาษีของประเทศคู่ค้า พร้อมทั้งหามาตรการในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการผลิตที่ก่อมลพิษและทำลายสิ่งแวดล้อมของอุตสาหกรรมกึ่งไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาถึงผลกระทบของมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อภาคการค้าของไทยเป็น เรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก ฉะนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงจำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมการส่งออกของไทยให้เป็นตัวแทนที่ดีของภาคการค้าของไทย ในการศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อมของเหล่าประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นคู่ค้าสำคัญ อันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะพิจารณาผลกระทบที่เกิดกับปริมาณการส่งออกของไทย รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อความสามารถในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่ง

สำหรับมาตรการทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะถือว่า ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Taxes) ในรูปของ Border tax adjustment เป็นตัวแทนที่ดี ซึ่งจะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่มักเป็นแบบ non-tariff barriers

(NTBs) ซึ่งทำการวัดระดับการกีดกันและระดับผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ยาก ฉะนั้นการใช้ภาษีสิ่ง
แวดล้อมเป็นตัววัดระดับการกีดกันและผลกระทบ จะให้ค่าที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่า

สำหรับการศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมที่มีต่ออุตสาหกรรมการส่ง
ออกกึ่งของประเทศไทยนั้น จะใช้ข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับกึ่งไทย แบบอนุกรมเวลาตั้งแต่ ปี
พ.ศ 2522-2538 โดยอาศัยข้อมูลทางสถิติที่ได้จากกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ
กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

1.4 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกจะทำการศึกษาเปรียบเทียบ
เทียบทัศนคติและความคิดเห็นเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปของ Border Tax Adjustment ระหว่าง
ประเทศที่เห็นด้วยซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว กับประเทศที่ไม่เห็นด้วยและทำการคัดค้าน
ซึ่งมักเป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยพิจารณาถึงเหตุผลในการสนับสนุนและคัดค้านของกลุ่มประ-
เทศทั้งสอง นอกจากนั้นจะทำการพิจารณาถึงหลักปรัชญาและที่มาของภาษีดังกล่าว และดูว่าหลัก
การเก็บภาษีชนิดนี้สอดคล้องและเป็นไปได้ภายใต้หลักการของ GATT/WTO หรือไม่ อย่างไร?
โดยวิธีการศึกษาในส่วนนี้จะใช้วิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive method) และการสัมภาษณ์
เป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการปรับปรุงนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในของ
ประเทศไทยให้ครอบคลุมและมีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ

สำหรับการศึกษาในส่วนที่สองจะเป็นการศึกษาแบบเชิงปริมาณ (Quantitative
method) โดยจะทำการศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่กำหนดขนาด และทิศทางของการเปลี่ยนแปลงของอุป
ทานการส่งออกกึ่งไทย ไปยังประเทศคู่ค้าสำคัญ อันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และ สหรัฐอเมริกา
พร้อมกันนี้จะทำการศึกษาว่า หากประเทศคู่ค้าทำการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปของ Border Tax
Adjustment กับกึ่งส่งออกของไทยแล้ว จะกระทบต่อปริมาณการส่งออกกึ่งของไทยในประเทศดัง
กล่าวมาน้อยแค่ไหน ซึ่งเมื่อทราบถึงขนาดของผลกระทบแล้ว จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ
และรัฐบาลในการรับมือกับมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยการปรับปรุงวิธีการผลิต และปรับปรุง
นโยบายสิ่งแวดล้อมภายใน ให้ตอบรับกับกระแสสิ่งแวดล้อมที่ทวีความเข้มข้นมากขึ้นทุกวัน

สำหรับการศึกษาในส่วนที่ 2 นี้ จะใช้สมการถดถอยเชิงเส้นตรง (regression model)
เป็นเครื่องมือในการศึกษาหาความสัมพันธ์ ระหว่างอุปทานการส่งออกกึ่งไทยซึ่งเป็นตัวแปรตาม

กับตัวแปรอิสระต่างๆ อันประกอบด้วย ราคากุ้งไทยในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐฯ ราคาอาหารกุ้ง ปริมาณการผลิตกุ้งต่อไร่ และปริมาณการส่งออกกุ้งไปยังประเทศอื่นๆ ตลอดจนอัตราแลกเปลี่ยน ของประเทศทั้งสอง ค่อกว่านั้นจึงทำการประเมินหาผลกระทบของภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental taxes) ที่มีต่อปริมาณและมูลค่ากุ้งส่งออกของประเทศไทย โดยพิจารณาผ่านทาง ค่าความยืดหยุ่นของอุปทานการส่งออกกุ้งที่มีต่อราคา ด้วยการทำ simulation ในสมการอุปทาน การส่งออกกุ้งไทยไปยังประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐฯที่ประมาณการได้ในขั้นต้น

1.4.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) แบบอนุกรมเวลา (time series) เป็นเวลา 15 ปี ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2524-2538 ซึ่งได้มาจากกรมประมง กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์อันได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการผลิตกุ้งไทย พื้นที่เพาะเลี้ยงกุ้ง และต้นทุนการเพาะ เลี้ยงกุ้ง และข้อมูลที่ได้จากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ อันได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับ ปริมาณและมูลค่าการส่งออกกุ้งไทยและกุ้งของคู่แข่ง และข้อมูลค่าอาหารกุ้ง ตลอดจนข้อมูลที่ได้ จากกรมป่าไม้ เช่น พื้นที่ป่าชายเลน สำหรับข้อมูลที่ใช้ประกอบการศึกษาวิจัยในส่วนอื่นๆหาได้ จากห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ห้องสมุดกลางมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ห้องสมุดสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ (NIDA) ตลอดจนสิ่งตีพิมพ์ต่างๆของรัฐบาล

สำหรับในส่วนของความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากการ ประกาศใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม จะใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยจะแบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ หน่วยงานภาครัฐบาล นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานภาค เอกชน ยกตัวอย่างเช่น ผู้รับผิดชอบในกรมประมง กรมป่าไม้ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมส่งเสริมการส่งออก และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยและสมาคมอาหาร แข่งเยือกแข็งแห่งประเทศไทย ตลอดจนผู้ประกอบการในธุรกิจต่อเนื่อง เป็นต้น

1.4.2 นิยามคำศัพท์เฉพาะ

คุณภาพสิ่งแวดล้อม (environment) คุณภาพสิ่งแวดล้อมในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์ ถือว่าเป็นสินค้าเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง คือเป็นสินค้าที่มีความขาดแคลน กล่าวคือ อุปสงค์ที่มีต่อสิ่ง แวดล้อมที่ดีจะมีมากกว่าอุปทาน ณ ระดับราคาที่เท่ากับศูนย์ ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อมไม่สามารถประเมินราคาผ่านทางระบบตลาดได้ ดังนั้นหากสังคมต้องการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น สังคมจำเป็นต้องลดการบริโภคสินค้าชนิดอื่นๆเพื่อมาทดแทน ยิ่งไปกว่านั้นในวิชาเศรษฐศาสตร์ได้ตั้งข้อสมมุติฐานไว้ว่า อุปสงค์ที่มีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูงมาก (highly income-elastic)

ภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental taxes) เป็นเครื่องมือในการทำให้ต้นทุนเอกชนเท่ากับต้นทุนทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการทำให้ต้นทุนผลกระทบภายนอกเป็นต้นทุนภายในของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ด้วยการเก็บภาษีกับสินค้าที่ก่อมลพิษและทำลายสิ่งแวดล้อม ณ อัตราที่ทำให้ผลประโยชน์ของเอกชนส่วนเพิ่มเท่ากับต้นทุนผลกระทบภายนอกหน่วยสุดท้าย ซึ่งถือว่าเป็นอัตราภาษีในระดับที่เหมาะสม

ภาษีสินค้าข้ามพรมแดน (border tax adjustment) เป็นภาษีที่พิจารณาเก็บกับสินค้านำเข้าก่อนนำเข้าประเทศ โดยประเทศผู้นำเข้าจะเป็นผู้ทำการจัดเก็บภาษีดังกล่าว กับสินค้านำเข้าใดๆ ซึ่งนับเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของมาตรการทางการคลัง (fiscal measure) อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีชนิดนี้ยังอยู่ในขั้นของการอภิปรายถึงความเหมาะสม ในลักษณะของภาษีและวิธีการจัดเก็บ

ต้นทุนผลกระทบภายนอก (external costs) คือต้นทุนใดๆที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากต้นทุนที่ใช้เพื่อการผลิตของหน่วยธุรกิจ และต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับตกเป็นภาระแก่สังคม ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้นทุนเอกชน (private costs) น้อยกว่าต้นทุนทางสังคม (social costs) ตัวอย่างของต้นทุนผลกระทบภายนอก เช่น การปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ สารพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงและเสียงรบกวนจากการผลิต เป็นต้น

กุ้งทะเล (marine shrimps) กุ้งน้ำเค็มที่สำคัญได้แก่ กุ้งแชบ๊วย กุ้งกุลาดำ กุ้งกุลาลาย กุ้งเหล็กและกุ้งโอคัก ส่วนกุ้งน้ำจืดในประเทศไทยมี 2 ชนิดคือกุ้งก้ามกรามและกุ้งฝอย โดยกุ้งทะเลเมื่อมีอายุประมาณ 12-18 เดือน จะวางไข่ในระดับน้ำลึกประมาณ 15-40 เมตร ใกล้กับพื้นที่ชายฝั่งทะเล และลูกกุ้งในระยะแรกจะหาอาหารอยู่ในบริเวณป่าไม้ชายเลน ซึ่งอาหารของลูกกุ้งคือ แพลงตอนและโรติเฟอร์และไรน้ำเค็ม หลังจากนั้นประมาณ 6 เดือน กุ้งก็จะโตและสามารถว่ายน้ำสู่ทะเลเพื่อขยายพันธุ์ต่อไป อย่างไรก็ตามกุ้งทะเลในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นกุ้งที่ได้จากการเพาะเลี้ยง โดยมีสัดส่วนผลผลิตของกุ้งกุลาดำมากกว่าร้อยละ 95 ของผลผลิตทั้งหมด

กุ้งไทยส่งออก (Thailand's shrimp export) เป็นสินค้าส่งออกที่ติดอันดับ 1 ใน 10 ของสินค้าส่งออกหลักของประเทศไทยโดยมีมูลค่าการส่งออกมากกว่า 50,000 ล้านบาท กุ้งส่งออกของไทยส่วนใหญ่เป็นกุ้งที่ได้จากการเพาะเลี้ยง โดยในปัจจุบันมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 90 ของผลผลิตกุ้งทั้งหมด อย่างไรก็ตามกุ้งส่งออกที่ได้จากการเพาะเลี้ยงกำลังถูกจับตามองจากประเทศคู่ค้าว่ามีปัญหากับสิ่งแวดล้อม และมีแนวโน้มอยู่ในระดับสูงที่จะถูกมาตรการทางการค้าจากประเทศผู้นำเข้า เช่น การจำกัดทางการค้า และภาษีสิ่งแวดล้อม

การเลี้ยงกุ้งแบบระบบปิด (closed system) คือการนำน้ำจากบ่อเลี้ยงกุ้งที่ใช้แล้ว หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ โดยไม่ต้องทิ้งน้ำที่ใช้แล้วสู่แหล่งน้ำธรรมชาติอื่น หรือไม่ต้องสูบน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเข้ามาเลี้ยงในครั้งต่อไป ซึ่งนับว่าเป็นการเสี่ยงต่อการได้รับสารปนเปื้อนอย่างมาก อย่างไรก็ตามการเลี้ยงกุ้งแบบระบบปิดต้องการพื้นที่เพื่อใช้ทำเป็นบ่อบำบัดน้ำเสีย ประมาณร้อยละ 30-40 ของเนื้อที่เลี้ยงกุ้ง โดยมีคลองส่งน้ำเข้าและระบายน้ำออกที่เชื่อมกัน และมีประตูควบคุมน้ำเข้าออก หลังจากนั้นจึงอาศัยการบำบัดน้ำและควบคุมคุณภาพน้ำเป็นการสำคัญ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงที่มาและหลักการของภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental taxes) ในรูปของ Border tax adjustment รวมทั้งความเป็นไปได้ของการประกาศใช้ภาษีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของบุคคลผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนของประเทศไทย ตลอดจนเพื่อเป็นประโยชน์ในการหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายระดับประเทศ
2. ช่วยให้สามารถประมาณการผลกระทบของการประกาศใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental taxes) ของประเทศคู่ค้ารายใหญ่ ที่มีต่อต้นทุนการผลิตและปริมาณการส่งออกกุ้งของประเทศไทย
3. การศึกษานี้จะช่วยเป็นแรงกระตุ้นให้ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนตื่นตัวกับกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อเตรียมตัวรับมือด้วยการปรับปรุงนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ
4. เพื่อเป็นการเพิ่มฐานข้อมูลให้แก่เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงกุ้ง ในการตัดสินใจเพิ่มหรือลดประมาณการผลิต เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ