บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

วัตถุประสงค์หลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ เพื่อต้องการทราบถึงผลกระทบจากการประกาศใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทย ทั้งนี้เนื่องจากการผลิตกุ้งในประเทศไทยถูกกล่าวหาว่า มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อป่าชายเลน ประกอบกับการที่กุ้งไทยเป็นสินค้าที่ถูกจัดอันดับว่าเป็นสินค้าอ่อนไหว (sensitive product) และมีปัญหากับสิ่งแวดล้อมตามการจัดของกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งสิ่งนี้เองที่ทำให้กุ้งส่งออกของไทยถูกกีดกันการนำเข้าด้วยเหตุผลทางสิ่งแวดล้อมเสมอมา อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ที่ผ่านมานั้น มักเป็นมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) ซึ่งสวนทางกับหลักการของแกตต์ ที่พยายามลดอุปสรรคทางการค้าและพยายามแปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นมาตรการทางภาษีให้มากที่สุด และจากประเด็นนี้เองทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่ว่า หากมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในรูปของภาษี หรือเรียกว่าภาษีสิ่งแวดล้อม (environmental taxes) ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยอยู่ในรูปของภาษีสินค้าข้ามพรมแดน (border tax adjustment) น่าจะเป็นที่ยอมรับของแกตต์ได้มากกว่ามาตรการทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งแกตต์อาจจะอนุญาตให้ใช้ภาษีดังกล่าวได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ และหากประเด็นข้อถกเถียงระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ในเรื่องความเหมาะสมในการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมกับสินค้านำเข้าที่มีปัญหากับสิ่งแวดล้อม ได้ข้อยุติที่ว่า ประเทศผู้นำเข้าสามารถเรียกเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมได้ หากสินค้านำเข้านั้นๆเป็นสาเหตุให้เกิดมลพิษและการทำลายสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นจากตัวของสินค้านั้นๆ เอง หรือเกิดจากการใช้สินค้า ตลอดจนมลพิษที่เกิดจากวิธีการผลิต ซึ่งถ้าหากข้อสรุปที่ได้เป็นเช่นนั้นจริง อุตสาหกรรมกุ้งส่งออกของไทยก็ควรต้องตระหนักถึงปัญหา พร้อมทั้งเตรียมตัวและหามาตรการรองรับให้ทันท่วงที ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นจนถึงระดับที่ยอมรับไม่ได้

อย่างไรก็ตามเพื่อความกระจ่างยิ่งขึ้นในการทำความเข้าใจกับเนื้อหาในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการแบ่งหัวข้อในบทสรุปนี้อีกเป็น 3 หัวข้อย่อย ซึ่งเป็นการตอบคำถามต่างๆตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในบทที่ 1 พิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

7.1.1 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อมและความคิดเห็นของคนไทยที่เกี่ยวข้อง

เป็นที่ทราบกันดีว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในปัจจุบัน เนื่องจากผลพวงของการพัฒนาและการผลิต ซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดมลพิษและการทำลายสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาคมโลกเริ่มตระหนักถึงความยั่งยืนและความอยู่รอดของมนุษย์ในระยะยาว อย่างไรก็ตาม แม้การผลิตและการค้าจะเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งเปรียบเสมือนตัวเร่งความหายนะของสิ่งแวดล้อม แต่ก็ไม่มีประเทศใดแม้แต่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่จะปฏิเสธการค้าระหว่างประเทศ และเพราะความสำคัญของการค้านี้เอง ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่า ฉวยโอกาสนำประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม เข้ามาเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้ากับประเทศกำลังพัฒนา ที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าอีกทั้งยังมีระบบการผลิตที่มีปัญหากับสิ่งแวดล้อม

ประเทศพัฒนาแล้วได้ทำการจัดตั้งองค์กรและข้อตกลงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับพหุภาคี (multilateral environment agreements : MEAs) โดยได้ใช้เงื่อนไขทางการค้าเป็นเครื่องมือในการผลักดันให้ประเทศภาคีปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว อีกทั้งยังได้ใช้การเลือกปฏิบัติเป็นเครื่องมือสำคัญในการกดดันให้ประเทศนอกภาคีสมัครเข้าเป็นสมาชิก การกระทำต่างๆเหล่านี้ขัดกับหลักการของแกตต์อย่างชัดแจ้ง ซึ่งสิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของ MEAs จึงไม่น่าแปลกใจว่าในอนาคต MEAs อาจใช้การค้าเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องตามหลักการของแกตต์

แม้แกตต์จะมีเจตนารมณ์หลักคือ การส่งเสริมบรรยากาศของการค้าเสรีและการพยายามลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ แต่ด้วยหลักการของแกตต์ในมาตรา 20 ที่ว่าด้วยเรื่องข้อยกเว้นทั่วไป (general exceptions) ได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถจำกัดการนำเข้าได้หากมีเหตุผลตรงตามข้อกำหนดของแกตต์ โดยเฉพาะในข้อ b และ g (ดูหน้า 22) ซึ่งเป็นช่องทางให้ MEAs และประเทศพัฒนาแล้วต่างๆ ได้ใช้อิทธิพลและพยายามผลักดันประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม เข้ามาเป็นเหตุผลในการจำกัดการนำเข้าอย่างถูกต้องตามข้อกำหนดของแกตต์ แต่กระนั้นก็ดีประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้เสียผลประโยชน์ ได้ทำการหากทำการคัดค้านอย่างรุนแรง โดยให้เหตุผลว่า การนำประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามานั้นจะเป็นการบิดเบือนการค้าเสรี ซ้ำยังเป็นการสร้างความอยุติธรรมในทางการค้า โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาอาจประสบปัญหาชะงักงันทางเศรษฐกิจ หากประเทศพัฒนาแล้วสามารถจำกัดการนำเข้าได้ตามอำเภอใจเพียงแค่อ้างประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะภาษีสิ่งแวดล้อมได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการถกเถียง ในฐานะเครื่องมือทางสิ่งแวดล้อมที่โปร่งใสและมีความเป็นไปได้มากกว่ามาตรการสิ่งแวดล้อมอื่นๆ

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นข้อถกเถียงระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในข้างต้น แม้จะยังไม่ได้ข้อสรุปที่แน่ชัด แต่ก็น่าจะมีความเป็นไปได้ ในการประกาศใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมกับสินค้าส่งออกที่มีปัญหากับสิ่งแวดล้อมของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากในขณะนี้ได้มีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมระหว่างกันในประกลุ่มประเทศ OECD แล้ว ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางการค้าอื่นๆ (ส่วนใหญ่เป็น NTBs) ที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งพบว่า ภาษีสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับหลักการของแกตต์ที่พยายามแปลง NTBs ให้เป็นภาษี อีกทั้งยังสามารถประมาณผลกระทบได้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งมีความโปร่งใสมากกว่ามาตรการทางสิ่งแวดล้อมต่างๆที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาความคิดเห็นของคนไทยที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ หากภาษีสิ่งแวดล้อมถูกประกาศใช้กับกุ้งส่งออกของไทย ซึ่งจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้ง 40 คนพบว่าส่วนใหญ่ที่ให้สัมภาษณ์นั้น ต่างก็ไม่เห็นด้วยกับการประกาศใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมนี้ ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ที่ทำการคัดค้านการประกาศใช้ภาษีสิ่งแวดล้อม ในฐานะเครื่องมือแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกและช่วยลดความได้เปรียบโดยเปรียบอันเกิดจากการละเลยต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไปในราคาสินค้าของประเทศผู้ส่งออก ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้เหตุผลว่า ประเทศไทยยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา และยังต้องการสิทธิพิเศษทางการค้า ซึ่งหากมีการเก็บภาษี อาจทำให้ไทยต้องสูญเสียความสามารถในการแข่งขันไปในที่สุด ประกอบกับการผลิตกุ้งในปัจจุบันของประเทศไทย ได้มีการพัฒนาและตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศผู้ผลิตอื่นๆ ฉะนั้นจึงไม่ยุติธรรมที่จะทำการกีดกันการนำเข้ากุ้งจากประเทศไทยด้วยการใช้ข้ออ้างทางสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามผลจากการสัมภาษณ์ปรากฏว่า ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นด้วยกับการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทย ทั้งนี้ท่านเหล่านั้นได้ให้ความเห็นว่า การผลิตกุ้งของไทยเป็นสาเหตุของมลพิษและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าชายเลนซึ่งมีความสำคัญต่อระบบนิเวศน์ทางทะเลและความสมดุลของสิ่งมีชีวิตบริเวณชายฝั่ง ซึ่งหากมีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมน่าจะช่วยให้การผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยอาจจะต้องเสียผลประโยชน์ในระยะสั้นไปบ้าง แต่จะเป็นผลดีกับอุตสาหกรรมนี้และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในระยะยาว สำหรับในประเด็นเรื่องผลกระทบของการเก็บภาษีภาษีนั้น จากผลการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐบาล เอกชนและนักวิชาการ พบว่าคนไทยส่วนใหญ่เชื่อว่าหากมีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทยจะมีผลทำให้ปริมาณการส่งออกกุ้งลดลง ยิ่งไปกว่านั้นการเก็บภาษียังส่งผลกระทบต่อราคากุ้ง การจ้างงานและการกระจายรายได้ในประเทศอีกด้วย

7.1.2 ประมาณการผลกระทบของภาษีสิ่งแวดล้อมที่มีต่อปริมาณการส่งออกกุ้งไทย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้พยายามหาระดับของผลกระทบ จากการที่ประเทศคู่ค้ารายใหญ่ อันได้แก่ประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ทำการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทย ทั้งนี้ด้วยการพิจารณาว่า การเก็บภาษีดังกล่าวจะทำให้ปริมาณการส่งออกกุ้งของไทยไปยังประเทศทั้งสองลดลงมากน้อยเพียงใด โดยเริ่มจากการประมาณสมการอุปทานการส่งออกกุ้งไทย (export supply equation) ด้วยกัน 2 สมการ คืออุปทานการส่งออกกุ้งไทยในญี่ปุ่น และอุปทานการส่งออกกุ้งไทยในสหรัฐฯ ซึ่งตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลในการกำหนด การเปลี่ยนแปลงของอุปทานกุ้งส่งออกในประเทศทั้งสองนั้นจะแตกต่างกัน กล่าวคือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการส่งออกกุ้งไปยังญี่ปุ่น ได้แก่ ราคากุ้งไทยในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นราคาโดยเปรียบเทียบกับสหรัฐฯ ราคาอาหารกุ้ง พื้นที่ป่าชายเลนของไทย ผลิตภาพในการผลิตกุ้งของไทย และปริมาณการส่งออกกุ้งไปยังประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่ปัจจัยซึ่งกำหนดการส่งออกกุ้งไทยไปยังสหรัฐฯ ได้แก่ ราคากุ้งไทยในสหรัฐที่ปรับค่าด้วยอัตราแลกเปลี่ยน ราคาอาหารกุ้ง และปริมาณการส่งออกกุ้งไปยังประเทศอื่นๆนอกเหนือจากสหรัฐฯ ทั้งนี้เมื่อทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่กำหนดหรือมีอิทธิพลต่อการส่งออกกุ้งไทยไปยังประเทศทั้งสองแล้ว ก็จะสามารถประมาณเส้นปริมาณการส่งออกกุ้งไทยในปัจจุบันได้ (ดูภาคผนวกที่ 6 หน้า 199)

หลังจากที่ทราบค่าสัมประสิทธิ์ (coefficient) ของปริมาณการส่งออกกุ้งที่มีต่อราคาในสมการทั้งสองแล้ว ก็จะสามารถหาผลกระทบของภาษีสิ่งแวดล้อมที่มีต่อปริมาณและมูลค่าการส่งออกได้ โดยพิจารณาผ่านทางค่าความยืดหยุ่นของอุปทานการส่งออกกุ้งไทยที่มีต่อราคา ทั้งนี้เนื่องจากสมมติให้ความยืดหยุ่นของความต้องการนำเข้ากุ้งไทยที่มีต่อราคาในสมการทั้งสองมีค่าเป็นอนันต์ (infinity) ดังนั้นหากประเทศคู่ค้าทำการเก็บภาษีกับกุ้งส่งออกของไทย ผลกระทบของภาษีทั้งหมดจะตกอยู่กับผู้ส่งออกไทย ซึ่งทำให้ราคาผู้ผลิต (producer price) ในกรณีที่มีภาษี ลดลงเท่ากับจำนวนของภาษีที่จัดเก็บ และ ณ ราคาใหม่นี้ผู้ผลิตจะทำการตัดสินใจส่งออกในระดับใหม่ คือในระดับที่ลดลงนั่นเอง โดยการพิจารณาผลกระทบของภาษีที่มีต่อปริมาณการส่งออก จะดูจากค่าความยืดหยุ่นของราคาในสมการทั้งสองข้างต้นด้วยการทำ simulation ในสมการดังกล่าว

จากผลการศึกษาพบว่า แม้การเก็บภาษีจะมีผลทำให้ปริมาณและมูลค่าการส่งออกกุ้งไปยังประเทศญี่ปุ่นลดลงมากกว่าสหรัฐ แต่การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐจะส่งผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกกุ้งไปยังประเทศดังกล่าว เป็นสัดส่วนต่อปริมาณการส่งออกเดิม มากกว่าผลกระทบที่เกิดจากการเก็บภาษีของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอุปทานการส่งออกกุ้งไปยัง

สหรัฐมีความอ่อนไหวต่อราคามากกว่าของญี่ปุ่น (ค่าสัมประสิทธิ์หรือค่าความยืดหยุ่นของราคาในสหรัฐมีค่าสูงกว่าในญี่ปุ่น) กล่าวคือ ค่าความยืดหยุ่นของราคาในญี่ปุ่นมีค่าเท่ากับ 1.102 ในขณะที่ค่าของยืดหยุ่นของอุปทานการส่งออกที่มีต่อราคาในสหรัฐมีค่าสูงกว่าคือเท่ากับ 1.314 ดังนั้นหากสหรัฐทำการเก็บภาษีกับกุ้งส่งออกไทย จะทำให้ปริมาณการส่งออกกุ้งไทยไปยังสหรัฐฯมีแนวโน้มลดลงในสัดส่วนที่สูงกว่าปริมาณการส่งออกที่ลดลงในประเทศญี่ปุ่น (ดูจากตารางที่ 6.14 หน้า 158)

อย่างไรก็ตามพบว่าทั้งปริมาณและมูลค่าการส่งออกในประเทศญี่ปุ่นกลับลดลงมากกว่าในสหรัฐฯ ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณการนำเข้ากุ้งไทยของญี่ปุ่นที่สูงกว่าสหรัฐนั่นเองแต่กระนั้นก็ดีหากมีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทยจริงๆแล้ว จะส่งกระทบต่อปริมาณและมูลค่าการส่งออกเป็นจำนวนเงินมหาศาล ซึ่งจะการประมาณผลกระทบที่เกิดขึ้นหากญี่ปุ่นและสหรัฐเก็บภาษีกับกุ้งส่งออกไทยในปี 2537 พบว่าประเทศไทยอาจต้องสูญเสียรายได้เข้าประเทศ จากการลดลงของปริมาณการส่งออกกุ้งไปยังประเทศทั้งสอง คิดเป็นมูลค่ามากกว่า 2,200 ล้านบาท ซึ่งมูลค่าดังกล่าวนับเป็นเงินจำนวนมากที่ไทยต้องยอมเสียไปโดยไม่มีคนในประเทศได้รับ ประกอบกับความจริงที่ว่า สหรัฐฯมีแนวโน้มในการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมมากกว่าญี่ปุ่น ซึ่งสิ่งนี้เองที่ทำให้อุตสาหกรรมกุ้งไทยจำเป็นต้องตระหนักถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมตลอดจนความรุนแรงของปัญหาหรือระดับของผลกระทบ ดังที่ได้ประมาณการไว้ในข้างต้น ทั้งนี้เพื่อให้อุตสาหกรรมกุ้งส่งออกของไทยสามารถรักษาระดับความสำคัญให้คงไว้ได้ ในฐานะเป็นแหล่งรายได้ของประเทศ และเป็นแหล่งการจ้างงานของประชาชน

7.1.3 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาในข้างต้นทำให้ได้ข้อสังเกตที่ว่า การนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อหวังที่จะบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการเลี้ยงกุ้ง โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดกับป่าชายเลน ไม่ว่าการเก็บภาษีนั้นจะเป็นการเก็บเองโดยรัฐบาลในประเทศ หรือเป็นการเก็บของประเทศคู่ค้าผู้นำเข้ากุ้งไทย ต่างก็มีปัญหาและอุปสรรคไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ซึ่งสามารถคาดเดาได้ไม่ยากว่าประเด็นในเรื่องภาษีสิ่งแวดล้อมในรูปของภาษีพรมแดน (border tax adjustment) จะยังคงเป็นที่ถกเถียงถึงความเหมาะสมและความยุติธรรม ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วผู้ซึ่งมีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่า กับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้ถูกเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุผลต่างๆดังนี้

1. ประเทศผู้จัดเก็บจะอ้างความชอบธรรมภายใต้กฎกติกาสากลใดในการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับสินค้าของประเทศผู้ส่งออกที่มีปัญหากับสิ่งแวดล้อม

2. หากมีการเก็บภาษีนี้จริงๆ จะมีความมั่นใจได้อย่างไรว่า อัตราภาษีที่เรียกเก็บนั้นจะเป็นอัตราภาษีที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับประเทศผู้ผลิต

3. เงินภาษีที่เก็บได้นั้นควรตกอยู่ที่ใคร โดยประเทศผู้จัดเก็บจะสามารถอ้างความเป็นธรรมข้อใดในการเก็บเงินภาษีนั้นไว้

4. จะมีหลักเกณฑ์ใดหรือไม่ที่ทำให้เชื่อว่า การเก็บภาษีในรูปของภาษีพรมแดนจะไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นเพียงข้ออ้างทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงภาษีดังกล่าวจะกลายเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าตัวใหม่ที่สวนทางกับกระแสการค้าเสรี

5. ผู้บริโภคจะสามารถเข้าใจในสัญญาณที่ตนได้รับในตลาดโลกซึ่งอยู่ในรูปของราคาสินค้าที่สูงขึ้นได้จริงหรือไม่ ในเมื่อราคาสินค้าที่สูงขึ้นไม่ได้สะท้อนให้ผู้บริโภคเห็นและเข้าใจว่าตนได้จ่ายเงินในการทำให้สิ่งแวดล้อมโดยรวมดีขึ้น

แม้ว่าขณะนี้จะยังไม่มีการประกาศใช้มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทย แต่คนไทยควรตระหนักถึงความจริงที่ว่า การผลิตสินค้าชนิดนี้แท้จริงแล้วมีต้นทุนทางสังคมที่ต้องสูญเสียไปหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจากบุกรุกและการทำลายป่าชายเลน ต้นทุนที่เกิดกับแหล่งน้ำธรรมชาติ ตลอดจนต้นทุนที่ชาวนาและเกษตรกรอื่นๆในบริเวณใกล้เคียงต้องแบกรับ ต้นทุนเหล่านี้ไม่ได้รวมอยู่ในราคาสินค้า แต่ตกอยู่กับสังคมไทยที่ต้องรับภาระ ในขณะเดียวกันกระแสสิ่งแวดล้อมโลกได้ทวีความรุนแรง ซึ่งผลักดันให้ผู้ส่งออกสินค้าที่มีปัญหากับสิ่งแวดล้อมอย่างเช่นกุ้งส่งออก ต้องหันมาให้ความสนใจอย่างไม่มีเงื่อนไข รวมทั้งต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หากจะยังต้องการรักษาตลาดส่งออกไว้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าหากประเทศผู้นำเข้ากุ้งทำการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับผู้ส่งออกไทย เงินภาษีที่ไทยต้องเสียไปก็จะไม่มีประโยชน์ในการปรับปรุงและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ เปรียบเหมือนประเทศไทยโดนเก็บภาษีซ้ำซ้อน (หนึ่งคือต้นทุนผลกระทบภายนอกที่ไม่ได้รวมอยู่ในราคาสินค้าทำให้ราคากุ้งถูกกว่าความเป็นจริง เปรียบเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้บริโภคในประเทศนำเข้า และสองคือภาษีสิ่งแวดล้อมที่ประเทศผู้นำเข้าเก็บกับกุ้งส่งออกของไทยโดยไม่โอนเงินภาษีคืน) ดังนั้นหากประเทศไทยต้องการรักษาระดับรายได้จากการส่งออกกุ้ง พร้อมๆกับการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ จำเป็นต้องมีนโยบายทางการค้าและสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน สัมพันธ์และสอดคล้องกัน

การปรับปรุงนโยบายภายในให้ครอบคลุมและมีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ เป็นทางเลือกเดียวที่จะรักษามูลค่าการส่งออกและสิ่งแวดล้อมของประเทศไว้ได้ โดยภาครัฐบาลต้องเป็น

แกนนำในการดำเนินงาน ไม่เพียงเท่านั้นภาคเอกชน สถาบันการเงิน นักวิชาการ รวมทั้งเกษตรกรผู้ผลิตเอง ต้องประสานความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นเอกภาพ เพราะเพียงแค่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งย่อมไม่สามารถแก้ปัญหานี้เพียงลำพังได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ จะต้องยอมรับในข้อเท็จจริงของปัญหาก่อนว่า ณ ขณะนี้ประเทศไทยประสบปัญหาอะไรบ้าง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการผลิต การค้า และด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะแบ่งพรรคแบ่งพวก และผลักภาระปัญหาให้พ้นจากความรับผิดชอบของตน ในขณะเดียวกันหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่มีข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผลิตกุ้งไทย จะต้องเผยแพร่ข้อมูลทั้งหมดให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้หน่วยงานใดนำข้อมูลผิดๆ โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้จากประเทศคู่แข่งและคู่ค้ามาใช้โจมตีการเลี้ยงกุ้งของประเทศไทย

เมื่อทราบข้อเท็จจริงของปัญหาแล้ว จึงทำการปรับปรุงนโยบายการผลิตพร้อมๆกับนโยบายการค้า โดยนโยบายการผลิตต้องตอบรับกับประสิทธิภาพและสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันต้องไม่กระทบกระเทือนต่อประชาชนและผู้ผลิตในสาขาอื่นๆ พิจารณานโยบายการผลิตดังนี้

ก. <u>มาตรการในบังคับและควบคุม</u> (command and control)

1. ผลักดันมาตรการจดทะเบียนฟาร์มเลี้ยงกุ้งให้มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น เพราะในขณะนี้แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายจดทะเบียนผู้เลี้ยงกุ้ง แต่กลับไม่มีใครปฏิบัติตาม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ละเมิด ดังนั้นเกษตรกรจึงไม่จำเป็นต้องไปจดทะเบียน เพราะนอกจากจะทำให้ตนเสียผลประโยชน์ที่พึงจะได้จากการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนหรือจากการละเลยคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังสร้างความยุ่งยากในการดำเนินการผลิตตามแบบที่เหมาะสมอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการจดทะเบียนจะทำให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงลักษณะการเพาะเลี้ยง วิธีการผลิตและการควบคุมมลพิษของผู้ประกอบการแต่ละราย รวมทั้งสามารถควบคุมและบังคับให้ผู้ผลิตปฏิบัติตามหลักการผลิตที่เป็นแบบยั่งยืนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมเรื่องการบำบัดน้ำเสียจากนากุ้ง กล่าวคือ ผู้เลี้ยงกุ้งจะต้องทำระบบบำบัดน้ำทิ้งที่ได้มาตรฐานตามกำหนดก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำทิ้งตามธรรมชาติ ซึ่งผู้ประกอบการรายใหญ่คงไม่มีปัญหาในการปฏิบัติมากนัก แต่ผู้ประกอบการขนาดเล็กอาจจะมีปัญหาด้านพื้นที่และงบประมาณในการดำเนินการ ดังนั้นรัฐบาลต้องส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยรวมตัวกันจัดทำระบบน้ำทิ้งส่วนรวม

2. จัดทำ zoning หรือการจำกัดเขตการเพาะเลี้ยงและการควบคุมจำนวนฟาร์มไม่ให้ไปรุกล้ำเข้าไปในเขตเศรษฐกิจอื่นๆ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าชายเลนและเขตแหล่งน้ำจืด เนื่องจาก

ป่าชายเลนเป็นทรัพยากรของโลกซึ่งกำลังอยู่ในความสนใจของเหล่าประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้นการทำลายป่าชายเลนไม่เพียงแต่ทำให้ระบบนิเวศน์ชายฝั่งทะเลของไทยต้องเสียสมดุลไปแล้ว ยังทำให้กุ้งส่งออกของไทยถูกจำกัดการนำเข้าจากประเทศดังกล่าว ด้วยการอ้างว่ากุ้งไทยทำลายป่าชายเลน ทั้งนี้รัฐบาลต้องจำกัดเขตการเลี้ยงกุ้งให้อยู่ในบริเวณที่เลี้ยงกุ้งเดิม ไม่ให้มีการขยายพื้นที่ไปในพื้นที่อื่นนอกเหนือจากพื้นที่ชายฝั่ง เพราะจะทำให้เกิดปัญหาดินเค็มซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและชาวนาบริเวณใกล้เคียง โดยรัฐบาลอาจทำการออกกฎหมายและมีบทลงโทษที่ชัดเจน ในขณะเดียวกันรัฐบาลต้องกำหนดบทบาทสำหรับเกษตรกรผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนในอดีต ด้วยการบังคับให้ปลูกป่าทดแทนหากเลิกดำเนินการเลี้ยงกุ้ง หรือหากเกษตรกรยังยืนยันที่จะเลี้ยงกุ้งต่อไป รัฐบาลอาจทำการเก็บค่าเช่าที่ดินนั้น เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาป่าชายเลนต่อไป

ข. <u>มาตรการส่งเสริมและอุดหนุน</u> (support and subsidy)

1. ส่งเสริมให้เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งรวมตัวกันจัดตั้งกองทุนหรือสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้มีแหล่งเงินทุนของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพานายทุนและสถาบันการเงินที่มักคิดอัตราดอกเบี้ยสูง ซึ่งกองทุนนี้จะเปิดโอกาสให้สมาชิกกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ย เฉพาะในกรณีที่กองทุนสามารถบริหารเงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อเป็นส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถลงทุน ในการพัฒนาวิธีการเพาะเลี้ยงแบบใหม่ ให้เป็นแบบยั่งยืนและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

2. ส่งเสริมให้สถาบันการเงินทั้งของรัฐบาลและเอกชนขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งภายใต้เงื่อนไขที่ว่าการเพาะเลี้ยงนั้นต้องไม่ไปบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน และต้องเป็นระบบการเพาะเลี้ยงที่ไม่มีผลกระทบต่อดินและน้ำบริเวณพื้นที่เพาะเลี้ยง แต่หากมีผลกระทบผลกระทบดังกล่าวต้องอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ภายใต้มาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรสนใจและลงทุนในวิธีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

3. รัฐบาลต้องส่งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความรู้แก่เกษตรกรในระบบการเลี้ยงแบบใหม่ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเผยแพร่เทคโนโลยีการผลิตใหม่ๆแก่เกษตรกร พร้อมทั้งปรับปรุงอุปกรณ์เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ต่างๆที่จะสามารถให้บริการแก่เกษตรกรได้ ในขณะเดียวกันรัฐบาลต้องให้การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคนิคการเลี้ยงกุ้ง ที่มีความยั่งยืนในมิติของสิ่งแวดล้อม

สำหรับนโยบายทางด้านการค้าระหว่างประเทศ รัฐบาลควรมีการปรับเปลี่ยนให้ตอบรับกับสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมส่งเสริมการส่งออก และกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ จำเป็นต้องติดตามความเคลื่อนไหวของประเทศคู่ค้าและคู่แข่ง พร้อมทั้งเตรียมหามาตรการรองรับ พิจารณานโยบายการค้าได้ดังนี้

1. อาจมีการรวมตัวระหว่างประเทศผู้ผลิตด้วยกัน เพื่อเป็นการเสริมอำนาจการต่อรองกับประเทศคู่ค้า เช่น การรวมตัวระหว่างผู้ผลิตในกลุ่มประเทศอาเซียน เนื่องจากผู้ผลิตรายใหญ่ๆ ส่วนมากมักอยู่ในภูมิภาคเอเชีย ดังนั้นหากรวมตัวกันได้ก็จะช่วยสร้างอำนาจการต่อรองได้ในระดับหนึ่ง เพราะในปัจจุบันประเทศผู้ผลิตและผู้ส่งออก ต้องจำนนต่อเงื่อนไขของประเทศผู้ซื้ออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งบางครั้งเงื่อนไขเหล่านั้นเป็นเพียงข้ออ้างทางการค้า ที่ใช้ในการปกป้องผู้ผลิตภายในของประเทศตน นอกจากนั้นรัฐบาลต้องเสริมสร้างและประสานความร่วมมือภายในประเทศ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและ NGOs ในประเทศให้ไปในแนวทางร่วมกัน

2. รัฐบาลต้องทำประชาสัมพันธ์ให้ประเทศคู่ค้าโดยเฉพาะประเทศสหรัฐฯ รับทราบข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับระบบการเลี้ยงกุ้งในปัจจุบันของไทย ว่าเป็นระบบที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างที่เขาเข้าใจ เนื่องจากการเลี้ยงกุ้งแบบไม่ยั่งยืนนั้นจะอยู่ได้ไม่นานและในท้ายสุดระบบตลาดจะจัดการกำจัดเอง ซึ่งนับเป็นการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ใหม่ที่เป็นแบบเชิงรุกยิ่งขึ้น

7.2 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการประกาศใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมของประเทศคู่ค้ารายใหญ่ซึ่งได้แก่ประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ประกอบกับเพื่อให้ทราบถึงทิศทางและความรุนแรงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหากมีการเก็บภาษีดังกล่าวกับกุ้งส่งออกของไทย ตลอดจนหามาตรการป้องกันและตอบรับด้วยการปรับปรุงนโยบายภายใน ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิผลมากขึ้น และเพื่อเป็นประโยชน์กับผู้ที่สนใจศึกษาวิจัยต่อในประเด็นที่ใกล้เคียงกับงานวิจัยนี้ จึงได้สรุปข้อสังเกตสำหรับงานวิจัยในอนาคตไว้ 3 ประเด็นด้วยกันคือ ข้อเด่นและข้อจำกัดของงานศึกษาวิจัย รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาวิจัยในอนาคต พิจารณาได้ดังนี้

7.2.1 จุดเด่นของงานศึกษาวิจัย

เครื่องมือในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้สมการถดถอยเชิงพหุสัมพันธ์ (multiple regression equation) ในรูปของ Cobb - Douglas หรือ log- log function เป็นเครื่องมือในการหาความสัมพันธ์ระหว่างอุปทานการส่งออกกุ้งไทยไปยังญี่ปุ่นและสหรัฐฯ ซึ่งเป็นตัวแปรตาม กับตัวแปรอิสระต่างๆ อันได้แก่ ราคากุ้งไทยในญี่ปุ่นและสหรัฐ ราคาอาหารกุ้ง ปริมาณผลผลิตต่อ 1ไร่ ปริมาณการส่งออกที่เหลือจากญี่ปุ่นและสหรัฐฯ และภาษีสิ่งแวดล้อม โดยได้ให้ความสำคัญกับภาษีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ด้วยการพิจารณาผลกระทบของภาษีดังกล่าวที่มีต่อปริมาณการส่งออกผ่านทางค่าความยืดหยุ่นของอุปทานการส่งออกกุ้งที่มีต่อภาษี

การใช้ regression ในการวิเคราะห์ทำให้เราทราบว่าตัวแปรอิสระใดบ้างที่มีอิทธิพลในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตาม ด้วยขอบเขตความน่าเชื่อถือที่สามารถกำหนดได้ เพราะฉะนั้นจึงสามารถเชื่อได้อย่างแท้จริงว่า ตัวแปรอิสระนั้นๆสามารถอธิบายตัวแปรตามได้จริงหรือไม่ ประกอบการกับใช้ log- log function จะทำให้ทราบค่าความยืดหยุ่นของตัวแปรตามที่มีต่อตัวแปรอิสระต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับจุดประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้ ที่ต้องการประเมินผลกระทบของภาษีสิ่งแวดล้อมที่มีต่อปริมาณการส่งออกกุ้ง โดยพิจารณาผ่านทางค่าความยืดหยุ่นของปริมาณการส่งออกที่มีต่อภาษี

7.2.2 ข้อจำกัดของงานศึกษาวิจัย

มูลค่าป่าชายเลนที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นตัวเลขที่ได้จากการวิจัยของ อาจารย์ ดร. สุธาวัลย์ เสถียรไทย โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เนื่องจากตัวเลขมูลค่าป่าชายเลนในงานวิจัยของ ดร. สุธาวัลย์ นับเป็นตัวเลขที่น่าเชื่อถือและใกล้เคียงความจริงมากที่สุดในขณะนี้ ดังนั้นจึงไม่ได้นำตัวเลขจากงานวิจัยชิ้นอื่นๆมาใช้ สำหรับในกรณีตัวเลขของภาษีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นตัวเลขที่ประมาณการขึ้น เนื่องจากความจริงที่ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีประเทศใด ทำการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของประเทศไทย ฉะนั้นข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นข้อมูลที่ประมาณการภายใต้ข้อสมมติต่างๆ เป็นผลทำให้แบบจำลองที่ใช้ในการคำนวณภาษีสิ่งแวดล้อม มีความจำกัดในการศึกษา ซึ่งค่าที่คำนวณได้ในที่นี้อาจไม่เท่ากับค่าของภาษีสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง หากมีการเก็บภาษีดังกล่าวในอนาคต ประกอบกับความจำกัดของตัวแปรอิสระซึ่งได้ดัดแปลงมาจากแบบจำลองทางทฤษฎี เนื่องจากตัวแปรบางตัว เช่น ภูมิอากาศและระดับเทคโนโลยี ไม่สามารถหาได้ ทำให้แบบจำลองที่ใช้อาจมีความจำกัดในการอธิบายผลของความสัมพันธ์ อย่างไรก็ตามในความจำกัดของข้อมูลที่ได้

รับ ประกอบกับข้อมูลบางตัวไม่สามารถหาค่าที่แท้จริงได้ เนื่องจากไม่มีราคาในระบบตลาด ทำให้วิธีการศึกษานี้นับว่ามีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการหาแนวทางในการแก้ปัญหาและกำหนดนโยบายเพื่อรองรับปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

7.2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาวิจัยในอนาคต

เนื่องจากข้อจำกัดในข้างต้น ดังนั้นข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาต่อไป อาจทำการศึกษาทางด้านที่มาของมูลค่าป่าชายเลนเอง หรือทำการประมาณภาษีสิ่งแวดล้อมด้วยปัจจัยอื่นๆที่ไม่ใช่มูลค่าป่าชายเลนที่ใช้ทำนากุ้ง เช่น มูลค่าของภาษีน้ำเสีย หรือภาษีที่ดิน ฯลฯ และอาจทำการเปรียบเทียบผลกระทบที่ได้จากการใช้ฐานภาษีที่แตกต่างกัน หรือทำการเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างการที่ประเทศไทยเก็บภาษีเอง กับประเทศผู้นำเข้าเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับกุ้งส่งออกของไทย ในรูปของภาษีข้ามพรมแดน (border tax adjustment) ยิ่งไปกว่านั้นจากความจำกัดทางด้านฟังก์ชันและตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา อาจแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มตัวแปรใหม่ๆ เช่น เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต ต้นทุนการผลิต และราคาปัจจัยการผลิตอื่นๆที่ใช้ทดแทนกันได้

สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาต่อในเรื่องที่เกี่ยวข้อง อาจจะทำการขยายขอบเขตการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น โดยอาจศึกษาในความลุ่มลึกของเนื้อหาวิชาการ หรืออาจมองภาพรวมให้กว้างขว้างขึ้น เช่นเจาะลึกลงในรายละเอียดถึงประสิทธิผลในการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อม การหาอัตราภาษีที่เหมาะสม การประเมินต้นทุน-ผลได้ (cost-benefit analysis) จากการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมกับอุตสาหกรรมกุ้ง นอกจากนี้อาจขยายขอบเขตการศึกษา โดยพิจารณาผลกระทบจากการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมกับสินค้าส่งออกของไทยที่อยู่ในรายการสินค้าอ่อนไหว หรืออาจทำการเปรียบเทียบมาตรการทางการค้าต่างๆ ที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางสิ่งแวดล้อม กับอุตสาหกรรมอื่นๆของไทยที่มีปัญหากับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายภายในประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศต่อไป