

การใช้มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
ศึกษากรณีการจัดเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติก

นายสารสิทธิ์ ชลอสันติสกุล

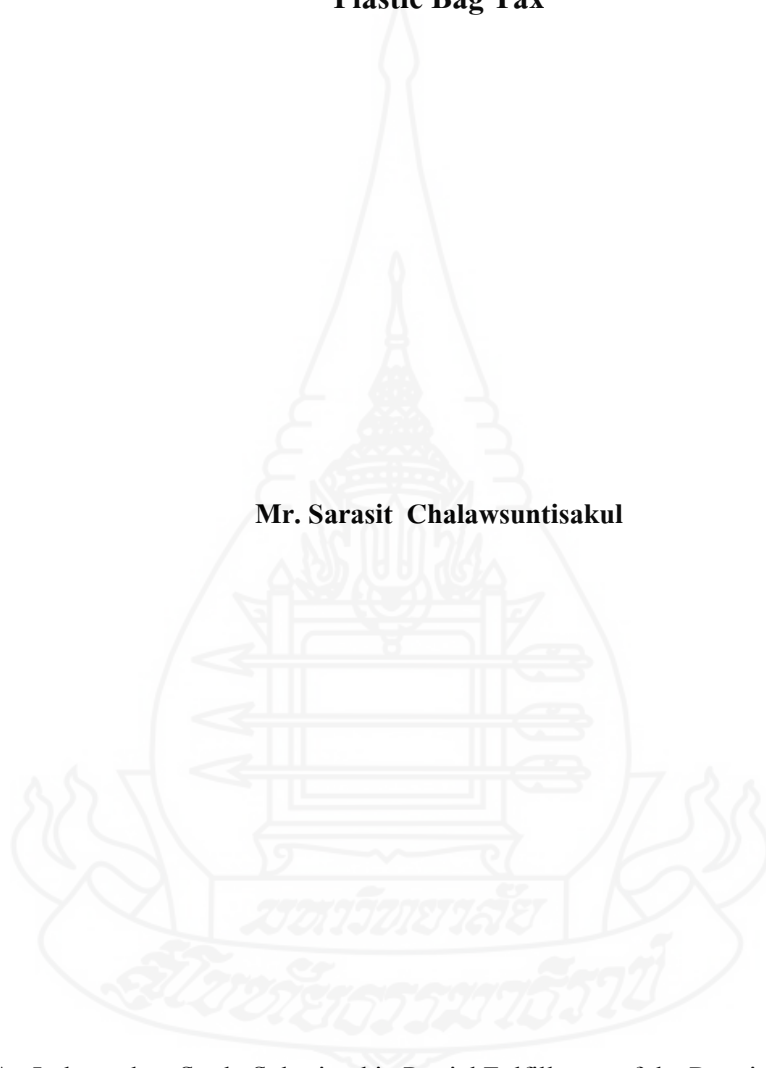


การศึกษาครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2554

**Tax Measures on Environment Management : Case study of
Plastic Bag Tax**

Mr. Sarasit Chalawsuntisakul



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การใช้มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
ชื่อและนามสกุล	ศึกษากรณีการจัดเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติก
วิชาเอก	นายสารสิทธิ์ ชลอสันติสกุล
สาขาวิชา	กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
	รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์

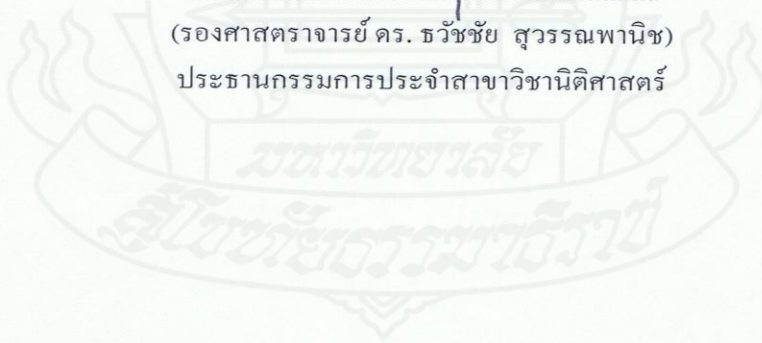
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. รวิชชัย สุวรรณพานิช)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์



ชื่อการศึกษา ค้นคว่ำอิสระ การใช้มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
ศึกษารณิการจ้ดเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติก

ผู้ศึกษา นายสารสิทธิ์ ชลอสันติสกุล รหัสนักศึกษา 2524002264 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ลำวัฑย์ หอนพรัตน์ **ปีการศึกษา** 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว่ำอิสระครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ทราบถึงปัญหา และสถานการณ์สิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในต่างประเทศและประเทศไทย (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงทฤษฎีมาตรการทางด้านภาษี กับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติก (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการนำมาตรการทางด้านภาษีในต่างประเทศมาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในประเทศไทย

เป็นการวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร ดำารบทความ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อทราบถึงปัญหาและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ถุงพลาสติก และศึกษาค้นคว่ำทฤษฎี แนวคิด มาตรการทางภาษีในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ถุงพลาสติก

ผลการศึกษาพบว่าในต่างประเทศนอกเหนือจากการรณรงค์เพื่อลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกแล้ว รัฐบาลยังได้นำมาตรการทางภาษี มาใช้ในการลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติก โดยมีประเทศไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่นำเอามาตรการทางด้านภาษีมาใช้ในการลดปริมาณถุงพลาสติก หรือที่เรียกว่ามาตรการ Plastax มาตรการนี้กำหนดไว้ใน Waste Management (Environment Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001 ซึ่งออกตามความใน Waste Management Act, 1996 โดยมาตรการ Plastax ที่นำมาใช้ประสบความสำเร็จอย่างมาก เนื่องจากสามารถลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกลงได้ถึง 94% ภายในเวลาไม่กี่สัปดาห์ และรายได้ที่กรมสรรพากรได้รับจากการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกนี้จะถูกส่งต่อไปยังกองทุนสีเขียว เพื่อพัฒนาโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป โดยในปัจจุบันได้มีหลายๆ ประเทศได้เริ่มหันมาให้ความสนใจกับมาตรการนี้ ดังนั้น หากมีการนำมาตรการทางภาษีดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยเรา ก็จะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ มาตรการทางภาษี การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ถุงพลาสติก

Independent Study title : Tax Measures on Environment Management : Case study of Plastic Bag Tax

Author: Mr. Sarasit Chalawsuntisakul ; **ID :** 2524002264 ;

Degree: Master of Laws ;

Independent Study advisor : Lawan Hornopparud, Associate Professor

Academic year : 2011

Abstract

The purposes of this study are : 1) to determine problems and environmental situation from plastic bags usage in a foreign countries and Thailand ; 2) to analyze theories on tax measures dealing with environmental problems derived from plastic bags usage ; 3) to suggest guidelines of implementation of foreign tax measures to management of environmental problems as a result of plastic bags usage in Thailand.

In this independent study, a documentary research was conducted by collecting Thailand foreign textbooks, article, information on the Internet, in order to know the problem and environmental situation by using plastic bag. Taxation theories and concepts and tax measures to management of environmental problems as a result of plastic bags usage were studied.

The results showed that the addition to plastic bag reduction campaigns, the foreign government introduced tax measures on plastic bag reduction. Ireland was the first country to implement tax measures to plastic bag reduction as known as the plastic measures in the Waste Management (Environment Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001 issued under the Waste Management Act, 1996. This measure successfully helped the country reduced plastic bag usage by up to 94% with in a few weeks. The revenues that the revenue department received were passed on to the Green Foundation that would develop environmental projects. Currently, many countries began to pay attention to this measure. If Thailand implements such tax measures, these measures may be a part in solving environmental problems in Thailand to some extent.

Keywords: Tax measures, Environmental management and Plastic bags

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านสมภพ ผ่องสว่าง ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองกลาง ที่ให้ความอนุเคราะห์ กรุณาให้คำปรึกษาหารือ และให้คำแนะนำอย่างมีคุณค่า ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ ที่กรุณาเป็น กรรมการสอบ และให้คำแนะนำต่างๆ แก่ผู้ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณาเป็นที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ตลอดทั้งได้สละเวลาอันมีค่า ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะ ปรับปรุง แก้ไข จนทำให้ การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณ คุณกานดา แจวจริญ เจ้าหน้าที่งานคดีปกครองเชี่ยวชาญ สำนักงาน ศาลปกครองสูงสุด อาจารย์นายสัตวแพทย์ ดร.สุรวัฒน์ ชลอสันติสกุล คณะสัตวศาสตร์และ เทคโนโลยีการเกษตร มหาวิทยาลัยศิลปากร ที่ให้การสนับสนุน ให้คำแนะนำ ให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจในการศึกษามาโดยตลอด

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่าน ที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ ทั้งในด้านทฤษฎีและการนำมาประยุกต์ ปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อนๆ พี่ๆ นิติศาสตรมหาบัณฑิต และผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องทุกท่าน รวมถึงผู้บังคับบัญชา เพื่อนๆ พี่ๆ สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี ที่ให้การ สนับสนุน ช่วยเหลือ ให้กำลังใจในการศึกษาครั้งนี้

ในการนี้ หากเกิดประโยชน์อันใดที่จะได้รับจากการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ผู้ศึกษา ขอมอบให้แก่พระคุณของบิดา มารดา ผู้มีพระคุณที่กล่าวข้างต้น กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ที่กรุณาให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ศึกษา และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช อันเป็นสถาบันที่ให้โอกาส ทางการศึกษา

สารสิทธิ์ ชลอสันติสกุล

พฤษภาคม 2555

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตการวิจัย	5
1.4 สมมุติฐานของการวิจัย	5
1.5 วิธีการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพลาสติก แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม	7
2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพลาสติก	7
2.1.1 การใช้ประโยชน์จากพลาสติกในประเทศไทย	10
2.1.2 ปริมาณมูลฝอยประเภทพลาสติกที่พบในสิ่งแวดล้อม	11
2.1.3 อุตสาหกรรมถุงพลาสติก	13
2.1.4 วัตถุประสงค์ผลิตภัณฑ์ถุงพลาสติก	14
2.1.5 ประเภทของถุงพลาสติก	16
2.2 แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม	17
2.2.1 แนวคิด ทฤษฎี หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม	17
2.2.2 แนวคิด ทฤษฎี หลักการทางภาษีอากร	23
บทที่ 3 แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติก ในประเทศไทย และมาตรการจัดเก็บภาษีจากถุงพลาสติกในต่างประเทศ	41
3.1 แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติก ในประเทศไทย	42
3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)	42
3.1.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535	43
3.1.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554	43
3.1.5 ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	45
3.1.6 ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม	49
3.2 มาตรการจัดเก็บภาษีจากถุงพลาสติกในต่างประเทศ	55
3.2.1 ประเทศไอร์แลนด์	55
3.2.2 ประเทศฮ่องกง	56
3.2.3 สหรัฐอเมริกา	57
3.2.4 สหราชอาณาจักร	58
บทที่ 4 ปัญหาจากถุงพลาสติกและการนำมาจัดการทางภาษีมาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม	59
4.1 ปัญหาจากการใช้ถุงพลาสติก	59
4.1.1 ปัญหาขยะมูลฝอยจากถุงพลาสติก	60
4.1.2 ปัญหาภาวะโลกร้อน	65
4.2 การนำมาจัดการทางภาษีมาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม	67
บทที่ 5 สรุปการวิจัย และข้อเสนอแนะ	75
สรุปการวิจัย	75
ข้อเสนอแนะ	76
บรรณานุกรม	78
ประวัติผู้ศึกษา	81

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 ระยะเวลาที่ขยะแต่ละชนิดย่อยสลายตามธรรมชาติ	65



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 4.1 ปริมาณขยะมูลฝอยปี 2551 จำแนกตามลักษณะพื้นที่	61
ภาพที่ 4.2 ปริมาณขยะมูลฝอยปี 2551 จำแนกตามรายภาค	61
ภาพที่ 4.3 สัดส่วนการนำของเสียภาคอุตสาหกรรมกลับมาใช้ประโยชน์ปี 2549-2551	62
ภาพที่ 4.4 ปริมาณร้อยละขององค์ประกอบขยะมูลฝอยชุมชนของเทศบาลทั่วประเทศ กรมควบคุมมลพิษ (2546)	63
ภาพที่ 4.5 จำนวนถุงพลาสติกต่อครั้งที่ได้รับจากการซื้อสินค้าที่ห้างสรรพสินค้า	64



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในภาวะการณ์ปัจจุบัน “มลพิษจากสิ่งแวดล้อม” ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจและมีผลกระทบต่อสภาพสังคมความเป็นอยู่ของมนุษย์ในทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยเฉพาะสภาพปัญหาอันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้น ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยของเราก็ได้ประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับ และนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย ปัญหามลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศ ปัญหาขยะมูลฝอย และปัญหาทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่ถูกทำลาย ฯลฯ

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม¹

(1) การเพิ่มจำนวนของประชากร

จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความต้องการปัจจัยในเรื่องของการอุปโภค บริโภค โดยเฉพาะในด้านของปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ย่อมมีอัตราส่วนเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน และความต้องการปัจจัยในการอุปโภค บริโภค ที่เพิ่มมากขึ้นนี้ ย่อมก่อให้เกิดการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้เกิดของเสียจากการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น อันนำไปสู่ปัญหามลพิษในด้านต่าง ๆ ได้เช่นกัน

(2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้มนุษย์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย เพราะการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีการ

¹ อริยพร โพธิ์ใส " ภาษีมลพิษ มาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมแนวใหม่ " วารสารจุดนิติ

พัฒนาอุตสาหกรรมให้มีกระบวนการผลิตที่ทันสมัย โดยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตเพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมมีขีดความสามารถในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้มีการนำเอาวัสดุดีบุกและทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นจำนวนมากอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและก่อให้เกิดปัญหามลพิษ อันเนื่องมาจากของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิต

(3) ความยากจนและการขาดจิตสำนึกในการศึกษาอบรม

ความยากจนและการขาดจิตสำนึกในการศึกษาอบรมเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การที่ประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ได้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนสำหรับใช้ในการเพาะปลูกเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิต และการที่ประชาชนขาดจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่าเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(4) การไม่รวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในการผลิตหรือการทำกิจกรรม

การที่สังคมใดปล่อยให้มีการทำกิจกรรมหรือการผลิตอย่างเสรีโดยมิได้นำ “ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม” มารวมเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตทำให้สังคมนั้นเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นในที่สุด หากสังคมใดมีการปล่อยให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือการระบายนมลพิษต่าง ๆ ลงสู่แหล่งธรรมชาติอย่างเสรีแล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อสังคมนั้น ๆ เพราะผู้ผลิตหรือสมาชิกในสังคมโดยทั่วไปจะไม่นำต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมมารวมเป็นต้นทุนในการผลิตก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

ในสถานการณ์ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นปัญหาที่สำคัญที่ทุกคนจะต้องร่วมมือกันหามาตรการในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งถุงพลาสติกถือว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมและเป็นปัญหาที่ใกล้ตัวเราทุกคนเป็นอย่างมาก ซึ่งในชีวิตประจำวันของเราทุกคนแทบจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นจากการใช้ถุงพลาสติกไปได้ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ ของทุกประเทศทั่วโลก

ถุงพลาสติกได้ถูกประดิษฐ์ขึ้นครั้งแรกบนโลกนี้เมื่อประมาณ 25 ปีก่อน ซึ่งในปัจจุบันมีอัตราการบริโภคถุงพลาสติกในโลกต่อปีสูงถึง 500,000,000,000 ถุง หรือเกือบ 1,000,000 ถุง ต่อนาที และมีปริมาณความต้องการบริโภคสูงขึ้นไปทุกวัน โดยในการผลิตถุงพลาสติกจำนวน 1 ตันต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติน้ำมันดิบถึง 11 บาร์เรล หรือกว่า 1,749 ลิตร โดยยังไม่ได้นับรวมถึงจำนวนน้ำมันเชื้อเพลิงธรรมชาติอื่นที่แปรสภาพมาเป็นพลังงานที่ใช้ในการผลิต²

² รัชณี สุชนมนตรี " มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับถุงพลาสติก " *กฤษฎีกาสาร* 3,3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2551) : 6-8 หน้า 6

ในแต่ละปีถุงพลาสติกจำนวนกว่า 4,000,000,000 ถุง ได้กลายเป็นขยะปริมาณมหาศาล ซึ่งต้องใช้เวลากว่า 5 ปี ถึง 1,000 ปี ในการย่อยสลายโดยขึ้นอยู่กับความหนาของพลาสติก ขณะที่มีการใช้งานสั้นที่สุดและกลายเป็นขยะมูลฝอยทันทีหลังการใช้งาน³ จึงเป็นภาระในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมาก และหากนำไปทำลายโดยไม่ถูกวิธีจะก่อให้เกิดสารอันตรายต่างๆ โดยขยะพลาสติกเหล่านี้ จะกลายเป็นมลพิษปะปนเข้าไปกับอากาศ ดิน และน้ำ และย้อนกลับมาเป็นพิษต่อร่างกายของมนุษย์ พืช และสัตว์ตามระบบห่วงโซ่อาหารในที่สุด รวมถึงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกจะต้องร่วมกันแก้ไข และหามาตรการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยหลายประเทศทั่วโลกมีมาตรการจำกัดการใช้ถุงพลาสติกอย่างจริงจังแล้ว และบางประเทศถึงขั้นห้ามใช้ถุงพลาสติก

สำหรับในประเทศไทยมีข้อมูลจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สำรวจปริมาณขยะทั่วประเทศ พบว่ามีมากกว่า 40,000 ตันต่อวัน เฉพาะในกรุงเทพมหานครมีขยะที่เก็บได้ 8,500 ตันต่อวัน เป็นขยะจากถุงพลาสติก 1,800 ตันต่อวัน มีค่าใช้จ่ายในการเก็บขนถึง 1.78 ล้านบาทต่อวัน หากเราสามารถลดการใช้ถุงพลาสติกจะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการเก็บขนได้ประมาณ 650 ล้านบาทต่อปี และลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ถึง 1 ล้านตันต่อปี⁴

หากพิจารณาถึงอัตราการเพิ่มของขยะพลาสติกและโฟม พบว่าขยะพลาสติกและโฟมเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าและเร็วกว่าขยะประเภทอื่น จากการสำรวจปริมาณมูลฝอยพลาสติกและโฟมของกรมควบคุมมลพิษพบว่า

พ.ศ.2542 มีปริมาณขยะพลาสติกและโฟม ประมาณ 1.9 ล้านตัน = 14 % ของขยะทั้งหมด⁵

พ.ศ.2544 มีปริมาณขยะพลาสติกและโฟม ประมาณ 2.3 ล้านตัน = 16 % ของขยะทั้งหมด⁶

³ เรื่องเดียวกัน หน้า 6

⁴ มูลนิธิโลกสีเขียว “ขยะถุงพลาสติก” ค้น 5 มิถุนายน 2554 จาก

<http://www.greenworld.or.th/relax/statistic?page=2>

⁵ ศูนย์ปฏิบัติการวิศวกรรมพลังงานและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกและโฟม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2547 หน้า 2-23

⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 2-23

พ.ศ.2546 มีปริมาณขยะพลาสติกและโฟม ประมาณ 2.5 ล้านตัน = 17.6 % ของขยะทั้งหมด⁷

ซึ่งปริมาณดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นทุกๆ ปี และจากการสำรวจปริมาณการใช้ถุงพลาสติกในครัวเรือนเมื่อปี พ.ศ.2546 พบว่าร้อยละ 50 ของขยะพลาสติกทั้งหมด คือ ถุงพลาสติกหรือถุงก๊อบแก๊บที่ได้จากห้างสรรพสินค้า ซึ่งส่วนใหญ่แต่ละบ้านจะไปห้างสรรพสินค้าประมาณสัปดาห์ละ 2 - 3 ครั้ง ในแต่ละครั้งจะได้รับถุงพลาสติกเฉลี่ยอย่างน้อย 5 ถุงต่อครั้ง ในหนึ่งปีแต่ละบ้านจึงได้รับถุงพลาสติกเฉลี่ยประมาณ 720 ถุง ซึ่งถ้าคำนวณจำนวนบ้านเรือนทั่วประเทศในปีพ.ศ. 2546 มีประมาณ 17,838,059 ครัวเรือน ดังนั้นในแต่ละปีจะเกิดขยะถุงพลาสติกเป็นจำนวนมหาศาล⁸

จากปัญหาดังกล่าวในต่างประเทศนอกเหนือจากการณรงค์เพื่อลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกแล้ว รัฐยังได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการหามาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาใช้บังคับกับการลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติก โดยมาตรการประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกคือ มาตรการทางภาษี โดยมีประเทศไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่น่าเอามาตรการทางด้านภาษีมาใช้ในการลดปริมาณถุงพลาสติก หรือที่เรียกว่ามาตรการ Plastax มาตรการนี้กำหนดไว้ใน Waste Management (Environment Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001 ซึ่งออกตามความใน Waste Management Act, 1996 โดยมาตรการ Plastax ที่นำมาใช้ประสบความสำเร็จอย่างมาก เนื่องจากสามารถลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกลงได้ถึง 94% ภายในเวลาไม่กี่สัปดาห์ และรายได้ที่กรมสรรพากรได้รับจากการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกนี้จะถูกส่งต่อไปยังกองทุนสีเขียว เพื่อพัฒนาโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป โดยในปัจจุบันได้มีหลายๆ ประเทศได้เริ่มหันมาให้ความสนใจกับมาตรการนี้ ดังนั้นหากมีการศึกษาถึงรายละเอียดการนำมาตรการทางภาษีดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยเรา ก็จะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศเราต่อไป

⁷ สำนักงานบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและสิ่งแวดล้อม คณะสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล รายงานหลัก โครงการลดการใช้พลาสติกและ โฟม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548 หน้า 3-6

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 3-10

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อทราบถึงปัญหาและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในต่างประเทศและประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงทฤษฎี มาตรการทางด้านภาษี กับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติก

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการนำมาตรการทางด้านภาษีในต่างประเทศมาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในประเทศไทย

3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาและสถานการณ์ของสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในต่างประเทศและประเทศไทย และวิเคราะห์หลักการ ทฤษฎี มาตรการทางด้านภาษี กับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติก เพื่อหาแนวทางการนำมาตรการทางด้านภาษีในต่างประเทศมาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในประเทศไทย

4. สมมติฐานการวิจัย

เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมถือเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่ทุกคนจะต้องร่วมมือกันหามาตรการในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งการใช้ถุงพลาสติกถือว่าเป็นปัญหาหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมและเป็นปัญหาที่ใกล้ตัวเราทุกคนเป็นอย่างมาก มาตรการทางภาษีถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นหากมีการศึกษาถึงแนวทางการนำมาตรการทางด้านภาษีมาใช้ในการจัดการปัญหาจากการใช้ถุงพลาสติกในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ในประเทศไทย จะเป็นการช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคในการลดปริมาณการใช้ และจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหามลพิษจากถุงพลาสติกในประเทศไทยของเราได้

5. วิธีการวิจัย

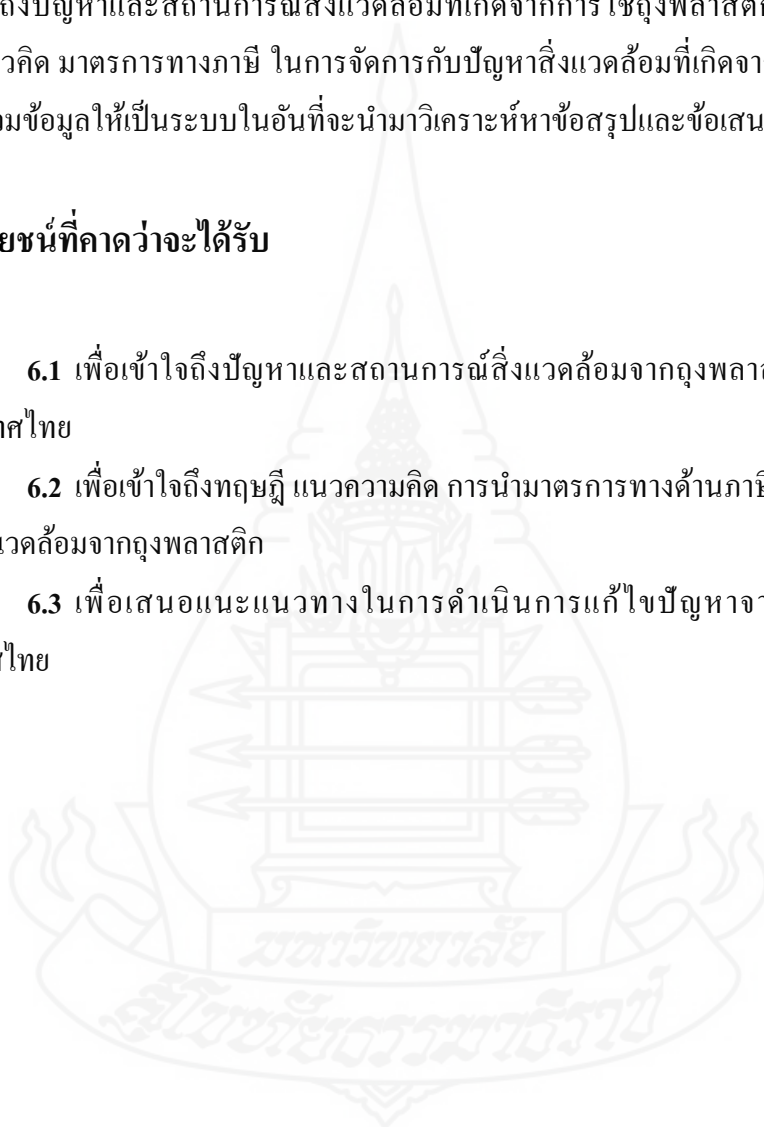
การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร ตำรา บทความ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อทราบถึงปัญหาและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ถุงพลาสติก และศึกษาค้นคว้า ทฤษฎี แนวคิด มาตรการทางภาษี ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ถุงพลาสติก เพื่อรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบในอันที่จะนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 เพื่อเข้าใจถึงปัญหาและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในต่างประเทศ และประเทศไทย

6.2 เพื่อเข้าใจถึงทฤษฎี แนวความคิด การนำมาตรการทางด้านภาษีมาใช้ในการจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติก

6.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาจากขยะถุงพลาสติก ในประเทศไทย



บทที่ 2

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพลาสติก แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับ กับการจัดการสิ่งแวดล้อม

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพลาสติก

พลาสติก คือ สารสังเคราะห์ (Synthetic Materials) ที่มนุษย์คิดขึ้นมา ประกอบด้วยธาตุสำคัญคือ คาร์บอน ออกซิเจน ไฮโดรเจน ไนโตรเจน และคลอรีน สมาคมวิศวกรพลาสติก (SPE) และสมาคมอุตสาหกรรมพลาสติก (SPI) แห่งสหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความของพลาสติกไว้ดังนี้⁹

" พลาสติก คือ วัตถุที่ประกอบด้วยสารหลายชนิด มีน้ำหนักโมเลกุลสูง และมีลักษณะอ่อนตัวขณะทำการผลิต ซึ่งโดยมากใช้กรรมวิธีการผลิตด้วยความร้อนหรือแรงอัดหรือทั้งสองอย่าง "

" A large and varied group of materials which consist of or contain as an essential ingredient a substance of high molecular weight which, while solid in the finished state, at some stage of its manufacture is soft enough to be formed into various shapes-most usually through the application (either singly or together) of heat and pressure."

พลาสติกเป็นวัสดุสังเคราะห์ ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของสังคมมนุษย์ มากขึ้นเรื่อยๆ มีการนำมาใช้งานหลากหลายรูปแบบ ทั้งในลักษณะของบรรจุภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์สิ่งของเครื่องใช้ และวัสดุก่อสร้าง ทั้งนี้เนื่องจาก พลาสติกมีคุณสมบัติพิเศษหลายประการ อาทิ สามารถขึ้นรูปได้ง่ายแม้ว่ารูปทรงของผลิตภัณฑ์จะมีความซับซ้อนสามารถผลิตได้ปริมาณมากในเวลาจำกัด น้ำหนักเบาเมื่อเทียบกับโลหะและเซรามิก แข็งแรงและเหนียว มีทั้งชนิดแข็งและชนิดอ่อนนุ่มยืดหยุ่นได้ ทนทานต่อสารเคมี ไม่เป็นสนิม ไม่ผุกร่อน มีทั้งชนิดที่โปร่งใสแบบกระจกและชนิดทึบที่มีความสวยงาม ผิวเรียบมัน สามารถปรุงแต่งคุณสมบัติได้ง่ายด้วยการเติมสารเติมแต่ง (Additives) เช่น สารเสริมสภาพพลาสติก (Plasticizer) สารปรับปรุงคุณภาพ (Modifier) สารเสริมมวล (Filler) สารคงสภาพ (Stabilizer) สารยับยั้งปฏิกิริยา (Inhibitor) สารหล่อลื่น (Lubricant) และผงสี (Pigment) เป็นต้นพลาสติก (รวมทั้งโฟมซึ่งเป็นพลาสติกชนิดฟู) ส่วนใหญ่สังเคราะห์ขึ้น

⁹ อรุณา กอสนาน “พลาสติกและกระบวนการผลิต” ค้น 5 มิถุนายน 2554 จาก

จากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม พลาสติกตัวแรกที่ถูกสังเคราะห์ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1868 คือ “เซลลูลอยด์” ด้วยแรงจูงใจให้มีการสังเคราะห์พลาสติกเพื่อทดแทนงาช้างสำหรับผลิตเป็นลูกบิลเลียด แม้เซลลูลอยด์ที่สังเคราะห์ขึ้นได้ในขณะนั้นยังมีความเปราะ ไม่สามารถนำมาใช้แทนงาช้างเพื่อผลิตลูกบิลเลียดได้อย่างสมบูรณ์ แต่เซลลูลอยด์นี้ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมากมาย และยังเป็นจุดเริ่มต้นของการนำไปสู่การสังเคราะห์พลาสติกชนิดอื่นๆ ขึ้นอีกนับไม่ถ้วนจนถึงปัจจุบัน พลาสติกส่วนใหญ่เป็นฉนวนทางไฟฟ้า แต่ก็มีชนิดพิเศษที่เป็นตัวนำไฟฟ้าได้ ทำให้ “พลาสติก” เป็นวัสดุแห่งศตวรรษ สามารถใช้ทดแทนวัสดุอื่นได้มากมาย ทั้งเหล็กกล้า เหล็กไร้สนิม แก้ว กระจก และเซรามิก หรือแม้แต่ไม้และยางธรรมชาติ ยิ่งไปกว่านั้นอวัยวะเทียมต่างๆ ของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นฟันเทียม เลนส์นัยน์ตาเทียม กระดูกเทียม หลอดเลือดเทียม หัวใจเทียม ไตเทียม รวมทั้งอุปกรณ์ทางการแพทย์หลากหลายชนิด ต่างก็ผลิตจากวัสดุพลาสติกชนิดพิเศษทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการใช้งานพลาสติกในชีวิตประจำวันหลากหลายรูปแบบ แต่การใช้งานในรูปแบบบรรจุภัณฑ์ (Plastic Packaging) โดยเฉพาะบรรจุภัณฑ์อาหาร (รวมถึงกล่องโฟมและถาดโฟม) จะมีสัดส่วนการใช้งานสูงสุด ขณะที่มีการใช้งานสั้นที่สุด กลายเป็นขยะทันทีหลังการใช้งาน จึงเป็นภาระในการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากพลาสติกและโฟมเป็นวัสดุที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ในธรรมชาติ หากนำไปเผาทำลายอย่างไม่ถูกวิธีจะก่อให้เกิดมลพิษรวมทั้งสารไดออกซิน ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพชุมชน¹⁰

หากพิจารณา “พลาสติก” ตามโครงสร้างและคุณสมบัติทางความร้อน (Structure and Thermal Properties) สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ พลาสติกเทอร์โมเซต (Thermosetting Plastic) และพลาสติกเทอร์โมพลาสติก (Thermoplastic)

พลาสติกเทอร์โมเซต (Thermosetting Plastic) เป็นพลาสติกที่มีโครงสร้างตาข่าย เนื่องจากมีการเชื่อมต่อกันระหว่างสายโซ่ (Cross-Linked Structure) แข็งตัวด้วยความร้อนแบบไม่ย้อนกลับ สามารถขึ้นรูปผลิตภัณฑ์รูปทรงต่างๆ ได้โดยทำให้แข็งตัวด้วยความร้อนในแม่แบบ และเมื่อแข็งตัวแล้วจะมีความคงรูปสูงมาก เนื่องจากไม่สามารถหลอมเหลวได้อีก หากเปรียบเทียบของใกล้ตัว พลาสติกเทอร์โมเซตจะมีสมบัติคล้ายไข่ต้ม กล่าวคือ เมื่อแข็งตัวด้วยความร้อนแล้ว จะไม่สามารถหลอมเพื่อเปลี่ยนรูปทรงได้อีก จึงจัดเป็นวัสดุประเภท **“รีไซเคิลไม่ได้”** ตัวอย่าง

¹⁰ ศูนย์ปฏิบัติการวิศวกรรมพลังงานและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกและโฟม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2547 หน้า 2-2

พลาสติกในกลุ่มนี้ ได้แก่ อีพอกซี (Epoxy) เมลามีน (Melamin) ยูเรีย (Urea) ฟีนอลิก (Phenolic) โพลีเอสเตอร์ไม่อิ่มตัว (Unsaturated Polyester) เป็นต้น

พลาสติกเทอร์โมพลาสติกหรือเทอร์โมพลาสติก (Thermoplastic) เป็นพลาสติกที่มีโครงสร้างเป็นสายโซ่ (Linear/Branched Chain Structure) หลอมตัวด้วยความร้อน และกลับแข็งตัวเมื่ออุณหภูมิลดต่ำลง หากเปรียบเทียบของใกล้ตัว เทอร์โมพลาสติกจะมีคุณสมบัติคล้ายน้ำแข็งหรือเทียนไขซึ่งหลอมตัวด้วยความร้อนแบบย้อนกลับได้ จึงจัดเป็นวัสดุประเภท **“รีไซเคิลไม่ได้”** ประกอบกับผลิตได้ง่ายในปริมาณมาก และราคาถูก จึงเป็นพลาสติกที่มีการใช้งานแพร่หลาย (มีสัดส่วนการใช้งานมากกว่า 60% ของปริมาณการใช้พลาสติกทั้งหมด) ตัวอย่างพลาสติกในกลุ่มนี้ ได้แก่ โพลีเอทิลีน ทั้งชนิดความหนาแน่นต่ำ (LDPE) และชนิดความหนาแน่นสูง (HDPE) โพลีโพรพิลีน (PP) โพลิสไตรีน (PS) โพลีไวนิลคลอไรด์ (PVC) และโพลีเอทิลีนเทเลฟทาเลท (PET) เป็นต้น ¹¹

สำหรับกรณีของถุงพลาสติกถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการนำมาหลอมละลายขึ้นรูปใหม่ได้ก็ตาม เพราะผลิตภัณฑ์ถุงพลาสติกส่วนมากทำมาจาก polyethylene เป็นพลาสติกชนิดหนึ่งที่มีคุณสมบัติในการขึ้นรูปได้ในรูปแบบต่างๆ หรือขนาดตามที่เราต้องการได้ง่าย อีกทั้งมีความคงทนและกันน้ำ ทำให้นิยมใช้ถุงพลาสติกบรรจุสิ่งของที่มีน้ำหนักมาก โดยเฉพาะขวด และกระป๋องชนิดต่างๆ ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงถุงพลาสติกไม่สามารถที่จะนำมา recycle ได้ก็ตาม แต่เราสามารถนำถุงพลาสติกได้บ่อยครั้งเท่าที่เราต้องการ นอกจากนี้ถุงพลาสติกสามารถหลอมละลายและขึ้นรูปใหม่ได้ แต่ถุงพลาสติกยังมีข้อเสียอีกหลายอย่าง ทั้งการใช้งาน การผลิต และการย่อยสลาย โดย polyethylene ที่ใช้เป็นตัวเติมในการผลิตถุงพลาสติกได้มาจากก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปไม่ยั่งยืน ทำให้ธรรมชาติเสื่อมโทรม พลาสติกที่ใช้แล้วจำนวนน้อยมากที่สามารถนำกลับมาผลิตใหม่ได้ (recycle) ส่งผลให้มีขยะจากถุงพลาสติกจำนวนมาก วิธีการกำจัดถุงพลาสติกในปัจจุบันคือการฝังกลบซึ่งจะเป็นมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ และสุขภาพมนุษย์ต่อประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ฝังกลบ นอกจากนี้การที่พลาสติกไม่สามารถจะย่อยสลายตามธรรมชาติได้ นั้นหมายความว่ามันไม่สามารถที่จะแตกสลายไปเป็นอนุภาคทางอินทรีย์วัตถุได้ อย่างไรก็ตามนักวิทยาศาสตร์พบว่ามันสามารถสลายได้โดยแสงอาทิตย์ แต่ต้องใช้เวลาร้อยปี แสดงว่าขยะพลาสติกจะคงอยู่ในธรรมชาติของเราไปอีกนาน รวมถึงขยะพลาสติกก่อนหน้านี้ย้อนไปอีก 50 ปี ทำให้เราตระหนักได้ว่ามีขยะพลาสติกปริมาณมหาศาลในปัจจุบัน นอกจากนี้

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 2-2

ในขบวนการแปรเปลี่ยนรูปพลาสติกโดยการหลอมละลาย และขึ้นรูปใหม่นั้น จะปล่อยสารพิษ เช่น โลหะหนักสู่บรรยากาศอีกด้วย

1.1 การใช้ประโยชน์จากพลาสติกในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการใช้งานพลาสติกในเกือบทุกสาขา ทั้งในบรรจุภัณฑ์ (Packaging) เฟอร์นิเจอร์ (Furniture) ขนส่งยานยนต์ (Transport) ก่อสร้าง (Construction) เครื่องใช้ไฟฟ้าและ อิเล็กทรอนิกส์ (Electrical & Electronics) เครื่องใช้ในครัวเรือน (Housewares) และอื่นๆ จากสถิติ การผลิตพลาสติกในประเทศไทย จำแนกตามตลาดหรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ เปรียบเทียบระหว่างปี 1996 และ 1999 จะพบว่าสัดส่วนการใช้พลาสติกเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาดทั้งสองปีใกล้เคียงกัน คือ ใช้ผลิตบรรจุภัณฑ์ (Packaging) มากที่สุด (32-35%) รองลงมา คือ เส้นใย (Fiber/Textile) 20-22% วัสดุก่อสร้าง (Construction) 16-17% เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Electrical & Electronic) 10-11% ชิ้นส่วนยานยนต์ (Automobile Part) 4-5% ของใช้ในครัวเรือน (Housewares) 4% เฟอร์นิเจอร์ (Furniture) 3% รองเท้ารองเท้า (Footwear) 1% สินค้าฟุ่มเฟือย (Leisure Products) 1% และผลิตภัณฑ์อื่นๆรวม 5%¹²

คุณลักษณะเด่นและตัวอย่างการใช้งานหลักของพลาสติกที่ใช้งานแพร่หลาย พอสรุปได้ ดังนี้

(1) PET (POLYETHYLENE TEREPHTHALATE)

คุณลักษณะเด่น ใส (Clear and Limpid) ทนแรงฉีกขาดได้ดี (High tear resistant) ทนน้ำมันและสารเคมี (Highly oil and chemical resistant) และทนสภาพแวดล้อมได้ดี (Excellent environmental stress cracking resistant)

ตัวอย่างการใช้งาน เช่น ขวดน้ำดื่ม ขวดน้ำมันพืช ขวดแชมพู (ชนิดใส) ขวดเบบี้ออย ขวดสบู่เหลว (ชนิดใส) เป็นต้น

(2) PP (POLYPROPYLENE)

คุณลักษณะเด่น ใสและเงา ทนความร้อนได้สูง (จุดหลอมเหลว 180-220 oC) เหมาะที่จะใช้บรรจุอาหาร (ร้อน)

ตัวอย่างการใช้งาน เช่น ถังใส่แกง (นิยมเรียกถังร้อน) ถังใส่เสื้อผ้าและของชำร่วย (เนื่องจากใสและเงา) กล่องอาหารเข้าไมโครเวฟได้ เชือกพลาสติก เป็นต้น

¹² เรื่องเดียวกัน หน้า 2-7

(3) HDPE (HIGH DENSITY POLYETHYLENE)

คุณลักษณะเด่น ชุ่น (Opacity) ทนความร้อนได้สูง (จุดหลอมเหลว 160-230 oC) คงรูปทรงได้ดี (Best dimension stability and excellent weld strength) และทนสภาพแวดล้อมได้ดี (Excellent environmental stress cracking resistant)

ตัวอย่างการใช้งาน เช่น ถุงหิ้ว (T-shirt Bag) ถุงช้อปปิ้ง (Die Cut Handle Bag หรือ Flexi-loop handle bag) ถุงใส่ผักและผลไม้สดในซูเปอร์มาร์เก็ต (Bags on roll) เป็นต้น

(4) LDPE (LOW DENSITY POLYETHYLENE)

คุณลักษณะเด่น ทนต่อแรงดึงและแรงกระแทก (High Tensile and Impact Strength) ทนต่ออุณหภูมิที่ใช้ซีล (Sealing Temperature 100-150 oC) ทนต่อน้ำมันและสารเคมี (Oil and chemical resistant) ไส้และมีความยืดหยุ่นสูง ทนสภาพแวดล้อมได้ดี (Excellent environmental stress cracking resistant)

ตัวอย่างการใช้งาน เช่น ถุงหิ้ว (T-shirt Bag) ถุงช้อปปิ้ง (Die Cut Handle Bag หรือ Flexi-loop handle bag) ถุงบรรจุข้าวสาร (Rice Packaging) ถูนม (Milk Packaging) ถูกะทิ ถูน้ำตาล ถูซุส และถุงเครื่องปรุงต่างๆ ถูขนมขบเคี้ยวหรือถูลามิเนต (เคลือบด้านใน) เป็นต้น

1.2 ปริมาณมูลฝอยประเภทพลาสติกที่พบในสิ่งแวดล้อม

จากการสำรวจปริมาณมูลฝอยประเภทพลาสติกและโฟมของกรมควบคุมมลพิษ พบว่าปริมาณมูลฝอยประเภทพลาสติกและโฟมที่พบในสิ่งแวดล้อม ในปีพ.ศ. 2542 มีประมาณ ร้อยละ 14 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมด หรือ 1.9 ล้านตันต่อปี และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16 หรือ 2.3 ล้านตัน ในปีพ.ศ.2544 ขยะพลาสติกและโฟมมีแหล่งกำเนิดที่สำคัญ ได้แก่ ร้านอาหาร ห้างสรรพสินค้า โรงแรม โรงพยาบาล และโรงเรียน คริวเรือนในฐานะผู้บริโภคก็เป็นแหล่งขยะ มูลฝอย พลาสติกและโฟมที่สำคัญ โดยมีองค์ประกอบของขยะมูลฝอยที่เป็นพลาสติกจำแนกตามแหล่งกำเนิดต่างๆ และจากการสำรวจและวิเคราะห์องค์ประกอบมูลฝอยชุมชนของเทศบาลทั่วประเทศ พบว่าในกรุงเทพฯและปริมณฑลองค์ประกอบมูลฝอยที่เป็นพลาสติกที่มีอยู่ในมูลฝอยทั้งหมด มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 15.68 ดังแสดงรายละเอียดใน ชนิดของพลาสติกที่ตกค้างอยู่ในขยะมูลฝอยชุมชนที่สำคัญได้แก่ พลาสติกชนิด เอชดีพีอี (HDPE) แอลดีพีอี (LDPE) และ พีพี (PP) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 39.54 , 29.20 และ 16.10 ของปริมาณขยะพลาสติกที่พบในขยะมูลฝอย พลาสติกจำนวนน้อยที่พบในขยะมูลฝอยชุมชน ซึ่งได้แก่ พีอีที(PET) พีวีซี (PVC) พีพี (PP) พีอี (PE) และ โฟมอีพีเอส (Expandable Polystyrene) แสดงให้เห็นว่ามีการเก็บพลาสติกดังกล่าวมากกลับไป

ใช้ใหม่ในลักษณะต่างๆ กัน ดังนั้นการที่จะลดปริมาณขยะพลาสติกในขยะมูลฝอยชุมชน ควรมุ่งเน้นไป ในมูลฝอยพลาสติกประเภท HDPE , LDPE และ PP ซึ่งการลดปริมาณขยะดังกล่าว ต้องใช้มาตรการดำเนินการในหลายรูปแบบ เช่น การใช้วัสดุทดแทน และการส่งเสริมให้มีการนำปรีไซเคิลให้มากขึ้นหากทำการสำรวจของเสียพลาสติกและโฟมในกองขยะทั่วไป จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์อาหาร โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.2.1 ถุงพลาสติกชนิดของ (ถุงร้อน)

ส่วนใหญ่เป็นถุงใส่แกงที่ใช้บรรจุอาหารนำกลับ (Take Home) ในร้านอาหารทั่วไป มี 2 ประเภท คือ ชนิดโปร่งใส ผลิตจากโพลิโพรไพลีน หรือ PP และชนิดโปร่งแสง ผลิตจากโพลิเอทิลีนความหนาแน่นสูงหรือ HDPE

ปัญหาที่พบ

ถุงที่ถูกทิ้งในกองขยะ ส่วนใหญ่มีเศษอาหารปนเปื้อน จึงมีข้อจำกัดในการนำกลับไปหลอมใช้ใหม่ แม้ PP และ HDPE จะเป็นเทอร์โมพลาสติก

แนวทางแก้ปัญหา

- (1) ทดแทนด้วยบรรจุภัณฑ์ที่ใช้หมุนเวียนได้หรือนำกลับมาใช้ซ้ำได้ (Reuse) เช่น กล่องพลาสติก PP ชนิดฝาปิดแน่น ซึ่งสามารถทำความสะอาดแล้วใช้ซ้ำได้ไม่จำกัดจำนวนครั้ง
- (2) ทดแทนด้วยบรรจุภัณฑ์ที่ย่อยสลายทางชีวภาพได้ (Biodegradable)
- (3) สร้างระบบการแยกทิ้ง รวบรวมแล้วนำไปกำจัดด้วยวิธีเผาผลิตพลังงาน (Wasteto-Energy) อย่างครบวงจร

1.2.2 ถุงหิ้ว (T-shirt Bag)

ส่วนใหญ่เป็นถุงที่ผลิตจากโพลิเอทิลีน มีทั้งชนิดเนื้อบางใส ผลิตจากโพลิเอทิลีนความหนาแน่นสูง หรือ เอชดีพีอี (HDPE) และชนิดหนาทึบ ผลิตจากโพลิเอทิลีนความหนาแน่นต่ำ หรือ แอลดีพีอี (LDPE)

ปัญหาที่พบ

ประชาชนส่วนใหญ่ได้พยายามใช้ซ้ำแล้ว ฉะนั้นถุงที่ถูกทิ้งในกองขยะส่วนใหญ่จึงสกปรก เก่า ฉีกขาด และมักถูกทิ้งพร้อมขยะมูลฝอยกล่องโฟม และเศษอาหาร (เนื่องจากประชาชนยังไม่มีทางเลือกที่เหมาะสมในการทิ้งเศษอาหาร) จึงมีข้อจำกัดในการนำกลับไปหลอมใช้ใหม่ แม้ HDPE และ LDPE จะเป็นเทอร์โมพลาสติก

แนวทางแก้ปัญหา

- (1) จัดให้มีถังหมักประจำหมู่บ้าน อาคารรวม ร้านค้า และร้านอาหารทั่วไป
- (2) สร้างระบบหรือมาตรการเพิ่มมูลค่าให้กับถุงที่ใช้แล้ว (แต่ยังไม่สกปรก) โดยอาจลดราคาให้เมื่อนำกลับไปใช้ซ้ำ หรือรวบรวมแล้วนำไปขายคืนกลับสู่ระบบรีไซเคิล
- (3) หากเป็นถุงที่ปนเปื้อน ให้แยกทิ้ง (อาจทิ้งร่วมกับถุงอาหาร) เพื่อนำไปเผาผลิตพลังงาน

1.2.3 ถุงลามิเนต (Laminated Bag หรือ Multi-layer Bag)

ส่วนใหญ่เป็นถุงที่ผลิตจากวัสดุหลายชนิดซ้อนกัน แต่ละชนิดหรือแต่ละชั้นจะมีคุณสมบัติเด่นแตกต่างกันไป นิยมใช้บรรจุสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น น้ำยาล้างจาน น้ำยาปรับผ้านุ่ม รวมทั้งขนมขบเคี้ยว

ปัญหาที่พบ

เนื่องจากถุงเหล่านี้ประกอบด้วยวัสดุหลากหลายชนิด จัดการยาก จึงถูกทิ้งเป็นขยะมากที่สุด

แนวทางแก้ปัญหา

สร้างระบบรับซื้อคืนหรือแลกซื้อคืนของผลิตภัณฑ์ของตนที่ใช้แล้วกลับไปจัดการโดยบริษัทผู้ผลิต พร้อมบังคับใช้มาตรการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ

1.3 อุตสาหกรรมถุงพลาสติกในประเทศไทย

อุตสาหกรรมถุงพลาสติกพัฒนาขึ้นในประเทศไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่ลงทุนประกอบการและเลิกกิจการได้ง่าย สถานที่ผลิตหรือโรงงานใช้ตึกแถวขนาดเพียง 1-2 คูหา ผลิตด้วยกรรมวิธีที่ใช้เทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อน ใช้แรงงานราคาถูกที่ไม่ต้องมีความชำนาญพิเศษ ผู้ประกอบการสามารถศึกษาวิธีการผลิตและการควบคุมเครื่องจักรได้จากผู้ขายเครื่องจักร และสามารถจ้างฝึกแรงงานเข้าทำงานได้ในเวลาอันรวดเร็ว เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตส่วนใหญ่มีราคาเครื่องละไม่เกิน 1 ล้านบาท ปัจจุบันประเทศไทยสามารถผลิตเครื่องจักรผลิตถุงและกระสอบพลาสติกได้ แต่คุณภาพเครื่องจักรยังไม่เทียบเท่าเครื่องจักรที่นำเข้าจากต่างประเทศ

การที่อุตสาหกรรมถุงพลาสติกใช้เงินลงทุนต่ำ เทคโนโลยีการผลิตไม่ซับซ้อน และใช้แรงงานมาก นักลงทุนต่างชาติจึงได้ย้ายฐานการผลิตจากต่างประเทศเข้ามา เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี

ไต้หวัน และสิงคโปร์ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาค่าจ้างแรงงานสูงในประเทศของตน ทำให้การผลิตของอุตสาหกรรมถุงพลาสติกในประเทศไทยจำนวนมากเป็นการผลิตเพื่อส่งออก

ถุงพลาสติกเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีปริมาณการผลิตสูงที่สุดเมื่อเทียบกับปริมาณการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกชนิดอื่น ๆ ทั้งหมด โดยคิดเป็นร้อยละ 50 ของปริมาณการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกทั้งหมดในประเทศ แต่ถุงพลาสติกเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าการผลิตรวมและส่วนต่างกำไร (profit margin) ต่ำ เนื่องจากมีการแข่งขันในระดับสูงในปัจจุบัน โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกมีอยู่ประมาณ 5,000 โรงทั่วประเทศ โดยประมาณ 3,000 โรงใช้เทคโนโลยี polymer converter ซึ่งใช้เม็ดพลาสติกหรือเรซินเป็นวัตถุดิบโดยตรง ที่เหลืออีกประมาณ 2,000 โรงใช้เทคโนโลยี fabricator ซึ่งใช้พลาสติกพื้นฐานเป็นวัตถุดิบ เช่น แผ่นหรือฟิล์มพลาสติก มาแปรรูปโดยการเปลี่ยนรูปร่าง ในจำนวนโรงงานทั้งหมดนี้ เป็นโรงงานอุตสาหกรรมผลิตถุงพลาสติกกว่า 3,000 โรงงานจ้างคนงานกว่า 80,000 คนทั่วประเทศ¹³

อุตสาหกรรมถุงพลาสติกและกระสอบพลาสติกเป็นสาขาหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งภายในอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์พลาสติก โดยใช้เม็ดพลาสติกเป็นวัตถุดิบหลัก ในระยะแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมต้องอาศัยการนำเข้าเม็ดพลาสติกจากต่างประเทศทั้งหมด จนกระทั่งเริ่มมีการผลิตเม็ดพลาสติกเพื่อสนองอุตสาหกรรมถุงและกระสอบพลาสติกขึ้นภายในประเทศเป็นครั้งแรกในปี 2521 โดยบริษัทปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) แต่ก็ยังมีการนำเข้าเม็ดพลาสติกอย่างต่อเนื่องจนมีการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีแบบครบวงจรภายใต้โครงการปิโตรเคมีไทยระยะที่หนึ่งขึ้นในช่วงปี 2526-2529 ประเทศไทยจึงเริ่มมีความพอเพียงในการผลิตเม็ดพลาสติกและทำให้การนำเข้าเม็ดพลาสติกจากต่างประเทศลดลง¹⁴

1.4 วัตถุดิบผลิตภัณฑ์ถุงพลาสติก

วัตถุดิบหลักในการผลิตถุงและกระสอบพลาสติกคือ เม็ดพลาสติก ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นปลายจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

เม็ดพลาสติกที่ใช้มากในประเทศไทยมีอยู่ 4 ประเภท คือ โพลีเอทิลีน (polyethylene - PE) โพลีโพรพิลีน (polypropylene - PP) โพลีสไตรีน (polystyrene - PS) และโพลีไวนิลคลอไรด์

¹³ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ “อุตสาหกรรมถุงพลาสติกและกระสอบพลาสติก”

ค้น 5 มิถุนายน 2554 จาก

http://www.thaifita.com/thaifita/Portals/0/File/vol4Ch_9_plastic.doc

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

หรือพีวีซี (polyvinyl chloride - PVC) โดยเม็ดพลาสติกแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันในด้านคุณสมบัติการใช้และการบริโภค

1.4.1 โพลีเอทิลีน (polyethylene – PE) เป็นเม็ดพลาสติกที่มีคุณสมบัติแข็งแรงเหนียว ทนทาน ป้องกันความชื้นมิให้ผ่านเข้าออกได้ แต่ให้ก๊าซต่างๆ ซึมผ่านได้ ทนกรดและด่างอ่อน ไม่น้ำมันและไขมัน โดยเฉพาะน้ำมันก๊าซและน้ำมันเบนซิน มีน้ำหนักเบา ความถ่วงจำเพาะเท่ากับ 0.93 ในรูปแผ่นบาง สามารถพับงอได้ดี มีความยืดตัวได้สูง ลึกขาคยาก เป็นฉนวนไฟฟ้าดีมาก ไม่สามารถทนความร้อนสูง แต่ทนความเย็นได้ถึง -100 องศาฟาเรนไฮต์ เม็ดพลาสติก PE แบ่งได้ตามเกรดเป็น 3 ชนิดคือ

(1) **โพลีเอทิลีนชนิดความหนาแน่นต่ำ (low-density polyethylene - LDPE)** ใช้ผลิตเป็นบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ เช่น กระจอบ ถุงเย็น ซองใส่ของ ตลอดจนเป็นวัตถุดิบผลิตของเล่นเด็กพลาสติกและฉนวนหุ้มสายไฟ เป็นต้น นอกจากนี้ยังใช้ทำวัสดุเคลือบผิว (coating or lamination) และใช้กับงานขึ้นรูปบรรจุภัณฑ์พลาสติกโดยการเป่า (blow molding) เช่น ขวดพลาสติก คุณสมบัติเด่นของบรรจุภัณฑ์พลาสติกชนิดนี้คือ มีความเหนียว และคงทน

(2) **โพลีเอทิลีนชนิดความหนาแน่นสูง (high-density polyethylene - HDPE)** ใช้กับงานเป่าขึ้นรูป (blow moulding) โดยใช้ทำเป็นขวดพลาสติกและภาชนะบรรจุประเภทต่างๆ ที่ต้องทนต่อแรงดันและต้องมีแรงต้านทานสูง นอกจากนี้ยังใช้ในงานด้านการฉีดขึ้นรูป (injection) เช่น ผลิตของเล่นเด็ก และเครื่องใช้ต่างๆ ภายในบ้าน ตลอดจนใช้ทำแผ่นฟิล์ม เชือก ฉนวนหุ้มสายไฟ ท่อ และรางน้ำ ทั้งนี้ ท่อที่ทำจาก HDPE สามารถใช้แทนท่อที่ทำจากพีวีซี เนื่องจากมีความทนทานใกล้เคียงกัน แต่มีราคาถูกกว่า

(3) **โพลีเอทิลีนชนิดความหนาแน่นต่ำเชิงเส้น (linear low-density polyethylene - LLDPE)** เป็นวัสดุใช้ผสมกับ LDPE เพื่อเพิ่มความเหนียวให้กับตัวผลิตภัณฑ์

1.4.2 โพลีโพรพิลีน (polypropylene - PP) เป็นเม็ดพลาสติกที่มีคุณสมบัติคล้ายโพลีเอทิลีน ขอมให้แสงผ่านได้ดี สามารถมองเห็นอาหารที่บรรจุอยู่ภายในได้ ทนความร้อนได้สูงกว่า PE ถึง 300 องศาฟาเรนไฮต์ รับแรงดึงได้ถึง 100,000 ปอนด์ต่อตารางนิ้ว และมีความเหนียวทนทานกว่า ในประเทศไทยใช้เม็ดพลาสติกโพลีโพรพิลีนเป่าเป็นถุงบรรจุอนุกรมประสงค์ ทั้งถุงร้อนและถุงเย็น รวมทั้งทำเป็นเชือก กระจอบ ฟันพรม สนามหญ้าเทียม ชิ้นส่วนรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และเครื่องใช้ภายในบ้าน เป็นต้น

1.4.3 โพลีสไตรีน (polystyrene - PS) เป็นเม็ดพลาสติกที่เปราะแตกหักง่าย ไม่สามารถทนต่อแรงกระแทกได้ แต่มีลักษณะโปร่งใส ทนกรด ทนด่าง กันการซึมของน้ำได้ดี

ส่วนใหญ่ใช้ผลิตเป็นเครื่องใช้ไฟฟ้า ตลับเทป กล่องบรรจุอาหาร และของใช้พลาสติกประจำวันทั่วไปที่ไม่ต้องการความทนทานมาก เป็นต้น

1.4.4 โพลีไวนิลคลอไรด์ (polyvinyl chloride - PVC) เป็นเม็ดพลาสติกที่มีคุณสมบัติแข็ง ทนต่อไขมัน ยืดหยุ่นได้ดี ใช้ผลิตเป็นอุปกรณ์และวัสดุก่อสร้าง เช่น ข้อต่อ ท่อ บานประตู พลาสติกแผ่น วัสดุปูพื้น ฉนวนหุ้มสายไฟ และอะไหล่รถยนต์ เป็นต้น

บรรจุภัณฑ์พลาสติกประเภทถุงและกระสอบพลาสติกในประเทศไทยใช้วัตถุดิบคือเม็ดพลาสติก LDPE และ PP โดยเม็ดพลาสติก PP นิยมทำเป็นกระสอบและถุงร้อน เนื่องจากมีความเหนียวและทนความร้อนได้ดี ส่วนเม็ดพลาสติก LDPE ใช้ผลิตเป็นถุงเย็นและกระสอบพลาสติก นอกจากนี้ยังใช้พลาสติกเก่าของถุงร้อนและถุงเย็นที่ใช้แล้วมาหลอมละลายใหม่ ส่วนมากใช้ผลิตแผ่นพลาสติกแทนใบตองเพื่อรองอาหารทั่วไปที่ไม่มีความร้อน

1.5 ประเภทของถุงพลาสติก

ประเภทของถุงพลาสติกมีหลายประเภทแบ่งตามลักษณะการใช้และคุณสมบัติของวัตถุดิบดังนี้

1.5.1 ถุงพลาสติกธรรมดาหรือถุงเย็น

เป็นถุงใสบรรจุของร้อนไม่ได้ ทำด้วยเม็ดพลาสติก LDPE มีลักษณะค่อนข้างใส นิ่ม ยืดหยุ่นได้พอควร ป้องกันความชื้นผ่านเข้าออกได้ แต่ไม่สามารถป้องกันอากาศผ่านเข้าออกได้ ใช้บรรจุอาหารทั่วไปที่อุณหภูมิปกติ เช่น ผักสด ผลไม้ และอาหารสด โดยแช่แข็งได้ถึง -70 องศาฟาเรนไฮต์

1.5.2 ถุงร้อน

ถ้าทำจากเม็ดพลาสติก HDPE จะมีลักษณะขุ่นมัว แต่ถ้าทำจากเม็ดพลาสติก PP จะค่อนข้างใส ถุงร้อนมีจุดหลอมเหลวในการผลิตสูงถึงประมาณ 230 องศาฟาเรนไฮต์จึงสามารถบรรจุของร้อนได้ถึงจุดน้ำเดือดในขณะเดียวกันก็สามารถบรรจุของเย็นได้

1.5.3 ถุงพลาสติกชนิดมีหูหิ้ว

เป็นถุงพลาสติกสำหรับบรรจุสิ่งของต่างๆ โดยทั่วไปทั้งสิ่งอุปโภคบริโภค ถุงชนิดนี้ไม่เหมาะสำหรับบรรจุอาหารร้อน ผลิตจากแผ่นโพลีเอธิลีนหรือแผ่นพลาสติกเก่าที่ใช้แล้วนำมาหลอมละลายใหม่ ลักษณะแผ่นบางกว่าถุงธรรมดา มีสีสันสวยงาม เช่น ถุงหิ้วสรรพสินค้า และร้านค้าปลีกทั่วไป

1.5.4 ถุงลามิเนต

เป็นถุงพลาสติกที่เกิดจากการนำแผ่นพลาสติกต่างชนิดมาประกบกัน ใช้บรรจุอาหาร เพื่อเก็บถนอมไว้เป็นเวลานาน โดยไม่ให้คุณภาพเปลี่ยนแปลงไป แบ่งได้อีกหลายชนิด ได้แก่

- (1) ถุงพลาสติกที่ต้มได้ ทำจากแผ่นประกบของแผ่นโพลีเอสเตอร์ และแผ่นโพลีเอทิลีน
- (2) ถุงพลาสติกสำหรับบรรจุอาหารแบบสูญญากาศทำจากแผ่นประกบของแผ่นไนลอน (nylon-6) และแผ่นโพลีเอทิลีน
- (3) ถุงพลาสติกที่ใช้สำหรับบรรจุอาหารแห้ง ทำจากแผ่นประกบของแผ่นอลูมิเนียมและแผ่นไวนิลอะซิเตท (vinyl acetate)
- (4) ถุงพลาสติกที่ใช้สำหรับบรรจุอาหารที่ทำให้แห้งโดยวิธีเยือกแข็งแบบสูญญากาศ (freeze drying) ทำจากแผ่นไมลาร์ (milar) แผ่นอลูมิเนียมบาง และแผ่นโพลีเอทิลีน
- (5) ถุงพลาสติกชนิดต้มในน้ำเดือดและทำให้เป็นสูญญากาศได้ ทำจากแผ่นโพลีเอทิลีน เคลือบด้วยสารานประกบแผ่นโพลีเอสเตอร์ ใช้กับอาหารที่ไม่ต้องการสัมผัสอากาศ และใช้ถุงอุ่นอาหารได้โดยไม่ต้องถ่ายใส่ภาชนะอื่นก่อน
- (6) ถุงพลาสติกชนิดกันแสงสว่าง ความชื้น และก๊าซ ทำจากแผ่นโพลีเอทิลีน ประกบกับแผ่นอลูมิเนียมบาง และแผ่นโพลีเอทิลีน รวมเป็น 3 ชั้น ใช้บรรจุอาหารสำเร็จรูป จำพวกซูปแห้งหรืออาหารผงอื่น ๆ

2. แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.1 หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม

การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องเริ่มจากการที่ประชาชนมีจิตสำนึกตระหนักถึงความสำคัญเป็นอันดับแรก และภาครัฐโดยเฉพาะฝ่ายบริหารต้องเห็นความสำคัญและให้ความร่วมมือและให้ความเป็นธรรมในการกำหนด และการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม แม้ว่าธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสามารถในการดูดซับของเสียและขจัดมลพิษได้ในระดับหนึ่ง แต่ต้องใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม นโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ การกำหนดมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรัฐเข้าไปจัดการ โดยตรงหรือเข้าไปจัดการแทรกแซง

กระบวนการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องด้วยวิธีการตามแนวทางตามมาตรการสั่งการและการควบคุม และแนวทางตามมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์โดยอาศัยหลักการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

2.1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)¹⁵

องค์การสหประชาชาติให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2515 โดยมีการจัดการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมในระดับโลกขึ้นเป็นครั้งแรก ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน และในปี 2526 ได้จัดตั้ง คณะกรรมาธิการโลกในเรื่อง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) เพื่อทำการศึกษาเรื่องการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และต่อมาได้เผยแพร่เอกสารชื่อ Our Common Future เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือย เพื่อให้มีการพัฒนาที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม เอกสารฉบับนี้มีส่วนสำคัญต่อการประชุมสุดยอดของโลก หรือ The Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สะท้อนแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางอย่างชัดเจน โดยมนุษย์มีบทบาทและความสำคัญในการกำหนดระดับในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรและการจัดการสิ่งแวดล้อม มนุษย์จึงเลือกที่จะจัดการสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองรักษาเฉพาะทรัพยากรที่จะเกิดผลกระทบต่อความต้องการใช้ของคนรุ่นต่อไป ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุปว่า สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมและขอบเขตของสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของรัฐต่างๆ ที่มีอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติภายใต้สิทธิอธิปไตยของแต่ละรัฐในอันที่จะใช้หรือแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากทรัพยากรธรรมชาติที่มี แต่รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ให้ประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น อีกทั้งเรียกร้องให้มีความร่วมมือกันระหว่างประเทศและภายในประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเพื่อปกป้อง ฟื้นฟู และคุ้มครองสถานะแวดล้อมโดยรวมของโลก นอกจากนี้การใช้ทรัพยากรยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบันโดยไม่ขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนในรุ่นต่อไปที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง รวมถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรได้ในระยะยาว

¹⁵ มนต์ทิพย์ สุขพูล การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552
หน้า 5

2.1.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ¹⁶

หลักการป้องกันล่วงหน้าหรือหลักการระวังไว้ก่อน ¹⁷ เป็นหลักการเชิงรุกมุ่งเน้นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม แม้ว่าข้อมูลหรือข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์จะยังไม่สมบูรณ์พอที่จะชี้ชัดว่าจะมีผลกระทบเกิดขึ้นก็ตาม ความหมายอย่างกว้าง ๆ ของหลักการ มีดังนี้ อนาคตมีความไม่แน่นอนสูงมาก เมื่อมีการวางมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อม จะต้องใช้ความระมัดระวังให้มากและให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันมลภาวะ โดยใช้มาตรการในการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตผลิตภัณฑ์ เพื่อไม่ให้มีมลภาวะเกิดขึ้น ป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและไม่ต้องการบำบัดมลพิษที่เกิดขึ้นอันเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุแม้ในความเป็นจริงจะไม่สามารถลดระดับของมลพิษให้เหลือศูนย์ได้แต่สามารถที่จะลดมลพิษให้ต่ำที่สุดได้ ซึ่งหลักการนี้สามารถช่วยลดมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการนี้เริ่มต้นจากแนวคิดในนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ใช้เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ และเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนแนวทางการประเมินหรือการคาดคะเนของสถานการณ์ในภายภาคหน้าโดยอาศัยประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจในศาสตร์แขนงต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.1.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ¹⁸

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเกิดขึ้นจากผลของมลพิษที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก ทำให้องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ร่วมกับประชาคมยุโรป ได้กำหนดหลักการนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 1972 เพื่อนำไปใช้ในการวางนโยบายสิ่งแวดล้อม และที่ประชุม UNCED ได้รับรองปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

¹⁶ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กรุงเทพมหานคร คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 120-121

¹⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 83

¹⁸ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

กรุงเทพมหานคร คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 118-120

และการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) ค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ¹⁹

หลักการนี้มีแนวคิดพื้นฐาน คือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตในลักษณะอื่น ๆ เช่น แรงงาน เครื่องจักร เครื่องไม้เครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งควรปรากฏอยู่ในสารบบของการดำเนินการทางเศรษฐกิจด้วย หากไม่มีการคิดคำนึงถึงมูลค่าทางสิ่งแวดล้อมแล้วก็จะมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง อันเป็นการนำวิกฤตความเสื่อมโทรมมาสู่สิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของเผ่าพันธุ์มนุษย์ ดังนั้นราคาของสินค้าและบริการควรจะสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างเต็มที่รวมถึงต้นทุนของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย ดังนั้นจึงต้องนำการใช้อากาศ น้ำ ที่ดิน เพื่อปล่อยหรือทิ้งหรือเก็บกักมลพิษ มาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย เพราะการใช้งบประมาณโดยไม่มีราคาหรือคิดราคาเพียงบางส่วน จะส่งผลให้ระบบราคาหรือระบบตลาดล้มเหลว เนื่องจากราคาสินค้ามิได้สะท้อนต้นทุนทั้งหมดอันรวมถึงผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการผลักภาระให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งก็คือ ผู้บริโภคหรือผู้ผลิตนำเอาต้นทุนการใช้งบประมาณเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนของผู้ก่อมลพิษ เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบในการกำจัดมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น โดยมี 2 แนวทาง คือ

(1) หลักการมาตรฐาน (Standard Interpretation of PPP)

ตามแนวทางนี้ ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษให้ลดปริมาณลงอยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้ แต่หากผู้ก่อมลพิษต่ำกว่าระดับดังกล่าวซึ่งอาจมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ผู้ก่อมลพิษก็ไม่ต้องจ่าย กล่าวคือ อนุญาตให้ผู้ก่อมลพิษมีสิทธิปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมได้เรื่อย ๆ จนกว่าจะถึงระดับที่สังคมยอมรับได้โดยไม่ต้องชดเชยความเสียหาย แต่ถ้ามลพิษเกินกว่าระดับที่สังคมยอมรับได้ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าชดเชยหรือจะต้องนำเทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษมาใช้

¹⁹ จันทร์จิรา พงษ์ราช แกะรอยนโยบายสาธารณะ ภายสิ่งแวดล้อม พร้อมหรือยังกับสังคมไทย
แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2554 หน้า 1

(2) หลักการแบบขยายมาตรฐาน (Extended Interpretation of PPP)

ตามแนวทางนี้ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมดประกอบด้วย ค่าเสียหายทางสังคมและค่าใช้จ่ายในการควบคุมมลพิษ กล่าวคือ ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มต้นของการก่อมลพิษ แม้ระดับของมลพิษจะยังไม่มากเกินระดับที่สังคมยอมรับได้ก็ตาม

2.1.4 หลักการจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อม²⁰

ในการพัฒนาประเทศหรือสร้างความสะดวกให้กับมนุษย์อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์หรือต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ตั้งใจ ซึ่งความเสี่ยงนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดประโยชน์ตอบแทนด้วย ดังนั้นการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์อาจมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมได้ การจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมจึงเป็นวิธีหนึ่งในการจัดการแก้ไขปัญหา คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการเสนอให้ประเทศต่าง ๆ กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงของกิจกรรมที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการล่วงหน้า เพื่อลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

2.1.5 หลักความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ - เอกชน (Public - private Partnership)²¹

หลักความเป็นหุ้นส่วนของรัฐและเอกชนต้องการสร้างการร่วมกันรับผิดชอบในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายหรือการได้รับประโยชน์ โดยนำมาใช้ควบคู่กับหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย”

2.1.6 หลักการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (Public Disclosure)²²

หลักการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเป็นหลักการที่ใช้กระบวนการทางสังคมมาสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล เฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจาก

²⁰ มนต์ทิพย์ สุขพูล การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552
หน้า 11

²¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 83

²² เรื่องเดียวกัน หน้า 83

โครงการของรัฐหรือเอกชน โดยพยายามให้ข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างแรงกดดันต่อผู้ที่ก่อมลพิษหรือสร้างความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการนำมาตรการทางสังคมมายกย่องเชิดชูผู้ที่มีความรับผิดชอบที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม

2.1.7 หลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle)²³

หลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายเป็นหลักการใหม่ที่ควรนำมาใช้ต่อไปในอนาคต เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอย่างจำกัดจึงควรนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น มีการชดเชยจากผู้ได้รับประโยชน์ให้แก่รัฐ หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ

จากหลักการดังกล่าวทำให้มีมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้หลายวิธี ได้แก่

- (1) การชกแจงใจ ด้วยการรณรงค์ ปลุกจิตสำนึก
- (2) ความสมัครใจ ด้วยการให้ผู้ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อม มลพิษ เข้าแก้ไขปัญหาโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน
- (3) การดำเนินการโดยตรงทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้วยการที่รัฐเข้าไปแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง
- (4) การป้องกันมลพิษด้วยการที่รัฐและเอกชนร่วมกันพัฒนาเทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ มีต้นทุนต่ำ และเป็นการกระทำก่อนที่จะเกิดมลพิษหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น
- (5) มาตรการด้านการสั่งการและควบคุม (command and control:CAC)

เกิดจากแนวความคิดที่ว่ามลพิษต่างๆ หากขาดการควบคุมแล้วมลพิษก็จะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถที่จะดูดซับและจัดของเสียได้ หรือจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รัฐจึงจำต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้ปริมาณมลพิษที่ออกสู่สิ่งแวดล้อมมีปริมาณมากเกินไปจนก่อให้เกิดอันตราย รัฐจึงบังคับควบคุมโดยให้ประชาชนเปลี่ยนพฤติกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยออกกฎหมาย กฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ หากไม่ปฏิบัติตามย่อมเกิดความผิดและได้รับโทษตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการควบคุมจุดที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ และหากไม่ปฏิบัติตาม รัฐมักกำหนดค่าปรับไว้ ข้อเสียคือต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจมีความเชี่ยวชาญเรื่องของสิ่งแวดล้อม ต้องมีการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้ความรู้

²³ เรื่องเดียวกัน หน้า 83

ทางวิทยาศาสตร์ ต้องมีการบังคับโทษอย่างจริงจังไม่ละเว้น เป็นมาตรการที่จำกัดทางเลือกสำหรับผู้ก่อปัญหาและไม่นำต้นทุนของผู้ก่อปัญหามาพิจารณา

(6) มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ (economic incentives: EI) เป็นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นแรงจูงใจให้ภาคการผลิตและประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.2 หลักการทางภาษีอากร

ทฤษฎี แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับลักษณะของการจัดเก็บภาษีอากร ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยนับจากศตวรรษที่ 16-19 ตามแนวความคิดนักเศรษฐศาสตร์การคลัง อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์การคลังทุกยุคทุกสมัยต่างก็เห็นว่า “ภาษีอากรเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของรัฐ” แต่เหตุผลหรือเงื่อนไขในการชำระภาษีของผู้เสียภาษีอากรอาจเป็นไปได้โดยความสมัครใจหรือการใช้อำนาจบังคับ ในระยะแรกนักเศรษฐศาสตร์การคลังมีความเห็นว่า ภาษีอากรเป็นส่วนอากร ต่อมา มีความเห็นว่าภาษีอากรเป็นค่าตอบแทน ในการให้ความคุ้มครองป้องกันภัยที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน ในระยะต่อมา นักเศรษฐศาสตร์การคลังมีแนวความคิดว่าภาษีอากรเป็นค่าตอบแทนแก่รัฐในการที่รัฐจะต้องจัดหาหรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน จึงมีลักษณะเสมือนหนึ่งราคาของค่าบริการที่รัฐได้จัดหาให้แก่ประชาชน และในท้ายที่สุดนักเศรษฐศาสตร์การคลังต่างมีความเห็นว่าภาษีอากรเป็นส่วนแบ่งสาธารณะระหว่างประชาชนตามหลักความสามารถในการเสียภาษีอากร ซึ่งความเห็นประการหลังนี้แตกต่างจากความเห็นในช่วงระยะแรก ตรงที่ว่าภาษีอากรมีลักษณะเป็นรายได้ที่ได้มาโดยรัฐใช้อำนาจบังคับจัดเก็บจากประชาชน มิใช่เรื่องของความสมัครใจ ในปัจจุบันภาษีเป็นรายได้ในรูปแบบของเงินตราที่รัฐเรียกเก็บจากผู้เสียภาษีอากร โดยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับจัดเก็บ ซึ่งเป็นการจัดเก็บอย่างถาวรและไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากรัฐต่อผู้เสียภาษีอากร เนื่องจากรายได้ดังกล่าวนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภาษีอากร ²⁴

เพื่อนำเงินภาษีอากรไปใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เมื่อรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินรัฐบาลก็ต้องมีรายรับ ซึ่งรายรับส่วนใหญ่จะได้อาจจากการเก็บภาษีอากร ดังนั้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการเก็บภาษีอากรก็คือ เพื่อหารายได้มาใช้จ่าย

²⁴ สุภรัตน์ คิววัฒนกุล " แนวคิดเกี่ยวกับภาษีอากร " ใน *กฎหมายภาษีอากร 1* หน่วยที่ 2 นนทบุรี

ในกิจการของรัฐ เพื่อการควบคุมหรือส่งเสริม พหุกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม และเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

(1) เพื่อหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการของรัฐ

เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทบางประการในระบบเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งกิจการส่วนใหญ่ของรัฐบาลเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในสังคมโดยส่วนรวม เช่น การศึกษาการป้องกันประเทศ กิจการสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ

(2) การเก็บภาษีเพื่อควบคุมหรือส่งเสริมพหุกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ในการบริโภคของประชาชนบางอย่างบางชนิด อาจไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่สามารถสั่งห้ามการบริโภคของประชาชนและไม่สามารถกำหนดให้ประชาชนบริโภคสิ่งใดได้ เนื่องจากอาจขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ชนได้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภค การผลิต หรือธุรกิจบางชนิดที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวม เช่น เมื่อรัฐบาลต้องการให้ประชาชนลดการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยหรือสินค้าที่มีผลเสียต่อสุขภาพหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐบาลก็อาจใช้วิธีเก็บภาษีในอัตราสูงเพื่อให้สินค้านั้นมีราคาแพง ประชาชนจะได้ลดการบริโภคลง หรือหากรัฐบาลเห็นควรลดการผลิตสินค้าบางชนิดลง รัฐบาลก็อาจใช้การเก็บภาษีสินค้าชนิดนั้นๆ ในอัตราสูง ราคาสินค้าก็จะสูงขึ้น การซื้อสินค้าก็จะลดน้อยลงทำให้ผู้ผลิตลดการผลิตลงไปได้ นอกจากนี้การเก็บภาษียังอาจใช้เพื่อส่งเสริมการบริโภค การผลิตหรือวิธีดำเนินธุรกิจบางชนิดได้ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการลงทุนมากขึ้น หรือการขึ้นอากรขาเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมบางประเภทในประเทศ หรือการคืนหรือลดหย่อนค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออกเพื่อกระตุ้นให้มีการส่งออกมากขึ้น เป็นต้น

(3) การเก็บภาษีเพื่อการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม

จากแนวความคิดแบบประชาธิปไตยนั้นจะตั้งอยู่บนรากฐานของการคำนึงคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันดังนั้นทุกคนจึงควรได้รับสิทธิทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคกันหรืออย่างน้อยก็ควรใกล้เคียงกันให้มากที่สุดประชาชนไม่ควรจะมีรายได้และทรัพย์สินแตกต่างกันมากนักควรจะมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันในสังคมมากนัก การที่ประชาชนมีรายได้ และทรัพย์สินแตกต่างกันมาก แสดงให้เห็นถึงการกระจายรายได้และทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม

ของรัฐ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดการกระจายรายได้และทรัพย์สินในสังคม ให้เป็นธรรม ให้ประชาชนมีรายได้และทรัพย์สินไม่แตกต่างกัน ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงจะได้ไม่เกิดขึ้น ซึ่งรัฐบาลอาจใช้มาตรการทางภาษีเข้าช่วย เช่น เก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า คนมีรายได้น้อยจะได้เสียภาษีในอัตราร้อยหรือไม่ต้องเสีย คนมีรายได้มากจะได้เสียภาษีในอัตราสูงหรือผู้มีทรัพย์สินมากก็เก็บภาษีจากผู้นั้นในอัตราสูง หรือสินค้าใดเป็นของฟุ่มเฟือยไม่จำเป็นก็เก็บภาษีในอัตราสูง เป็นต้น

(4) การเก็บภาษีเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้รัฐบาลยังคงมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านเสถียรภาพทางด้านการจ้างงานและในด้านเสถียรภาพในด้านราคาเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญเป้าหมายหนึ่ง ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้รัฐบาลสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือได้ เช่น ในยามเศรษฐกิจรุ่งเรืองรัฐบาลอาจใช้ภาษีอากรเพื่อลดหรือกำกับทิศทางการบริโภคของทางภาคเอกชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น หรือหากระบบเศรษฐกิจประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้ออยู่แล้ว รัฐบาลก็อาจใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ หรือในยามเศรษฐกิจตกต่ำมีการว่างงานในประเทศสูงรัฐบาลก็อาจแก้ปัญหาได้โดยการลดภาษีอากร เพื่อกระตุ้นให้มีการบริโภคและการลงทุนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีการผลิตและการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น เป็นต้น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนี้ รัฐบาลอาจใช้มาตรการทางภาษีอากรเป็นเครื่องมือได้ เช่น หากเกิดภาวะเงินเฟ้อเพราะมีอุปสงค์รวมมากกว่าอุปทานรวมเนื่องจากประชาชนมีอำนาจซื้อมาก รัฐบาลก็อาจลดอุปสงค์รวมได้โดยการเก็บภาษีเงินได้ให้มากขึ้น การเก็บภาษีเป็นการดึงอำนาจซื้อจากประชาชนเข้ามาเก็บไว้ในมือของรัฐบาล เมื่อประชาชนมีรายได้ลดลงเพราะต้องเสียภาษีสูง ก็จะลดการบริโภคลง ทำให้อุปสงค์รวมลดลง เป็นผลให้ลดแรงกดดันของเงินเฟ้อได้ หรือในเวลาที่ดุลการชำระเงินขาดดุลมาก เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจนน่าเป็นห่วง รัฐบาลก็อาจขึ้นอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้าเพื่อให้สินค้านำเข้ามีราคาสูงเป็นการลดการบริโภค สินค้าที่ต้องตั้งเข้ามาจากต่างประเทศ วิธีนี้จะทำให้ความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศลดลงและเงินไม่ไหลออกนอกประเทศมากเกินไป เป็นการลดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินได้ ส่วนเครื่องมือทางภาษีทางตรงนั้น รัฐบาลก็อาจทำได้โดยการยกเว้นภาษีเงินได้ที่เก็บจากดอกเบี้ยเงินกู้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ผู้ให้กู้ได้รับผลตอบแทนสุทธิสูงขึ้นและค่าใช้จ่ายสุทธิของผู้กู้ลดลง ทำให้มีการกู้เงินตราต่างประเทศเข้ามามากขึ้น เป็นการผ่อนคลายภาวะความตึงเครียดทางด้านทุนสำรองระหว่างประเทศอันเกิดจากการขาดดุลการชำระเงินลงไปได้ เศรษฐกิจก็จะมีเสถียรภาพขึ้น

2.2.2 หลักการภาษีอากร²⁵

การจัดเก็บภาษีอากรนั้นนอกจากใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับทิศทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังเป็นรายได้หลักของประเทศอีกด้วย ฉะนั้นการจัดเก็บภาษีอากรจะต้องมีหลักในการจัดเก็บ โดยแบ่งแยกประเภทภาษีไว้ตามความเหมาะสมเพื่อสะดวกในการพิจารณาว่าจะจัดเก็บภาษีอากรประเภทใดในอัตราเท่าใดหรือภาษีอากรประเภทใดไม่ควรจัดเก็บ อีกทั้งยังต้องยึดหลักการภาษีอากรที่ดีตามทฤษฎีของผู้ซึ่งมีหลักการอยู่หลายหลักการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและยุคสมัย เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐมากที่สุด หรือให้มีการต่อต้านจากผู้ต้องเสียภาษีอากรน้อยที่สุด

(1) ประเภทภาษีอากร

การแบ่งประเภทของภาษีอากรนั้นอาจทำได้หลายวิธีอาจเป็นการแบ่งตามหลักการผลักระภาษี แบ่งตามฐานภาษี แบ่งตามมูลค่าหรือสภาพของสินค้า แบ่งตามอัตราภาษี และแบ่งตามหน่วยงานที่จัดเก็บ การแบ่งประเภทของภาษีอากรตามหลักการผลักระภาษีวิธีนี้แบ่งภาษีออกเป็น 2 ประเภทคือ ภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม

(1.1) ภาษีทางตรง (Direct Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องแบกรับภาระภาษีไว้เอง ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักระภาษีให้ผู้อื่นได้ หรือได้แต่เพียงส่วนน้อย ตัวอย่างของภาษีทางตรงได้แก่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีผลได้ของทุน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีการให้ เป็นต้น

(1.2) ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีไม่จำเป็นต้องแบกรับภาระภาษีไว้เองผู้เสียภาษีสามารถผลักระภาษีไปให้ผู้บริโภคด้วยการจำหน่ายสินค้า หรือบริการในราคาที่สูงขึ้นได้ ตัวอย่างของภาษีทางอ้อมได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีการนำเข้า ภาษีการส่งออก ภาษีสรรพสามิต ฯลฯ

2.2.3 หลักการภาษีอากรที่ดี²⁶

(1) หลักเกณฑ์ภาษีอากรที่ดีของ อัดัม สมิท (Adam Smith)

²⁵ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย พิมพ์ครั้งที่ 9

กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552 หน้า 123-125.

²⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 123-125

ในปีพ.ศ.2319 อדם สมิท (Adam Smith) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ได้วางหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และถูกใช้เป็นรากฐานการศึกษาในสมัยต่อมา อדם สมิท (Adam Smith) ได้วางหลักการภาษีอากรที่ดีว่า จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญที่จะตอบสนองการบริหารงานภาษีอากรได้อย่างสมบูรณ์ใน 4 ประการสำคัญ คือ

(1.1) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความเป็นธรรมในการเสียภาษีหมายถึง บุคคลสมควรเสียภาษีตามความต้องการของรัฐตามระดับความสามารถในการเสียภาษี หรือระดับฐานะประเภทอื่นแล้วแต่จะเลือกสรร ทั้งนี้เพราะว่าแต่ละคนต่างก็ได้รับประโยชน์และการคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งการจัดเก็บภาษีที่คั้นจะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมในหมู่ผู้เสียภาษีทุกคน

(1.2) หลักความแน่นอน (Certainty) หลักความแน่นอน หมายถึง การจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพนั้น กฎหมายที่ใช้ในการเก็บภาษีทุกประเภทจะต้องมีความแน่นอน และเป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษีทุกคน ในเรื่องของฐานภาษี อัตราภาษี และวิธีการที่จัดเก็บภาษี ซึ่งตามหลักนี้เป็นการวางแผนการจัดเก็บให้ผู้เสียภาษีได้ทราบอย่างชัดเจนเพื่อให้ผู้เสียภาษีมีโอกาสปรับปรุงวิถีดำเนินธุรกิจของตนและจัดเตรียมค่าใช้จ่ายด้านภาษีล่วงหน้า และสามารถชำระภาษีได้โดยถูกต้องตามกฎเกณฑ์ต่างๆที่ถูกกำหนดโดยรัฐ

(1.3) หลักความสะดวก (Convenience) หลักความสะดวกหมายถึงภาษีอากรทุกประเภทควรเรียกเก็บตามวันเวลาหรือตามวิธีสะดวกที่สุดแก่ผู้ต้องเสียภาษีกล่าวคือเมื่อประชาชนมีภาระที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐแล้ว ก็ควรได้รับความสะดวกในการไปติดต่อชำระภาษี เป็นต้นว่า ควรกำหนดระยะเวลาชำระภาษีให้เหมาะสมแก่ฤดูกาลโดยวางวิธีการจัดเก็บให้ง่ายต่อการชำระ และกำหนดสถานที่ที่จะต้องเสียภาษีไว้ให้สะดวกแก่การสัญจรไปมา ตลอดจนการให้คำแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับการปฏิบัติในการเสียภาษีตามสมควร เป็นต้น หลักความสะดวกนี้หากได้วางไว้เหมาะสมแล้ว ย่อมจูงใจให้ประชาชนร่วมมือเสียภาษีอากรครบถ้วนยิ่งขึ้น

(1.4) หลักความประหยัด (Economy) หลักความประหยัด หมายถึง การบริหารงานจัดเก็บภาษีควรจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บต่ำที่สุดด้วย แต่ให้ได้ผลประโยชน์แก่รัฐมากที่สุด และการจัดเก็บภาษีควรมีผลกระทบกระเทือนการทำงานของเอกชนน้อยที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ภาษีอากรที่ไม่ถูกต้องตามหลักประหยัด ได้แก่ ภาษีอากรบางประเภทซึ่งจะต้องใช้เจ้าหน้าที่จัดเก็บจำนวนมาก การใช้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจกิจการของผู้เสียภาษีอากรบ่อยครั้งเกินไป จะทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายและท้อถอยในการประกอบธุรกิจ

(2) หลักเกณฑ์ภาษีอากรที่ดีในปัจจุบัน

หลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีอากรของ อัดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งได้แก่ หลักความยุติธรรม หลักความแน่นอน หลักความสะดวก และหลักการประหยัด ดังกล่าวข้างต้น แล้วนั้น จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันยังมีความเห็นเพิ่มเติมจากนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยการผสมผสาน หลักเกณฑ์ของ อัดัม สมิท (Adam Smith) ไว้ด้วย โดยประกอบด้วยหลักเกณฑ์เพิ่มเติมดังต่อไปนี้²⁷

(2.1) หลักของการยอมรับ (Acceptability) การบริหารการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทจะทำได้ง่ายขึ้นถ้าหากประชาชนให้ความร่วมมือในการเสียภาษี อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนจะยินดีให้ความร่วมมือในการเสียภาษีนั้น การจัดเก็บภาษีต้องเป็นที่ยอมรับและให้ประชาชนส่วนใหญ่เกิดความเต็มใจในการเสียภาษี หลักการยอมรับนี้จะเป็นส่วนช่วยในการป้องกันมิให้มีการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรอย่างไรก็ตามหลักของการยอมรับนี้ยังขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐบาลอีกด้วย หากรัฐบาลสามารถแสดงให้เห็นว่าเงินภาษีอากรทุกบาททุกสตางค์ที่รัฐจัดเก็บไปนั้น ในที่สุดก็กลับคืนเป็นผลประโยชน์สู่ผู้เสียภาษีเองในอนาคต ก็จะช่วยให้ประชาชนยอมรับและมีความสำนึกในการเสียภาษีอากรมากขึ้น

(2.2) หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในระบบภาษีอากรที่ดีนั้น ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องสามารถทำการบริหารการจัดเก็บอย่างได้ผล ในทางปฏิบัติ ภาษีอากรบางอย่างแม้จะมีเหตุผลที่ดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติ การจัดเก็บภาษีอากรเป็นไปได้ยาก ภาษีนั้นจะถือเป็นภาษีที่ดีไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ภาษีการค้าปลีก (Retail Tax) หรือภาษีค่าใช้จ่าย (Expenditure) นั้น เป็นภาษีที่ดีในทางทฤษฎีแต่สำหรับประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนานั้น จะไม่สามารถจัดเก็บภาษี ดังกล่าวอย่างได้ผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะขาดระบบการจดบันทึกและการตรวจสอบการเก็บภาษีที่ดีพอ ในกรณีเช่นนี้ภาษีดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นภาษีที่ดีสำหรับประเทศไม่ได้

(2.3) หลักของการทำรายได้ (Productivity) หมายถึง ภาษีที่ดีสำหรับรัฐบาลนั้น ควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างดีด้วย กล่าวคือเป็นภาษีที่มีฐานใหญ่และฐานของภาษีขยายตัวได้อย่างรวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากภาษีอากรนั้นได้มากโดยไม่ต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีนั้น

²⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 123-125

(2.4) หลักของความยืดหยุ่น (Flexibility) ภาษีที่ดีควรเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย เพื่อมิให้กระทบต่อสภาวะการครองชีพของประชาชน เมื่อสภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนไปดั่งนั้น หากรัฐได้ยึดถือหลักเกณฑ์ภาษีอากรที่ดีดังกล่าวแล้ว จะทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐมีประสิทธิภาพ และทำให้บรรลุดัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร

2.2.4 หลักการของภาษีสิ่งแวดล้อม

(1) คำนิยาม

ภาษีสิ่งแวดล้อม คือ การบังคับจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เพื่อนำรายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและลดความต้องการของประชาชนที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่จะกระตุ้นให้มีการนำเทคโนโลยีการผลิตใหม่ ๆ ที่ทำให้ใช้ปัจจัยการผลิตและพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเพียงเล็กน้อย รวมถึงทำให้เกิดการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาบริโภคอย่างคุ้มค่าที่สุด เช่น การนำกลับมาใช้ใหม่

และในร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... ได้ให้คำนิยาม ภาษีสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 2 กล่าวคือ “ภาษีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำหนดมลพิษและยานพาหนะหรือผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ประเภทของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น

(2.1) การจัดเก็บภาษีจากการปล่อยมลพิษ (Emission Taxes) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีโดยตรงตามปริมาณหรือตามคุณภาพของมลพิษในของเสียที่ปล่อยออกมา ได้แก่ มลพิษจากน้ำเสีย อากาศ เสียง การสั่นสะเทือน

(2.2) การจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ จากการผลิต การบริโภค (Product Taxes) ได้แก่ ภาษีพลังงานที่จัดเก็บจากการใช้เชื้อเพลิง เช่น ก๊าซคาร์บอนและ ก๊าซซัลเฟอร์

(3) หลักการพื้นฐานในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

ภาษีสิ่งแวดล้อมมีที่มาจากแนวความคิดของ A.C.Pigou (พิกู) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ โดยเสนอแนวคิดในปี ค.ศ.1920 ที่ว่า²⁸ ผู้ก่อมลพิษควรจะต้องเสียภาษีโดยกำหนดอัตราจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยมลพิษ ทำให้เกิดการจัดเก็บ Pigouvian Tax หรือเรียกว่า Pigouvian Pollution Tax (ภาษีของพิกูเวียน) และในปี ค.ศ.1932 เสนอตำราเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (The Economics of Welfare) ที่เสนอแนวคิดที่ว่า เมื่อเกิดผลกระทบภายนอกแล้วทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและบุคคลอื่นแล้ว รัฐบาลควรจัดเก็บภาษีจากผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในปริมาณที่เท่ากับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วนำเงินที่ได้จากภาษีนี้นามาชดเชยให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนสูงสุดตามหลักเกณฑ์ทฤษฎีพาเรโต

เนื่องจากในสถานการณ์ปกติไม่มีการควบคุมหรือแทรกแซงจากรัฐ ผู้ผลิตย่อมแสวงหากำไรสูงสุดโดยเพิ่มปริมาณการผลิตแต่เมื่อรัฐนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ เช่น การจัดเก็บภาษีมลพิษ ย่อมทำให้ผู้ผลิตลดการผลิตลงมาจนถึงระดับที่เหมาะสมสำหรับสังคม และเมื่อผู้ผลิตลดการผลิตลง ปริมาณมลพิษย่อมลดลงด้วย การกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมต้องกำหนดขึ้นโดยการคำนึงถึงผลกระทบภายนอกและมลพิษสูงสุดที่สังคมจะยอมรับได้ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ ขั้นตอนการผลิตสินค้า มลพิษที่เกิดขึ้นจากการผลิตหรือจากการบริโภค ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษ ระยะเวลาของการสะสมหรือตกค้างของมลพิษในสิ่งแวดล้อม

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อมคือ ผู้ก่อมลพิษตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทำให้การจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่จัดเก็บจากบริษัทหรือนิติบุคคลที่เป็นผู้ผลิต เพื่อให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าของบริษัทหรือนิติบุคคลเพิ่มสูงขึ้น บริษัทหรือนิติบุคคลเหล่านี้จึงมี 2 ทางเลือก คือ การขึ้นราคาสินค้าเพื่อชดเชยภาษีที่ต้องเสียโดยเป็นการผลักภาระในการเสียภาษีให้กับผู้ซื้อสินค้า ด้วยการเพิ่มจำนวนเงินที่เสียภาษีลงในราคาสินค้า หรือนำวิธีการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเพื่อมิให้ถูกจัดเก็บภาษี วิธีการที่ผู้ผลิตผลักภาระภาษีไปยังผู้ซื้อย่อมทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น ความต้องการซื้อสินค้ามาบริโภคย่อมลดลงในทันทีตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ และหากรัฐยังคงจัดเก็บภาษีต่อไป บริษัทหรือนิติบุคคลผู้ผลิตก็จะนำวิธีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้มากขึ้นเพื่อให้ต้นทุนการผลิตลดลงและได้รับกำไรมากขึ้น

²⁸ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(4) ประเภทของภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม²⁹

ภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีอยู่หลากหลายประเภท แต่ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างภาษีที่อาจส่งผลกระทบต่อไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ต่อสิ่งแวดล้อม 4 ประเภท ได้แก่ Pigouvian tax ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม ภาษีอื่นๆ ที่อาจมีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่เฉพาะเจาะจง เช่น ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีเงินได้ และภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked tax)

(4.1) Pigouvian tax

เป็นวิธีการจัดเก็บภาษีที่คลาสสิกที่สุดในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะมีการกำหนดอัตราภาษีที่ตายตัวและแน่นอน โดยอัตราภาษีจะคิดต่อปริมาณของการปล่อยของเสีย หรือต่อปริมาณของความเสียหาย ที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น

อัตราภาษี Pigouvian tax จะถูกกำหนดให้เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มทางสังคมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์พบว่า การกำหนดอัตราภาษี Pigouvian tax ที่เหมาะสมจะต้องทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น

อัตราภาษี Pigouvian tax จะเป็นอัตราที่ตายตัวและไม่ได้ขึ้นอยู่กับมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากอัตราภาษีจะถูกกำหนดโดยอิงกับปริมาณความเสียหายหรือปริมาณของเสียที่ถูกปลดปล่อยจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้ถูกกำหนดโดยราคาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว

Pigouvian tax นับเป็นภาษีที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากภาษีจะกระทบต่อต้นทุนของการปล่อยมลพิษหรือของเสียโดยตรง นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้ ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม สามารถลดจำนวนการปล่อยมลพิษให้สอดคล้อง หรือเป็นไปตามขนาดของการผลิตและการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต รวมถึงการทดแทนปัจจัยการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม Pigouvian tax ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน เช่นในเรื่องของการกำหนดต้นทุนส่วนเพิ่มทางสังคม และอัตราภาษีที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องของ

²⁹ ฎาฎะณี วุฒิกาดคร (2552) " ภาษีสิ่งแวดล้อม " สรรพากรสาส์น 56, 10 (ตุลาคม) : 16-32

การวัดผลการจัดเก็บภาษี การติดตามการจัดเก็บภาษีและปัญหาความสนใจในการเสียภาษี ซึ่งอาจส่งผลให้หลายๆประเทศไม่ได้นำภาษีประเภทนี้มาใช้เพื่อดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม แต่จะเลือกนำภาษีประเภทอื่นที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าแต่มีต้นทุนในการบริหารจัดการเก็บที่ต่ำกว่ามาใช้แทน

(4.2) ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม (Indirect Environmental Tax)

ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมนี้จัดเก็บจากการใช้ปัจจัยการผลิตหรือหรือเก็บจากปริมาณการบริโภคสินค้า ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การผลิตหรือการบริโภคดังกล่าวมีผลต่อการปลดปล่อยมลพิษที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมจะไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการปล่อยมลพิษและจำนวนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เหมือนเช่นกรณีของ Pigouvian tax แต่จะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้า โดยการเปรียบเทียบของสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมกับสินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ก็จะทำให้ราคาของสินค้าที่ถูกเก็บภาษีมีราคาแพงขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อปริมาณมลพิษและความเสียหายที่จะถูกปลดปล่อยจากการผลิตหรือการบริโภคสินค้านั้นๆ

การนำภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมมาใช้ เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 เหตุผล ได้แก่

(ก) สัดส่วนของการใช้ปัจจัยการผลิตหรือสัดส่วนของการบริโภคคิดเป็นสัดส่วนที่คงที่ต่อจำนวนการปล่อยมลพิษ ซึ่งจะทำให้การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม ที่จัดเก็บบนฐานของการใช้ปัจจัยการผลิตหรือการบริโภคสามารถที่จะส่งผลกระทบต่อปริมาณการปล่อยมลพิษได้ในที่สุด

(ข) อีกเหตุผลหนึ่งที่มีการนำภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมมาใช้ก็เนื่องจากการจัดเก็บภาษีบนปัจจัยการผลิตนั้นในบางกรณีอาจเป็นทางเลือกทางนโยบายที่ประหยัดต้นทุนในการบริหารจัดการเก็บมากที่สุดเมื่อเทียบกับภาษีประเภทอื่นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเช่นกัน

ในส่วนของการวัดประสิทธิภาพของภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมพบว่าภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างฐานภาษีกับจำนวนความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม โดยภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมจะมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับ Pigouvian tax ในการลดจำนวนการปลดปล่อยมลพิษก็ต่อเมื่อฐานภาษี (ซึ่งในที่นี้ได้แก่ปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิตและจำนวนการบริโภคสินค้า) มีความสัมพันธ์ในลักษณะของการมีสัดส่วนที่คงที่ (fixed proportion) กับปริมาณมลพิษหรือปริมาณความเสียหายที่จะ ถูกปลดปล่อย และหากฐานภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมไม่มีความสัมพันธ์หรือมีความสัมพันธ์กับปริมาณความเสียหายน้อยเท่าไร ประสิทธิภาพของภาษีประเภทนี้ก็จะลดลงมากเท่านั้น

ตัวอย่างของภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม ที่ประเทศต่างๆ ได้มีการนำมาใช้กัน ได้แก่ ภาษีคาร์บอน (Carbon tax) และ ภาษีปิโตรเลียม (Petroleum tax)

ในกรณีของภาษีคาร์บอน (Carbon tax) นั้น พบว่ามีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับ Pigouvian tax เนื่องจากฐานภาษีของ ภาษีคาร์บอน (Carbon tax) ซึ่งได้แก่ จำนวนเชื้อเพลิงฟอสซิล (Fossil Fuels) มีความสัมพันธ์ในสัดส่วนที่คงที่ต่อจำนวนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

ภาษีคาร์บอน (Carbon tax) มีการนำมาใช้เพื่อบรรเทาปัญหาโลกร้อนที่เกิดมาจากการปลดปล่อยสารคาร์บอนไดออกไซด์ ที่เป็นผลมาจากการระเบิดของเชื้อเพลิงฟอสซิล (combustion of fossil fuels) หากเปรียบเทียบการใช้ Carbon tax กับ Pigouvian tax จะพบว่าในกรณีของการใช้ Pigouvian tax จะต้องเป็นการจัดเก็บภาษีจากปริมาณการปลดปล่อยสารคาร์บอนไดออกไซด์ โดยตรง แต่ไม่เก็บผ่านจำนวนเชื้อเพลิงฟอสซิลเหมือนกรณีของ Carbon tax อย่างไรก็ตามเนื่องจากสัดส่วนของ fossil fuels กับ การปล่อยสารคาร์บอนไดออกไซด์มีสัดส่วนที่คงที่ ดังนั้น Carbon tax และ Pigouvian tax จึงมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกันในการแก้ไขปัญหาการปลดปล่อยมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

ในกรณีของภาษีปิโตรเลียม (Petroleum tax) ซึ่งมีการนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศนั้น พบว่าไม่ได้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับ Pigouvian tax เนื่องจากไม่ปรากฏความสัมพันธ์ในลักษณะสัดส่วนที่คงที่ระหว่างการใช้ปิโตรเลียมกับจำนวนความเสียหายหรือจำนวนมลพิษที่มีการปลดปล่อยออกมา

การที่ภาษีปิโตรเลียมไม่ได้เกี่ยวข้อง อย่างเป็นสัดส่วนคงที่กับการปล่อยมลพิษหรือของเสียต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากจำนวนมลพิษ ที่ถูกปลดปล่อยออกมาจากยานพาหนะไม่ได้ขึ้นอยู่กับ combustion of fossil fuel อย่างเดียวแต่ยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของยานพาหนะ ความเร็วในการขับเคลื่อน คุณภาพของถนน และปัจจัยอื่นๆอีกมากมาย ดังนั้นแม้การใช้ภาษีปิโตรเลียมจะมีส่วนช่วยลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมแต่ประสิทธิภาพของภาษีประเภทนี้ในการลดปริมาณมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมก็ยังน้อยกว่าเมื่อเทียบกับการใช้ Pigouvian tax นอกจากนี้จำนวนมลพิษที่ปลดปล่อยออกมาจากยานพาหนะยังสามารถลดลงได้จากปัจจัยอื่นๆ เช่นการลดจำนวนไมล์ (mile) ของการขับเคลื่อนของยานพาหนะ การดูแลรักษายานพาหนะ ตลอดจนการปรับปรุงเทคโนโลยีของยานพาหนะอีกด้วย ซึ่งภาษีปิโตรเลียมซึ่งเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมไม่มีอิทธิพลใดๆ ต่อปัจจัยเหล่านี้เลย

(4.3) ภาษีอื่นๆ ที่อาจมีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่เฉพาะเจาะจง

นอกจาก Pigouvian tax และภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมแล้ว ยังมีภาษีประเภทอื่นๆ ที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้ตั้งใจหรือโดยไม่เฉพาะเจาะจง เช่น ภาษีสรรพสามิต หรือภาษีเงินได้ สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้นพบว่า การเก็บภาษีสรรพสามิตบนผลิตภัณฑ์น้ำมันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่เฉพาะเจาะจงต่อการลดปริมาณความเสียหายที่จะเกิดจากมลพิษต่อสภาพแวดล้อมได้ สำหรับภาษีเงินได้ก็เช่นกันสามารถมีผลโดยไม่เฉพาะเจาะจงต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ในกรณีที่มีการส่งเสริมให้มีการลงทุนในเทคโนโลยีหรือกิจกรรมทางการเกษตรที่เน้นทุนเป็นหลัก (capital intensive) ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมต่อรูปแบบในการทำการเกษตรและ ส่งผลให้มีการปลดปล่อยมลพิษมากขึ้นก็ได้ ในกรณีดังกล่าวภาษีเงินได้ก็จะส่งผลกระทบต่อการศึกษาสิ่งแวดล้อม

(4.4) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked Tax)

เป็นการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์โดยเฉพาะอย่างหนึ่งตามที่ ได้กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งจะนำไปใช้เพื่อการอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ไม่ได้ ตามทฤษฎีประโยชน์ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการใดควรเป็นผู้สนับสนุนโครงการนั้น ๆ ทำให้รัฐที่นำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้โดยกำหนดให้เป็นภาษีในรูปแบบภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง การบัญญัติกฎหมายภาษีอากรที่ใช้บังคับในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนี้ได้กระทำโดยผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนขั้นตอนการนำรายได้ไปใช้ การจัดตั้งกองทุน การดำเนินการบริหารกองทุน รวมถึงการตรวจสอบการใช้เงินภาษีได้มีการกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ และจัดเก็บภาษีอากรเป็นการทั่วไป ทำให้สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และมีความชอบธรรมในการนำเงินภาษีไปใช้ในกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง ด้วยการดำเนินการจัดตั้งกองทุนขึ้น เพื่อบริหารเงินภาษี โดยไม่นำเงินภาษีเข้าร่วมเป็นงบประมาณแผ่นดิน

ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่เก็บโดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายรับเพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะเป็นการเก็บภาษีเพื่อให้กระทบต่อราคาโดยเปรียบเทียบของผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งจะแตกต่างจากการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมที่มุ่งเน้นให้การเก็บภาษีมีผลกระทบต่อราคาโดยเปรียบเทียบของสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(5) การบังคับใช้ภาษีสิ่งแวดล้อม

ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เครื่องมือหนึ่งที่สามารถใช้ในการลดการสูญเสียสวัสดิการของสังคมหรือลดการสูญเสียสภาพแวดล้อมที่ดีของสังคมได้ การเก็บภาษีสามารถทำได้จริงและเป็นไปได้ในทางทฤษฎียอมก่อให้เกิดแรงจูงใจเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การจัดเก็บภาษีจะลดความต้องการในการบริโภคสินค้าที่อันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดประโยชน์แก่สิ่งแวดล้อมเมื่อลดความไม่เหมาะสมระหว่างราคาลดกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของสังคม และการปรับความไม่เหมาะสมจะนำไปสู่การบริโภคที่ลดลงและเกิดการผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในยุโรปและประเทศสมาชิก OECD ก็ได้ให้ความสนใจและแนะนำให้เพิ่มการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยใช้ภาษีสสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางซึ่งกลุ่มประเทศ OECD ทั้งหมดได้ประยุกต์ใช้ภาษีสสิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบ จากข้อมูลในการทำงานร่วมกันระหว่าง OECD กับ THE EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA) แสดงว่าภาษีสสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประเทศ OECD เพิ่มขึ้นจำนวน 375 ประเภท เช่น ค่าปรับและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมจำนวน 250 ประเภทโดยภาษีสสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดรายได้ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 2 – 2.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ในการออกแบบระบบภาษีที่สามารถนำมาใช้บังคับได้ต้องคำนึงถึงหลักภาษีอากรที่ดี ทำให้การกำหนดให้มีภาษีสสิ่งแวดล้อมและการออกแบบโครงสร้างภาษีสสิ่งแวดล้อมจึงต้องคำนึงถึงหลักภาษีอากรที่ดี ต้องเข้าใจง่าย สามารถอธิบายให้สังคมหรือประชาชนยอมรับการจัดเก็บภาษีสสิ่งแวดล้อมได้ ต้องคำนึงถึง ผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม รวมถึงการบริหารทางการคลังของรัฐ ได้แก่ การชดเชยหรือการให้เงินสนับสนุนจากเงินรายได้ของภาษีอากร การควบคุมจัดสรรรายได้ที่เกิดจากภาษีสสิ่งแวดล้อมและนโยบายต้องให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรกับการก่อให้เกิดมลพิษที่ต้องมีความสัมพันธ์กันโดยตรง รวมถึงประเด็นในเรื่องฐานภาษีสสิ่งแวดล้อมต้องมีความชัดเจนแน่นอนว่าจัดเก็บจากสิ่งใด และการนำรายได้ที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีไปใช้ที่ตรงความชัดเจนว่าจะนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไปหรือจัดตั้งเป็นกองทุนหมุนเวียน (Earmarked Fund)

การกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสสิ่งแวดล้อมขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจหรือภาคครัวเรือนและยังคงมีทัศนคติที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำภาษีสสิ่งแวดล้อมมาใช้คือ ภาษีสสิ่งแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันทางการค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศแต่ความเป็นจริงแล้วความสามารถนี้จะไม่ถูกระทบหากเกรงว่าจะเกิดผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันก็สามารถลดผลกระทบได้โดยการหมุนเวียนนำรายได้

จากภาษีมาชดเชยให้แก่ภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบและนำข้อดีมาใช้ในการสร้างตลาดตลอดจนสร้างทักษะพิเศษของสินค้า เช่น สินค้าการเกษตรที่ปลอดสารเคมีจากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช และสัตว์อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงของประเทศที่ได้จัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมพบว่า ได้มีการยกเว้นภาษีทั้งหมดหรือบางส่วนสำหรับอุตสาหกรรมและการส่งออก เนื่องจากการส่งสินค้าส่งออกเป็นการนำสินค้าไปบริโภคที่รัฐอื่น มลพิษหรือของเสียที่เกิดขึ้นก็ได้เกิดในรัฐที่ทำการจัดเก็บภาษี จึงสมควรที่จะยกเว้นภาษีสิ่งแวดล้อมให้แก่กรณีการส่งออกสินค้า แต่ถ้าหากผู้กำหนดนโยบายของรัฐไม่มองในมุมกว้างแล้วให้ความช่วยเหลือภาคธุรกิจบางประเภท โดยให้การยกเว้นหรือการให้เงินอุดหนุนที่ไม่เหมาะสมย่อม จะส่งผลเสียต่อการจัดการฟื้นฟูรักษาสีสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติการดำเนินการนโยบายใหม่ ๆ ย่อมมีผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวเสมอ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บริษัทสามารถส่งผ่านผลกระทบต่อไปยังผู้บริโภคได้เสมอและภาษีสิ่งแวดล้อมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อประชาคมโลกหรือกลุ่มประเทศหลาย ๆ ประเทศเห็นชอบร่วมมือกัน เช่น กรณีของปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ที่หันมาใช้ นโยบายเดียวกันก็จะลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความสามารถในการแข่งขัน

นอกจากนี้ภาษีสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อการกระจายรายได้ของภาคครัวเรือนที่มีฐานะยากจนโดยตรง โดยเฉพาะในสินค้าปัจจัยสี่หรือสินค้าพื้นฐานในการดำรงชีวิต รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่มีความยากจนด้วยการยกเว้นการจัดเก็บภาษี หรือการใช้อัตราภาษีต่ำ หรือการชดเชยผ่านการให้สวัสดิการการ โดยตรง หรือชดเชยผ่านระบบภาษีเงินได้ ด้วยวิธีการให้หักค่าลดหย่อน

การลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาษีสิ่งแวดล้อมทำได้ด้วยการการชดเชยหรือการให้เงินช่วยเหลือ แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อลดการต่อต้านและคัดค้านการจัดเก็บภาษี

หลักในการคืนเงินภาษีหรือชดเชยให้แก่ผู้ผลิตมี 2 วิธีการ คือ

(ก) การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าหรือทำกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างที่กำหนดไว้

(ข) การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าหรือทำกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไป เช่น การให้เงินอุดหนุนโดยตรงหรือการลดการจัดเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ เช่น ภาษีเงินได้ซึ่งวิธีการนี้ภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เห็นด้วย

การออกแบบระบบการชดเชยต้องพิจารณาในภาพรวม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกคน นโยบายภาษีสิ่งแวดล้อมมิได้ให้ความสำคัญต่อเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ต้อง

พิจารณาด้วยว่าสามารถแก้ไขปัญหาของสังคมได้หรือไม่ เช่น การลดมลพิษให้ได้จำนวนที่แน่นอน มีแผนการในการดำเนินโครงการที่ชัดเจน รัฐมีความตั้งใจจริงและมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ

เมื่อตัดสินใจนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ สิ่งที่ต้องระวังคือ ขอบเขต ประเภท ศักยภาพของภาษีเพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์โดยละเอียดถึงต้นทุน และประโยชน์ที่ได้รับของแต่ละวิธีการ การประเมินผลและทบทวนในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการในปัจจุบัน ย่อมจะช่วยให้สามารถปรับปรุงภาษีให้มีความเหมาะสม

แนวโน้มในอนาคตหากดำเนินการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจนกระทั่งทำให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ลดลงได้รายได้จากการจัดเก็บภาษีนี้น้อยลงจนจำนวนลงในที่สุดจากผลของฐานภาษีมีขนาดลดลง และการจัดเก็บภาษีอากรนี้ต้องนำมาใช้ร่วมกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือมาตรการอื่น ๆ หากใช้เป็นมาตรการเดียวย่อมทำให้ต้นทุนกำลังใจในการรักษาสีสิ่งแวดล้อมได้ เห็นได้จากการปล่อยของเสียหรือมลพิษจะไม่ลดลงถ้าใช้การจัดเก็บภาษีอากรเพียงวิธีการเดียว

(6) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้

ในการพิจารณาทางเลือกนโยบายในการปฏิรูประบบภาษีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาสีสิ่งแวดล้อมนั้น มีปัจจัยสำคัญ 2 ปัจจัย ที่ต้องนำมาพิจารณาคือ

(6.1) มาตรการจูงใจพิเศษหรืออัตราภาษีพิเศษที่อาจมีผลกระทบโดยไม่ตั้งใจต่อสิ่งแวดล้อมในกระบวนการที่ต้องมีการทบทวนระบบภาษีทั้งหมดนั้น ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาว่ามีมาตรการจูงใจพิเศษหรืออัตราภาษีพิเศษอะไรบ้างหรือไม่ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และควรจะต้องพิจารณาทบทวนหรือยกเลิกมาตรการดังกล่าวหรือไม่

(6.2) การตัดสินใจเลือกนโยบายภาษีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมและต้นทุนต่ำ เป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่ผู้ตัดสินใจด้านนโยบายจะต้องพิจารณาเมื่อจะนำภาษีที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ คือการตัดสินใจว่าจะเลือกใช้ภาษีสถัณณะใด จึงจะเหมาะสมและมีต้นทุนการบริหารจัดการที่ต่ำ

ตัวอย่างแนวทางและประเด็นที่ผู้ตัดสินใจด้านนโยบายจะต้องพิจารณาก่อนที่จะนำภาษีด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ คือ

(6.2.1) ต้องพิจารณาข้อดีและข้อด้อยของทางเลือกภาษีแต่ละประเภท

Pigouvian tax มีข้อดีคือการให้คำจำกัดความของ pigouvian tax ก่อนข้างยาก นอกจากนั้นการติดตามการจัดเก็บภาษียังทำได้ยากเช่นกัน โดยเฉพาะในการกำหนดอัตราภาษีที่

เหมาะสมที่จะทำให้ต้นทุนทางสังคมของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเท่ากับต้นทุนทางสังคมของ abatement

ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมอาจมีต้นทุนในการบริหารจัดการที่ต่ำกว่า แต่จะมีประสิทธิภาพในการป้องกันมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่ต่ำกว่าเช่นกัน

(6.2.2) ประเด็นเชิงมิติ เช่นสถานที่ และระยะเวลาของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

ประเด็นในเชิงมิติของปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลให้การออกแบบภาษีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเป็นไปได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น ต้นทุนของมลพิษทางอากาศจากการปล่อยของเสียจากรถยนต์จะสูงที่สุดในพื้นที่เมือง และยังขึ้นอยู่กับช่วงเวลาในแต่ละวันด้วยว่าช่วงใดที่ต้นทุนจากการปล่อยมลพิษจะสูงที่สุด

(6.2.3) ประเด็นปัญหาที่สืบเนื่องจากภาษีสิ่งแวดล้อม

การนำภาษีสิ่งแวดล้อมบางประเภทมาใช้ อาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในกลไกตลาด (Market Failure) ได้ เช่นในกรณีของการนำภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมมาใช้ ซึ่งปัญหาอาจเกิดขึ้นแม้ในกรณีที่เราสามารถทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนการใช้ปัจจัยการผลิตกับจำนวนการปล่อยมลพิษ เช่นในกรณีของการบังคับใช้ภาษีปิโตรเลียมกับประเทศที่ยากจนซึ่งในบางครั้งนำมาสู่ Market Failure

นอกจากนี้การนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ อาจไม่ก่อให้เกิดผลในการปรับปรุงกระบวนการผลิตของผู้ประกอบการในอันที่จะนำไปสู่การลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจากการผลิตของตน ในทางตรงข้ามผู้ผลิตมักจะผลักภาระภาษีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไปให้กับผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้ผลิตที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการผลิตเพื่อกำไรสูงสุด ซึ่งมักจะผลักภาระภาษีสิ่งแวดล้อมที่ตนต้องรับภาระไปสู่อุบริโภค โดยไม่พิจารณาที่จะปรับปรุงกระบวนการผลิตของตน

(6.2.4) ภาษีสิ่งแวดล้อมมักจะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในภาวะความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในขณะที่เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงเพราะภาษีจะไม่มีประสิทธิภาพในการช่วยลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

(6.2.5) ความขัดแย้งทางด้านนโยบายของการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้

การนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการจะบรรลุ เช่นวัตถุประสงค์ในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมกับวัตถุประสงค์ด้านการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งกรณีที่เกิดขึ้นบ่อยๆ คืออัตราภาษีที่กำหนดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ใน

การดูแลสิ่งแวดล้อมมักจะอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราภาษีที่ต้องจัดเก็บเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์ทางด้านรายได้ หรือในบางกรณีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมยังส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้ของรัฐบาลเนื่องจากภาษีสิ่งแวดล้อมอาจมีลักษณะถดถอย ทำให้คนจนต้องแบกรับภาระภาษีที่สูงกว่าคนรวย ซึ่งขัดแย้งกับหลักการในการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการช่วยกระจายรายได้

(7) ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(7.1) ทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้บริโภค เช่น การจัดเก็บภาษีสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ย่อมส่งผลให้ราคาสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์เพิ่มสูงขึ้น ทำให้เกษตรกรมีต้นทุนในการทำเกษตรสูงขึ้น

(7.2) ภาษีสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกราคาตลาด อันส่งผลให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรในการบริโภค

(8) ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากภาษีสิ่งแวดล้อม

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลดีเหมือนการยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว คือได้ประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมในการลดมลพิษและก่อให้เกิดรายได้นำมาใช้จัดการสิ่งแวดล้อม อันเป็นการลดพฤติกรรมการตีตัวพรี ซึ่งการเก็บภาษีในผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมย่อมให้เกิดประโยชน์แก่รัฐโดยมีรายได้เพิ่มขึ้น และสามารถลดการเก็บภาษีอากรประเภทอื่น ๆ ลดได้เนื่องจากการย้ายฐานภาษีจากการจัดเก็บภาษีจากแรงงานไปสู่มลพิษ ทำให้ไม่ต้องเพิ่มอัตราภาษีในภาษีเงินได้ อันเป็นสิ่งที่คาดหมายได้ว่า จะก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงานและก่อให้เกิดการจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่นโยบายการคลังของรัฐ คือสามารถลดมลพิษหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ รวมทั้งลดการจัดเก็บภาษีเงินได้ ก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างภาษีอากรการกระจายรายได้ของรัฐทำได้ดีขึ้น ก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ เช่น นำเทคโนโลยีสะอาดหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่ามาใช้ ซึ่งก่อให้เกิดเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพได้ รายได้ที่เกิดขึ้นจากภาษีสิ่งแวดล้อมสามารถถูกใช้เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพได้โดยตรงและนำไปสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การให้เงินช่วยเหลือนี้เป็นการเพิ่มแรงจูงใจแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคและช่วยลดภาระของรัฐในค่าใช้จ่ายเพื่อสิ่งแวดล้อม

(9) ทิศทางการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในประเทศไทย

ตั้งแต่ปี 2535 ประเทศไทย ได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและเห็นความจำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีการกำหนดให้มีการกำกับดูแล และบทลงโทษ เพื่อควบคุมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้เน้นที่การสร้างจิตสำนึกและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้หันมาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดที่จะเข้ามาเสริมหลักการของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

ในปี 2548 กระทรวงการคลังได้ทำการร่างพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีจากสินค้า บริการ และกิจการที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบและชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากการร่างพระราชบัญญัติภาษีสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐบาลไทย ยังได้มีการกำหนดแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554 ซึ่งเป็นแผนระดับชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระยะ 5 ปี โดยมีหลักการของแผนนี้คือการสนับสนุนให้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยให้กำหนดทิศทางการจัดเก็บภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากกรอบการทำงานของแผนดังกล่าวทำให้มีความพยายามในการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในประเทศไทย โดยที่ผ่านมามีหน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ศึกษาและพยายามจัดทำกฎหมายด้านภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังในการจัดการ สิ่งแวดล้อม เช่นการเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ (Emission Charge) จากโรงงาน หรือการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เป็นต้น

ในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น จะเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principal: PPP) คือจะเป็นการจัดเก็บภาษีกับผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบที่รับผิดชอบจริงๆ นั่นก็คือผู้ก่อมลพิษ ไม่ใช่เป็นการจัดเก็บกับประชาชนที่ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการก่อให้เกิดมลภาวะ ผ่านการผลักภาระภาษีไปในราคาสินค้า นอกจากนี้ในการบริหารจัดการเงินภาษีสิ่งแวดล้อมที่จัดเก็บมาได้ นั้น ควรจะนำใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีกรอบว่าจะมีการดำเนินการจัดสรรเงินภาษีอย่างไร และหน่วยงานใดที่ควรจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษี

บทที่ 3

กฎหมาย แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อมจากถุงพลาสติกในประเทศไทย และมาตรการจัดเก็บภาษี จากถุงพลาสติกในต่างประเทศ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างรวดเร็วของประเทศไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลเสียต่อสถานการณ์สิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ยั่งยืน ได้แก่ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และทรัพยากร ทางทะเล รวมทั้งปัญหามลพิษ ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งด้านมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ขยะ และของเสียอันตราย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนสังคมไทยกำลังก้าวไปสู่สังคมบริโภคซึ่งจะมีการทิ้งขยะและผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมที่ใช้แล้ว จากชุมชนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากการประมาณการของกรมควบคุมมลพิษใน ปี พ.ศ. 2551 มีขยะที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องเพียง 15.44 ตัน ต่อวัน หรือประมาณร้อยละ 37 ของปริมาณขยะทั่วประเทศสำหรับของเสียอันตรายคาดว่าจะมีประมาณ 1.86 ล้านตัน ส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรมคิดเป็น 1.45 ล้านตัน และจากชุมชนประมาณ 0.41 ล้านตัน การกำจัดขยะอย่างไม่ถูกต้องและการทิ้งผลิตภัณฑ์ที่มีสารอันตรายร่วมกับมูลฝอยทั่วไป ก่อให้เกิดปัญหาการปนเปื้อนของมลพิษ และของเสียอันตรายในดิน น้ำ และชั้นน้ำใต้ดิน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งยากที่จะเยียวยาได้ในระยะยาว

ต้นทุนค่าความเสียหายทางเศรษฐศาสตร์ อันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น สามารถคิดเป็นมูลค่าได้นับหมื่นล้านบาท ต่อปี ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษได้เพิ่มขึ้น จากประมาณ 8,000 ล้านบาท ต่อปีในช่วง พ.ศ.2520 เป็น 18,000 ล้านบาท ต่อปี ใน พ.ศ.2546³⁰

³⁰ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด , กอบกุล ราชณาคร *กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ภายใต้อำนวยการสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทย เพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2552 หน้า 7

1. แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม ในประเทศไทย

ในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางด้านภาษีที่เกี่ยวกับการลดปัญหาจากอุตสาหกรรม ออกมาใช้บังคับไว้โดยเฉพาะจึงต้องพิจารณาจากแนวนโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดปัญหาดังกล่าว

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติในหน้าที่ 8 เรื่องแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 85 ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางการดำเนินงาน

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทยที่ต้องเผชิญในอนาคต การทบทวนสถานะของประเทศในด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งสรุปสถานะของประเทศที่สำคัญได้ ดังนี้

สถานะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรม โดยมีสาเหตุสำคัญจากการขยายตัวของจำนวนประชากร และแบบแผนการดำรงวิถีชีวิตที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษเพิ่มขึ้น โดยคุณภาพอากาศและน้ำอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐาน ปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายมีมากขึ้นเกินศักยภาพในการกำจัดได้ทัน ขณะที่การนำเข้าสารอันตรายที่ใช้ในการผลิตมีมากขึ้น โดยขาดกลไกการจัดการทั้งการควบคุม กระบวนการผลิต การจัดเก็บ การขนส่ง ทำให้เกิดการแพร่กระจายในสิ่งแวดล้อมและปนเปื้อนห่วงโซ่อาหาร นอกจากนี้การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีอยู่จำกัด รวมทั้งมีความซ้ำซ้อน มีช่องว่าง และขาดการบังคับใช้

โดยมีเป้าหมายการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม คือ ควบคุมอัตราการผลิตขยะในเขตเมืองไม่ให้เกิน 1 กก./คน/วัน และของเสียอันตรายจากชุมชนและอุตสาหกรรมได้รับการจัดการอย่างถูกต้องร้อยละ 80 ของปริมาณของเสียอันตรายทั้งหมด

1.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ในส่วนที่ 2 เรื่องการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 35 ว่าจะให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตาม มาตรา 13 (1)

โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

1.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 มีเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยลดอัตราการเกิดขยะมูลฝอยชุมชนโดยเฉลี่ยให้ไม่เกิน 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน มีการนำขยะมูลฝอยชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และมีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้น

ซึ่งมีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาขยะ คือ ผลักดันให้การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอันตรายชุมชนแบบครบวงจร เป็นวาระแห่งชาติ โดยให้มีการจัดทำแผนงานงบประมาณเชิงบูรณาการต่อเนื่องในระยะ 5 ปี เพื่อให้การจัดการในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อร่วมกันดำเนินการให้ครอบคลุมทั้งในด้านการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และสังคมร่วมกัน

โดยมีหลักการจัดการ (Principle) คือ

(1) “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluters Pay Principle : PPP) เป็นหลักการของความรับผิดชอบที่ให้ผู้ก่อมลพิษไม่ผลักภาระในการกำจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมของตนไปสู่สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยจะเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และผลักดันให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยสนับสนุนการจัดการให้มากขึ้น

(2) “ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ-เอกชน” (Public-Private Partnership) เป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบ และควรนำมาใช้ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

(3) “การระวังไว้ก่อน” (Precautionary Principle) เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นในหลักการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า มีการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบาง โดยให้มีการคุ้มครอง รวมทั้งมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) ในขั้นการกำหนดนโยบาย ตลอดจนมีการสร้างเครื่องมือและพัฒนากลไกการวางแผนในเชิงป้องกันในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสารอันตรายที่อาจรั่วไหลลงสู่สิ่งแวดล้อม

(4) “การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ” (Public Disclosure) เป็นหลักการที่ใช้กระบวนการทางสังคมมาสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนและเอกชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล เฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคมให้กับผู้ที่สร้างความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) “ผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย” (Beneficiaries Pay Principle) เป็นหลักการที่ต้องนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้นในอนาคต มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อช่วยสนับสนุนในการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ และทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ทั้งนี้โดยมีเครื่องมือขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ

(1) เครื่องมือกำกับควบคุม ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ มาตรฐาน เทศบัญญัติและข้อบังคับท้องถิ่น

(2) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าภาคหลวง การประกันความรับผิดชอบ ตลาดซื้อ-ขายสิทธิในการใช้ประโยชน์ ระบบการมัดจำ-คืนเงิน และมาตรการการเงินการคลัง เป็นต้น

1.5 ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา หลายหน่วยงานที่มีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมมีนโยบายที่จะนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม เคยจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงานซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการ โรงงานต้องชำระค่าเรียกเก็บเพื่อนำเงินมาจัดตั้งกองทุนสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการ ของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ที่จะกลายเป็นขยะอันตรายเมื่อผู้บริโภคใช้แล้ว ต้องชำระค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ และนำเงินที่จัดเก็บได้มาจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดระบบรับซื้อคืนซากผลิตภัณฑ์จากผู้บริโภค โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการนำขยะที่ใช้ได้กลับมาใช้ใหม่และทำให้ขยะอันตรายส่วนที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้อีก ได้รับการบำบัดและกำจัดอย่างถูกต้อง

ต่อมาใน พ.ศ. 2550 สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกระทรวงการคลังโดยความร่วมมือและการสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่มีพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมสามารถนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้โดยจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

โดยมีหลักการ คือ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่างๆ ทั้งทางน้ำ ทางอากาศ ขยะมูลฝอย และของเสียอันตราย ผลที่เกิดขึ้นมีทั้งความเสียหายที่เกิดแก่สังคมโดยรวม และแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยส่วนใหญ่ยังคงเน้นมาตรการบังคับและควบคุมเป็นหลัก ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการผลิตและการบริโภคไปในทางที่ก่อมลพิษน้อยลง นอกจากนี้การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

ยังช่วยให้มีการนำผลกระทบภายนอกที่เกิดจากการผลิตสินค้าและบริการ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนภายใน ซึ่งทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งนำรายได้ที่จัดเก็บได้จากการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวกลับคืนมาจัดการสิ่งแวดล้อม

ซึ่งได้ระบุวัตถุประสงค์ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บท ที่กำหนดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทต่างๆ สำหรับให้หน่วยงานรัฐนำไปใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ตามพันธกิจของตนเอง กฎหมายนี้จึงเปรียบเสมือนเต็นท์ใหญ่ที่เปิดให้หน่วยงานต่างๆ สามารถมาออกบูธได้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์แต่ละประเภทนั้นให้กำหนดโดยจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายระดับรองอีกชั้นหนึ่ง เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

- (1) ภาษีสิ่งแวดล้อม
- (2) ค่าธรรมเนียมการจัดการ
- (3) ภาษี และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์
- (4) การวางเงินประกันความเสี่ยง หรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- (5) การซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิทธิการปล่อยมลพิษ
- (6) การให้เงินอุดหนุน มาตรการสนับสนุน หรือสิทธิพิเศษ อื่นๆ

โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ มีจุดเด่นที่สำคัญหรือเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

- (1) เป็นการบูรณาการให้กระทรวงต่างๆ สามารถใช้กฎหมายนี้ร่วมกันได้
- (2) เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและได้รับการจัดสรรรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้ในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนกลาง โดยให้ส่งคืนเพียงบางส่วนให้กับรัฐบาลและ
- (3) เปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียในภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากรายได้ที่เกิดจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายนี้

โดยมีคณะกรรมการกำกับนโยบายการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน เพื่อประสานงานการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นี้ ในภาพรวมคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่มีพันธกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เมื่อหน่วยงานใดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ ที่จะนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทใดประเภทหนึ่งไปใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจหน้าที่ของตนก็สามารถเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดทำพระราชกฤษฎีกาซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นั้นตามพระราชบัญญัตินี้ได้ และคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

สำหรับกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย รายได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น

- (1) อุดหนุน หรือให้กู้ยืมแก่โครงการควบคุมหรือลดการปล่อยมลพิษซึ่งเสนอโดยหน่วยงานรัฐ และผู้ประกอบการภาคเอกชน
- (2) อุดหนุน โครงการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เสนอโดยหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
- (3) เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียและการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วรวมทั้งการจัดระบบรวบรวมหรือรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว
- (4) เป็นเงินช่วยเหลือหรือให้กู้ยืมแก่กิจการนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือนำกลับมาใช้อีก
- (5) อุดหนุนกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสนอโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบ
- (6) เป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่สูญหายหรือได้รับความเสียหายจากการทำลายหรือจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ

(7) อุดหนุนหรือใช้จ่ายในกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกำหนด

โดยในการบริหารจัดการกองทุนได้กำหนดหลักการไว้พอสรุปได้ คือ

(1) ให้มีคณะกรรมการกองทุนประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นจำนวนไม่เกิน 10 คน ในจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิให้มีผู้แทนภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ สมาคม สันนิบาตเทศบาล สมาคม องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเงินและการจัดการ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ให้แยกเงินในกองทุนออกเป็นบัญชีตามที่มาของเงินได้จากภาษีและค่าธรรมเนียม

(3) ในแต่ละบัญชีให้มีผู้จัดการ (สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการกองทุน) เพื่อบริหารจัดการเงินในบัญชีตามวัตถุประสงค์

(4) ผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานของกองทุน ประเมินข้อเสนอโครงการ และอนุมัติเงินอุดหนุนหรือเงินกู้แก่โครงการ และกิจกรรมตามขนาดและภายในวงเงินที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

(5) ต้องจัดให้กองทุนมีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และพัสดุของกองทุน

(6) กำหนดให้กองทุนต้องมีงบการเงิน และมีการสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของกองทุนโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

(7) ให้มีคณะกรรมการประเมินผลซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

ซึ่งในปัจจุบันในการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2553 ได้มีการพิจารณาอนุมัติเรื่องหลักการร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... โดยให้กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน และกระทรวงสาธารณสุข ไปหารือ และให้พิจารณาร่วมกัน โดยกระทรวงการคลังเสนอให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถนำ

มาตรการการคลัง เช่น มาตรการทางภาษี ค่าธรรมเนียม มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น โดยเสนออัตราดังนี้

- (1) ภาษีมลพิษทางน้ำ ปีละ 10,000 บาทต่อตันของปริมาณมลพิษ
- (2) ภาษีมลพิษทางอากาศปีละ 2,500 บาทต่อตันของปริมาณมลพิษ
- (3) ภาษีนักท่องเที่ยว ร้อยละ 15 ของราคาค่าโดยสาร หรือ 1,000 บาทต่อคน
- (4) ภาษีผลิตภัณฑ์หรือค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 15 ของราคาผลิตภัณฑ์ หรือ 10,000 บาทต่อหน่วยผลิตภัณฑ์
- (5) ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ร้อยละ 15 ของราคาหรือ 10,000 บาทต่อหน่วยของปริมาณมลพิษ

1.6 ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ตุลาคม 2553 กระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ ให้มีคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน โดยมีอำนาจกำหนดนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมเสนอโยบายและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ในการออกพระราชกฤษฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บและการจัดการเงินรายได้จากการใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ พร้อมกันนั้น คณะกรรมการอาจมีข้อเสนอและใช้มาตรการอื่นๆ อาทิเช่น การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษ มาตรการสนับสนุนและส่งเสริม

ทั้งนี้ในการจัดการเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ นั้น ได้มีการกำหนดไว้ดังนี้

- (1) กำหนดให้เงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
- (2) กำหนดให้จัดตั้งกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงการคลัง โดยให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่างๆ โดยรวมถึงอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ

(3) กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมโดยมี ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้ผู้ได้รับแจ้ง การประเมินภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ที่ไม่เห็นด้วยกับการ ประเมินภาษีหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ อีกทั้ง กำหนดให้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพื่อนำมา ขายทอดตลาดและนำเงินชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ค้าง และกำหนดโทษสำหรับความผิดฐาน ไม่ชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมการไม่ยื่นแบบรายการภาษี รวมถึงการแจ้งข้อความเท็จ ทำหรือ นำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงหรือยื่นบัญชีหรือเอกสารเท็จสำหรับอัตราภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งปัจจุบันนี้ค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมในไทยเป็นภาระต้นทุนของประเทศอย่างมาก และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงต้องให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถนำมาตรการการคลัง เช่น มาตรการทางภาษี ค่าธรรมเนียม มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน องค์กร ด้านสิ่งแวดล้อม นักวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการ มาตรการการเงินการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าการปล่อยมลพิษ

ซึ่งมีหลักการและเหตุผล คือ โดยที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ในสามทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และมลพิษต่าง ๆ ทั้งทางน้ำ ทางอากาศ เสียง ขยะมูลฝอย และของเสียอันตราย โดยผล ที่เกิดขึ้นมีทั้งความเสียหายที่เกิดแก่สังคมโดยรวม และแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการ รั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยส่วนใหญ่ยังคงเน้นมาตรการ กำกับและควบคุมเป็นหลัก ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ต่อการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้นำมาตรการการคลังมาใช้เป็น มาตรการเสริมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษและ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการผลิตและบริโภคไปในทางที่ก่อมลพิษน้อยลง นอกจากนี้การใช้ มาตรการการคลัง เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมยังช่วยให้มีเม็ดเงินนำผลกระทบนอกที่เกิดจากการผลิต สินค้าและบริการ เข้ามามากเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนภายใน ทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถนำมาตรการการคลังมาใช้ในการ จัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งนำรายได้ที่จัดเก็บได้ จากการใช้มาตรการ

การคลังดังกล่าวกลับคืนมาจัดการสิ่งแวดล้อม จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

โดยได้กำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังต่อไปนี้

“มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า มาตรการทางภาษี ค่าธรรมเนียม และมาตรการอื่นๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษช่วยรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม ดำเนินมาตรการป้องกันและลดมลพิษจากกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน บำบัดและกำจัดของเสีย และการแก้ไขความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม และเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลให้ลดการก่อมลพิษอันรวมถึงเครื่องมือหรือมาตรการดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีสิ่งแวดล้อม
- (2) ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ
- (3) ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์
- (4) การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- (5) การซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษ
- (6) มาตรการสนับสนุนและส่งเสริม
- (7) มาตรการอื่นๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

“ภาษีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงภาษีการปล่อยมลพิษและภาษีเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

“ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมของตน และให้หมายความรวมถึงเงินที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานรัฐหรือผู้ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐเป็นผู้จัดให้

“ภาษีผลิตภัณฑ์” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภคผลิตภัณฑ์หรือชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งที่เกิดระหว่างใช้งานหรือใช้งานแล้วหรือเมื่อเป็นของเสีย

“ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้าหรือผู้บริโภค ผลิตภัณฑ์หรือชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งที่เกิดระหว่างใช้งานหรือใช้งานแล้วหรือเมื่อเป็นของเสีย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการหรือจัดระบบรวบรวมหรือรับคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว

“การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า พันธบัตรเงิน หรือสัญญาค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อประกันว่าผู้ได้รับอนุญาตจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชีวิต หรือสุขภาพของมนุษย์ รวมทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับกับการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องนั้น

“การซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษ” หมายความว่า การโอนสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมที่ผู้ขายมีหรือได้รับมาโดยชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้ซื้อ โดยได้รับค่าตอบแทน

“มาตรการสนับสนุนและส่งเสริม” หมายความว่า การส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจในการลด และควบคุมการปล่อยมลพิษ และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น การลดภาษี การให้เงินอุดหนุน หรือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ แก่ผลิตภัณฑ์ การประกอบกิจการ หรือการดำเนินการใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ผู้ประกอบการ โรงงาน เจ้าของสถานประกอบการหรือกิจการอื่นใดที่ถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นๆ

“ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ผู้ได้รับประโยชน์จากสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ไม่ว่าจะเป็ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ นันทนาการ การศึกษา ความรื่นรมย์ หรืออื่นๆ เช่น นักท่องเที่ยว หรือบุคคลอื่นซึ่งมีกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่ได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

“คณะกรรมการกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนภายในและค่าธรรมเนียม
สิ่งแวดล้อม

“ผู้จัดการกองทุน” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งให้บริหารเงินแต่
ละบัญชีภายใต้กองทุน

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า แหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสีย
อากาศเสียเสียง และมลพิษอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงโรงงานและเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วย
โรงงาน เขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม กิจการที่เป็นอันตรายต่อ
สุขภาพตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข และกิจการอื่นที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตาม
กฎหมายอื่น

“ผลิตภัณฑ์” หมายความว่า สินค้าที่ผู้บริโภคใช้ หรือบริโภคในครัวเรือน หรือในการ
ดำเนินชีวิตประจำวัน หรือสินค้าที่ผู้ประกอบการใช้ในการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม
หรือในการประกอบกิจการอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อใช้แล้ว
หรือไม่เป็นที่ต้องการของผู้ใช้หรือผู้บริโภคต่อไป ไม่ว่าจะมีส่วนประกอบที่เป็นสารอันตราย
หรือไม่ก็ตาม เช่น แบตเตอรี่ที่มีสารประกอบตะกั่วและกรด น้ำมันหล่อลื่น เครื่องใช้ไฟฟ้าและ
อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ยางรถยนต์ บรรจุก๊าซ สาร
กำจัดศัตรูพืชและสัตว์ ปุ๋ย เคมีภัณฑ์ วัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย และสินค้าอื่นๆ
ที่กำหนดตามประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

“ของเสีย” หมายความว่า ของเสียตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว
และให้หมายความรวมถึงสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และของเสีย
อันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

“การจัดการของเสีย” หมายความว่า การเก็บ ขน บำบัด และกำจัดของเสีย

“การจัดการผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว” หมายความว่า การนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาซ่อมแซม หรือจัดการเพื่อนำมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้อีก หรือนำกลับมาใช้ใหม่ โดยการคัดแยกหรือการผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

“หน่วยงานรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานหรือองค์การอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยกรณีนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมสรรพสามิต อธิบดีกรมศุลกากร และอธิบดีกรมสรรพากร ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เจ้าพนักงานสรรพากร เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน พนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้ซึ่งรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ” หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการ ผลิตภัณฑ์ หรือมลพิษต่างๆ ที่ถูกกำหนดให้ใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้รับผิดชอบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

โดยได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 33 เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภครผลิตภัณฑ์มีหน้าที่เสียภาษีผลิตภัณฑ์

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษี และการจัดการเงินรายได้จากภาษี ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 34 เพื่อส่งเสริมการลดปริมาณของเสียและการจัดการของเสียที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ ที่ใช้แล้วอย่างถูกต้องและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภครวมผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการหรือจัดระบบรวบรวมหรือรับคืนผลิตภัณฑ์ ที่ใช้แล้ว

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการจัดการเงินรายได้จาก ค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 35 รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศ เพื่อกำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์ที่จะเรียกเก็บภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ตามมาตรา 33 และ มาตรา 34

มาตรา 36 ในการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ตามมาตรา 33 และ มาตรา 34 คณะกรรมการอาจกำหนดให้เรียกเก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภครวมผลิตภัณฑ์ก็ได้

มาตรา 37 ให้กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และกรมสรรพากร มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บ ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภครวมตามลำดับ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

เงินภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่จัดเก็บได้ในส่วนนี้ให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินและให้หักเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามสัดส่วนที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนที่เหลือให้นำส่งเข้า กองทุน

2. มาตรการจัดเก็บภาษีจากถุงพลาสติกในต่างประเทศ

2.1 ประเทศไอร์แลนด์

ประเทศไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่น่าเอามาตรการทางด้านภาษีมาใช้กับการลด ปริมาณถุงพลาสติก หรือที่เรียกว่ามาตรการ Plastax มาตรการนี้กำหนดไว้ใน Waste Management (Environment Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001 ซึ่งออกตามความใน Waste Management Act, 1996 โดยมีสาระสำคัญคือ

(1) กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการขายสินค้าและผลิตภัณฑ์มีหน้าที่จัดเก็บภาษีการใช้ถุงพลาสติกจากผู้ซื้อสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่ต้องการถุงพลาสติกใบใหม่ ณ จุดที่มีการขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ดังกล่าว โดยกฎหมายได้กำหนดประเภทของถุงพลาสติกที่จะต้องถูกจัดเก็บและได้รับยกเว้นการจัดเก็บภาษีไว้อย่างชัดเจน เช่น ถุงพลาสติกที่ใช้สำหรับผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ต่างๆ ผัก ผลไม้สด อาหารที่ปรุงสำเร็จ หรือน้ำแข็ง จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีถุงพลาสติกตามกฎหมาย

(2) อัตราภาษีที่จัดเก็บจะอยู่ที่อัตรา 9 เพนนี หรือ 15 เซ็นยูโร (ประมาณ 7 บาท) ต่อถุงพลาสติก 1 ใบ โดยผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์จะต้องแสดงรายการจัดเก็บไว้ในใบกำกับภาษีซึ่งออกให้กับลูกค้าทุกครั้ง และผู้ขายสินค้ามีหน้าที่นำส่งภาษีที่จัดเก็บให้กับกรมสรรพากรต่อไป

(3) ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานแสดงปริมาณของถุงพลาสติก ทั้งที่อยู่ในข่ายที่ต้องจัดเก็บภาษีการใช้และที่ได้รับยกเว้น ที่ตนเองมีอยู่ทั้งหมดในสต็อก โดยจะต้องแสดงปริมาณการจำหน่ายถุงพลาสติกเหล่านั้น รวมถึงปริมาณที่ได้มีการจัดซื้อเพิ่มเติมเข้ามาให้แก่กรมสรรพากรได้ทราบ โดยกฎหมายได้ยกเว้นการใช้มาตรการนี้ต่อผู้มีอาชีพโดยตรงในการจำหน่ายถุงพลาสติกให้แก่ร้านค้าทั่วไป

(4) ในกรณีที่ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ไม่นำส่งภาษีที่จัดเก็บภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือนำส่งไม่ครบตามจำนวนที่จัดเก็บ ให้กรมสรรพากรมีอำนาจประเมินภาษีถุงพลาสติกที่คาดว่าผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์จะได้รับในช่วงเวลาดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ ได้ทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง ทั้งนี้กฎหมายได้ให้สิทธิผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์สามารถอุทธรณ์โต้แย้งถึงจำนวนภาษีที่กรมสรรพากรประเมิน ในกรณีที่เห็นว่าสูงเกินควรได้

2.2 ประเทศฮ่องกง

ประเทศฮ่องกงได้นำมาตรการทางด้านภาษีมาใช้ในการลดปริมาณถุงพลาสติกโดยมาตรการนี้กำหนดไว้ใน Product Eco-Responsibility (Plastic Shopping Bags) Regulations (L.N.70 Of 2009) ซึ่งออกตามความใน Product Eco-Responsibility Ordinance โดยวันที่ 7 กรกฎาคม 2552 เป็นวันแรกที่ทางการฮ่องกง บังคับใช้มาตรการให้ร้านค้าปลีก (ที่ปัจจุบันมีกว่า 2,000 ร้านค้า) โดยเก็บค่าถุงพลาสติกที่ใช้สำหรับใส่สินค้า กับผู้ซื้อในราคา ถุงละ 50 เซนต์ (ประมาณ 2.30 บาท) โดยมาตรการนี้ มีขึ้นเพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกของคนในฮ่องกง ซึ่งมีประมาณ 7 ล้านคน ฮ่องกงขึ้นชื่อว่าเป็นเมืองที่ใช้ถุงพลาสติกเปลืองที่สุดแห่งหนึ่งในโลก คนฮ่องกงจะใช้ถุงพลาสติกปีละ 8 พันล้านใบ หรือประมาณ 30 ล้านใบต่อวัน เฉลี่ยประมาณ 4 ใบต่อคนต่อวัน ซึ่งเป็นตัวเลขที่มากกว่าได้หวั่นกว่าร้อยละ 50 และมากกว่าที่ใช้ในสหภาพยุโรป เกือบ

3 เท่า และหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป คาดว่าภายใน 8 ปีต่อไปข้างหน้าฮ่องกงจะไม่มีที่เก็บขยะ ดังนั้นทางการฮ่องกงจึงได้ผ่านกฎหมายเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2552 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2552 เป็นต้นไป ให้เก็บภาษีค่าถุงทุกใบที่ใช้ในร้านค้าปลีกที่ขึ้นทะเบียน โดยให้ทางร้านเก็บจากผู้ซื้อ ทางการฮ่องกงเห็นว่ามาตรการนี้จะเป็นการกระตุ้นสำนึกในการระมัดระวังการใช้ถุงพลาสติกของคนฮ่องกง และจะทำให้จำนวนขยะจากถุงพลาสติกลดลง และเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชีวิตสีเขียว (Green Life) ที่ทางการฮ่องกงต้องการให้ชาวฮ่องกงมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับมาตรการที่กำหนด คือ

- (1) ร้านค้าปลีกที่เข้าขายต้องเก็บค่าถุง ได้แก่ Supermarket, Convenience Store, Personal CareShop
- (2) ร้านค้าดังกล่าวต้องขึ้นทะเบียน กับ กรมป้องกันสิ่งแวดล้อม (Department of Environmental Protection)
- (3) ร้านที่ขึ้นทะเบียนแล้ว จะมีสติ๊กเกอร์ติดหน้าร้าน เพื่อเตือนผู้ซื้อว่าต้องจ่ายค่าถุงใส่สินค้า หากไม่นำมาเอง
- (4) มาตรการดังกล่าวไม่ได้บังคับกับสินค้า อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

2.3 สหรัฐอเมริกา

ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ Plastic Bag Reduction Act of 2009 โดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร 1986 เพื่อกำหนดภาษีค่าปลีกในการใช้ถุงพลาสติกประเภทที่ใช้ครั้งเดียว โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรในหมวดที่ 31 (ในส่วนของภาษีสิ่งแวดล้อม) โดยกำหนดการเก็บภาษีจากการขายปลีกถุงพลาสติก โดยกำหนดอัตราไว้ดังนี้

- (1) \$ 0.05 นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2010 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2014
- (2) \$ 0.25 นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2015 เป็นต้นไป

โดยยกเว้นถุงพลาสติกบางประเภทไว้ คือ

- (1) ถุงที่นำมาใช้ซ้ำ (ทำจากพลาสติกที่ทนทานและมีความหนาอย่างน้อย 2.25 มิลลิเมตร หรือทำจากวัสดุอื่นๆ นอกจากพลาสติก เช่น ถุงผ้า เป็นต้น)
- (2) ถุงพลาสติกที่ใช้สำหรับ ผัก ผลไม้สด
- (3) ถุงพลาสติกที่ใช้สำหรับผลิตภัณฑ์ยา ที่ใช้โดยเภสัชกร

(4) ถุงสำหรับใส่ขยะ

การเก็บภาษีจากลูกค้าที่ใช้ถุงพลาสติก โดยผู้ขายสินค้าจะต้องระบุถึงภาษีไว้ในใบเสร็จรับเงินที่ขายให้กับลูกค้า และผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานแสดงปริมาณของถุงพลาสติกที่อยู่ในข่ายที่ต้องจัดเก็บภาษีการใช้

โดยเงินภาษีที่เก็บได้นี้จะนำไปสนับสนุนกองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อมต่างๆ และมาตรการดังกล่าวนี้ยังอนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นมีการดำเนินการจัดเก็บภาษีในลักษณะเดียวกันนี้ด้วย

2.4 สหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร ได้มีการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกใหม่ทุกใบ จากผู้ซื้อสินค้าในซูเปอร์มาร์เก็ต และห้างสรรพสินค้า ในอัตรา 9 เพนนีต่อใบ หรือประมาณ 15 เซ็น (ยูโร) โดยห้ามร้านจ่ายภาษีแทนให้ลูกค้า ถ้าลูกค้านำถุงพลาสติกมาใช้ของตัวเองก็ไม่ต้องเสียภาษีถุงพลาสติกใหม่ สาเหตุในการออกมาตรการ รัฐบาลได้คำนวณว่ามีถุงพลาสติกใส่ของจำนวน 8,000 ล้านชิ้นต่อปี ถูกทิ้งเป็นขยะและทิ้งในสภาพแวดล้อม การใช้ถุงพลาสติกโดยเฉลี่ยมีจำนวน 133 ชิ้นต่อคนต่อปี ปริมาณขยะพลาสติกดังกล่าวมีเพียง 1 ใน 200 เท่านั้น ที่ถูกนำมาใช้ใหม่ ส่วนใหญ่ถูกทิ้งขว้าง ลมพัดปลิวไปติดตามต้นไม้ ตกลงในแม่น้ำลำคลอง และล่องลอยไปตามกระแสน้ำ ได้มีการประเมินค่ากำจัดด้วยวิธีการฝังกลบขยะพลาสติก 650 ดันต่อปี ตกปีละ 20,000 ปอนด์ และขยะพลาสติกเป็นขยะที่ย่อยสลายยากใช้ระยะเวลานานในการกำจัด การเก็บภาษีจะทำให้มีการนำถุงพลาสติกเก่ามาใช้แทนการใช้แล้วโยนทิ้งแล้วใช้ถุงใหม่ทุกครั้งที่ใช้ซื้อสินค้า รัฐได้มีการให้ทัศนะว่าถุงพลาสติกมีราคาถูกเมื่อเอกชนซื้อแต่มีราคาแพงในแง่ความยั่งยืนของสภาพแวดล้อม (environment sustainable)

นอกจากนี้เมืองแคลตัน ได้มีการจัด “เดือนปลอดถุงพลาสติก” ขึ้น (a plastic bag free month) เพื่อลดปริมาณพลาสติกในสหกรณ์ร้านค้า โดยลูกค้าจะถูกถามสองครั้งว่าต้องการถุงพลาสติกหรือไม่

มาตรการการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกครั้งแรกดำเนินการที่เมืองเดอร์แฮม (County Durham) เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2546 โดยประชาชนในเมืองจะถูกถามความคิดเห็น เมื่อประชาชนเห็นด้วย เมืองเดอร์แฮมก็จะดำเนินการใช้มาตรการต่อไป ซึ่งประชาชนร้อยละ 70 ยินดีที่จะจ่ายค่าถุง และจะใช้ถุงพลาสติกที่ใช้แล้วนำไปบรรจุของใช้ซ้ำอีกมากขึ้น

บทที่ 4

ปัญหาจากถุงพลาสติกและการนำมาตรการทางภาษี มาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

1. ปัญหาจากการใช้ถุงพลาสติก

ถุงพลาสติกเป็นสิ่งประดิษฐ์สุดพิเศษที่มีน้ำหนักเบาในยุค 1960 ซึ่งพัฒนาขยายผลมาจากเซลลูโลสที่สังเคราะห์ขึ้นจากความต้องการหาวัสดุทดแทนงาช้าง และในการผลิตลูกบิลเลียดในช่วงปี 1868 ในปัจจุบันมีอัตราการใช้ 5 แสนล้าน ถึงล้านล้านใบต่อปี หรือเฉลี่ยทุก 1 นาที มีการใช้ถุงหิ้วอย่างน้อย 1 ล้านใบ ซึ่งในกระบวนการผลิตจำนวน 5 แสนล้านใบนี้ ต้องใช้พลังงานการผลิตจากน้ำมันจำนวน 9 พันล้านลิตร โดย เปรียบเทียบพลังงานที่ใช้ผลิตถุงพลาสติก 8.7 ใบ สามารถเปลี่ยนไปเป็นน้ำมันให้รถวิ่งได้ไกล 1 กิโลเมตร นอกจากนั้นถุงพลาสติกยังเป็นของใช้ที่มีอายุการใช้งานสั้นและพร้อมที่จะเป็นขยะทันทีหลังการใช้ แต่ใช้เวลาในการย่อยสลายนานถึง 450 ปีเป็นอย่างน้อย สำหรับถุงพลาสติกหิ้วแม้จะมีบางชนิดที่นำไปรีไซเคิลได้ แต่ปัจจุบันมีการนำกลับไปรีไซเคิลน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนที่ผลิตออกไป จากการสำรวจพบว่าทุก 1 ตารางกิโลเมตรทั่วโลกจะมีขยะพลาสติกรวมๆ แล้วประมาณ 46,000 ชิ้น ทุกปีผู้คนที่จับจ่ายซื้อของทั่วโลกจะใช้ถุงพลาสติกประมาณ 10,000 ล้านใบต่อปี ซึ่งจะต้องใช้เวลาย่อยสลายนานกว่า 1,000 ปี ซึ่งหากนำถุงพลาสติกจำนวน 1.6 ล้านใบ มาเรียงต่อกันจะเท่ากับเส้นรอบวงโลกจำนวน 1 รอบ และทุก 1 ตารางไมล์ จะพบถุงพลาสติก 46,000 ใบลอยในมหาสมุทร ซึ่งส่งผลให้แต่ละปีมีนกทะเลตายประมาณ 1 ล้านตัว และสัตว์ทะเลอื่นๆ อีกประมาณ 100,000 ตัว รวมถึงปลาอีกนับไม่ถ้วนในแต่ละปีมีเต่าทะเล และสัตว์น้ำจำนวนมากตายจากการกินพลาสติก เพราะคิดว่าเป็นอาหารเช่นแมงกะพรุน สำหรับถุงพลาสติกที่คนไทยใช้ในหนึ่งปีนั้น ถ้าเอามาต่อกันจะได้เป็นระยะทางเท่ากับเดินทางไปกลับดวงจันทร์ประมาณ 7 รอบ³¹

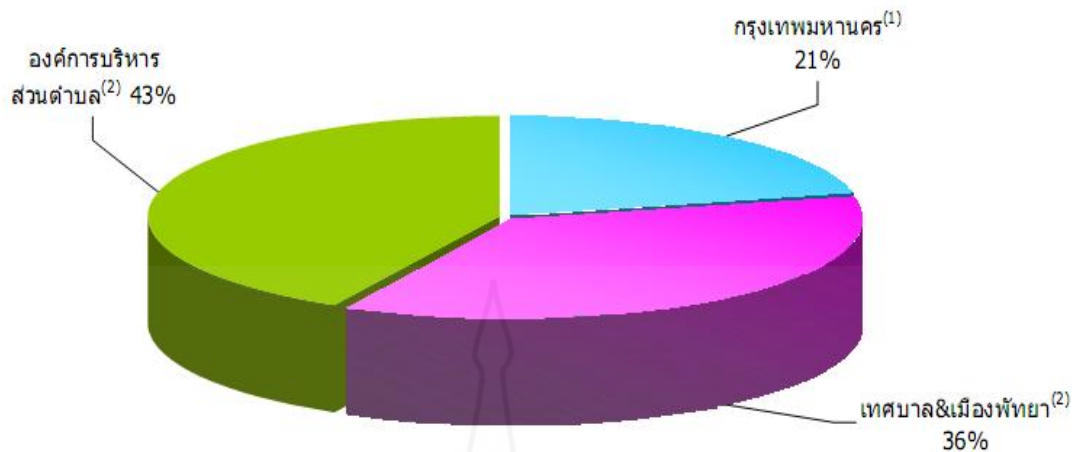
³¹ ต.พ.รักษ์โลก “ลดการใช้ถุงพลาสติก” คัน 5 มิถุนายน 2554 จาก

ประโยชน์เพียงเล็กน้อยในช่วงเวลาสั้นๆ ของถุงพลาสติกได้ทำให้เกิดโทษต่อระบบนิเวศและชีวิตของผู้บริโภคต่อเนื่อง กว้างขวางและยาวนานในแต่ละสัปดาห์ คนไทยนำถุงพลาสติกกลับบ้านมากกว่า 100 ล้านถุง หรือมากกว่า 5000 ล้านถุงในแต่ละปี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาขยะจากถุงพลาสติกเป็นจำนวนมหาศาล และส่งผลให้เกิดการเสื่อมโทรมของดิน การเสื่อมคุณภาพของน้ำ เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตทั้งในน้ำและบนบก เป็นต้นเหตุสำคัญของการเกิดก๊าซชีวภาพที่เป็นก๊าซเรือนกระจกที่สำคัญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาวะโลกร้อน ให้สารประกอบไฮโดรคาร์บอนที่เป็นสารก่อมะเร็งเมื่อถูกเผา ทำให้เกิดการอุดตันในทางระบายน้ำ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดน้ำท่วมได้ เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ เป็นต้นเหตุของการเพาะพันธุ์และแพร่กระจายของพาหะนำโรค และการแพร่ระบาดของโรคร้ายหลายชนิด และเป็นต้นเหตุของการเกิดอุบัติเหตุของการเดินทาง ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

การนำถุงพลาสติกไปใช้ซ้ำอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อภาวะโลกร้อนอย่างมาก โดยเฉพาะการใช้ถุงพลาสติกใส่มูลฝอยจะทำให้เกิดการแปรสภาพมูลฝอยในภาวะที่ขาดอากาศเป็นผลให้เกิดก๊าซชีวภาพที่เป็นต้นเหตุของการเกิดภาวะเรือนกระจก และทำให้โลกร้อน

1.1 ปัญหาขยะมูลฝอยจากถุงพลาสติก

ปริมาณขยะมูลฝอย ของประเทศไทยยังคงเพิ่มสูงขึ้น ในปี 2551 มีขยะมูลฝอยทั่วประเทศประมาณ 15.03 ล้านตัน หรือ 41,064 ตันต่อวัน (ยังไม่รวมปริมาณขยะมูลฝอยก่อนนำมาทิ้งในถัง) ในเขตกรุงเทพมหานครมีขยะมูลฝอยที่ได้รับการเก็บขน 8,780 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 21 ในขณะที่ในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา มีขยะมูลฝอย 14,915 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 36 และในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีขยะมูลฝอย 17,369 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 43 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาจะพบว่า ขยะมูลฝอยมีปริมาณเพิ่มขึ้นประมาณ 0.27 ล้านตัน หรือร้อยละ 1.81 ตามการขยายตัวของชุมชนและจำนวนประชากร โดยในเขตเทศบาลมีปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 9.67 ในขณะที่ขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลลดลงร้อยละ 4.57 ซึ่งเป็นผลมาจากการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 343 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล อัตราการผลิตขยะมูลฝอยโดยเฉลี่ยทั่วประเทศในปี 2551 อยู่ที่ 0.64 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

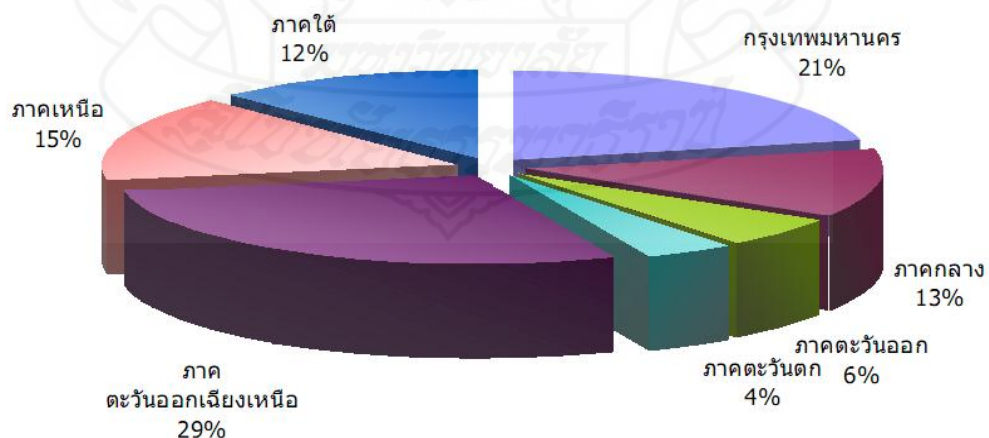


ปริมาณขยะมูลฝอยปี 2551 จำแนกตามลักษณะพื้นที่

ที่มา : (1) ข้อมูลการเก็บขนขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร รวบรวมจากสำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, มกราคม 2552

(2) ข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล ประมาณการ โดยกรมควบคุมมลพิษ, 2551

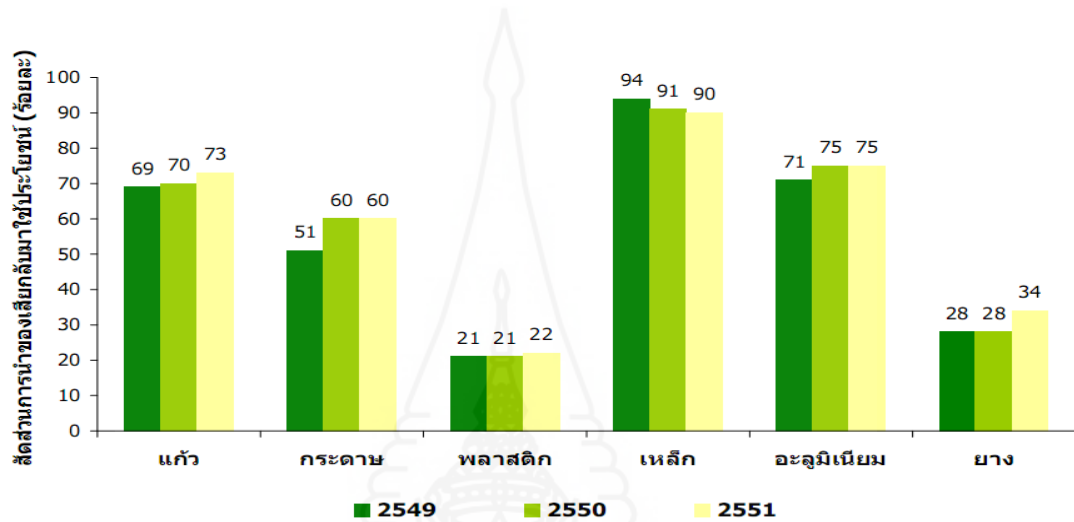
ปริมาณขยะมูลฝอยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกรุงเทพมหานครมีมากที่สุด คือ 11,820 และ 8,780 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 29 และ 21 ของปริมาณที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ รองลงมา ได้แก่ภาคเหนือ (6,322 ตันต่อวัน) ภาคกลาง (5,107 ตันต่อวัน) ภาคใต้ (5,033 ตันต่อวัน) ภาคตะวันออก (2,338 ตันต่อวัน) และภาคตะวันตก (1,664 ตันต่อวัน) คิดเป็นร้อยละ 15 ร้อยละ 13 ร้อยละ 12 ร้อยละ 6 และร้อยละ 4 ตามลำดับ



ปริมาณขยะมูลฝอยปี 2551 จำแนกตามรายภาค

ที่มา : (1) ข้อมูลการเก็บขนขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร รวบรวมจากสำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ณ มกราคม 2552

(2) ข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยภาคต่างๆ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ประมาณการโดยกรมควบคุมมลพิษ, 2551



สัดส่วนการนำของเสียภาคอุตสาหกรรมกลับมาใช้ประโยชน์ ปี 2549-2551

ที่มา : ประมวลข้อมูลจากกลุ่มอุตสาหกรรมแก้วและกระจก กลุ่มอุตสาหกรรมเยื่อและกระดาษ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย กรมศุลกากร (www.customs.go.th) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (www.oie.go.th) บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปูนซิเมนต์นครหลวง จำกัด

ซึ่งจากสัดส่วนการนำของเสียภาคอุตสาหกรรมกลับมาใช้ประโยชน์ จะพบว่า พลาสติกมีอัตราการกลับมาใช้ประโยชน์ที่ต่ำมาก ส่งผลให้กลายเป็นขยะและสร้างปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

1.1.1 ปริมาณและแหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยประเภทพลาสติก

ปัจจุบันผลิตภัณฑ์พลาสติกได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวัน และมีแนวโน้มที่ปริมาณการใช้จะเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ผ่านการใช้งานแล้ว มีคุณสมบัติพิเศษ คือ ไม่สลายตัวและเสื่อมสภาพโดยง่าย ทำให้ขยะมูลฝอยประเภทพลาสติก และโฟมคงอยู่ในสภาพแวดล้อมได้เป็นเวลานาน เป็นภาระในการจัดการและกำจัดเป็นอย่างมาก จากการสำรวจปริมาณขยะมูลฝอยประเภทพลาสติกและโฟมทั่วประเทศของกรมควบคุมมลพิษ

ในปี พ.ศ.2544 พบว่า ปริมาณขยะมูลฝอยประเภทพลาสติกและโฟมมีประมาณร้อยละ 16 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมด หรือคิดเป็นปริมาณ 2.3 ล้านตันต่อปี ปริมาณขยะมูลฝอยประเภทพลาสติกและโฟมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.6 หรือ 2.5 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2546 จากการเติบโตและขยายตัวทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีความต้องการบริโภคพลาสติกและโฟมเพิ่มขึ้นซึ่งร้อยละองค์ประกอบขยะมูลฝอยประเภทพลาสติกในระดับภูมิภาค

พื้นที่	องค์ประกอบของขยะมูลฝอย (ร้อยละโดยน้ำหนักเปียก)								
	เศษอาหาร / อินทรีย์สาร	กระดาษ	พลาสติก	แก้ว	โลหะ	ไม้	ยาง/หนัง	ผ้า	อื่นๆ
ภาคเหนือ									
ครั้งที่ 1	67.91	6.59	15.56	3.19	1.74	0.74	0.44	1.26	2.57
ครั้งที่ 2	59.71	7.77	21.48	3.03	1.44	0.96	0.20	1.19	4.23
รวมเฉลี่ย	63.81	7.18	18.52	3.11	1.59	0.85	0.32	1.22	3.40
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ									
ครั้งที่ 1	71.58	6.25	14.46	2.50	1.50	0.37	0.37	0.75	2.23
ครั้งที่ 2	67.53	5.77	16.05	3.87	2.11	0.51	0.60	1.25	2.32
รวมเฉลี่ย	69.55	6.01	15.26	3.19	1.81	0.44	0.49	1.00	2.28
ภาคกลาง									
ครั้งที่ 1	66.42	6.77	15.22	2.39	1.60	2.00	0.40	1.64	3.56
ครั้งที่ 2	62.56	7.85	20.01	1.41	1.48	0.60	0.32	1.37	4.41
รวมเฉลี่ย	64.49	7.31	17.62	19.0	1.54	1.30	0.36	1.51	3.99
ภาคตะวันออก									
ครั้งที่ 1	59.00	9.39	18.30	2.98	2.42	1.04	0.54	1.48	4.85
ครั้งที่ 2	59.68	7.41	18.85	3.63	2.78	0.77	0.59	2.29	4.01
รวมเฉลี่ย	59.34	8.40	18.58	3.31	2.60	0.91	0.57	1.89	4.43
ภาคใต้									
ครั้งที่ 1	60.55	8.69	17.82	4.77	2.26	0.61	0.77	1.51	3.02
ครั้งที่ 2	57.65	11.78	18.46	3.96	2.27	0.25	0.49	1.28	3.85
รวมเฉลี่ย	59.10	10.24	18.14	4.37	2.27	0.43	0.63	1.40	3.44

แสดงปริมาณร้อยละขององค์ประกอบขยะมูลฝอยชุมชนในระดับภูมิภาค

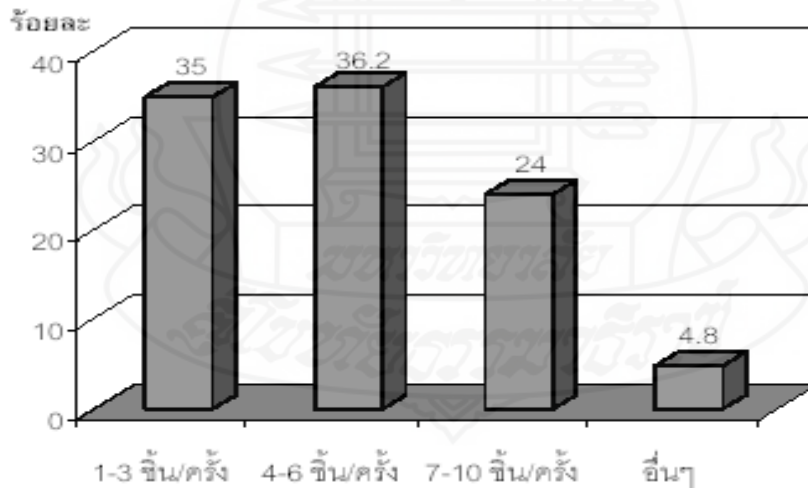
ที่มา : โครงการสำรวจวิเคราะห์องค์ประกอบขยะมูลฝอยชุมชนของเทศบาลทั่วประเทศ กรมควบคุมมลพิษ (2546)

หมายเหตุ : ครั้งที่ 1 สำรวจช่วงมิถุนายน – สิงหาคม 2546

ครั้งที่ 2 สำรวจช่วงกันยายน – ตุลาคม 2546

1.1.2 แหล่งกำเนิดและการจัดการขยะมูลฝอย ประเภทพลาสติกและโฟม

แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยประเภทพลาสติกและโฟมที่สำคัญในชุมชน ได้แก่ คริวเรือน ห้างสรรพสินค้า โรงแรม ร้านอาหาร โรงเรียน และสำนักงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม คริวเรือนนับเป็นแหล่งกำเนิดที่สำคัญในฐานะผู้บริโภคหลักของชุมชน ซึ่งจากการสำรวจของกรมควบคุมมลพิษ พบว่าคริวเรือนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลส่วนใหญ่ร้อยละ 70 ได้รับความพลาสติกมาจากห้างสรรพสินค้าและร้านสะดวกซื้อที่มีอยู่กว่า 3,076 แห่ง รองลงมาได้จากตลาดสดและร้านค้าย่อยคิดเป็นร้อยละ 20 และจากที่อื่นร้อยละ 10 ดังนั้น หากลดปริมาณถุงพลาสติกที่ได้จากห้างสรรพสินค้าและร้านสะดวกซื้อ ก็จะลดขยะมูลฝอยถุงพลาสติกและภาชนะโฟมลงได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ความถี่หรือความบ่อยครั้งของคริวเรือนที่ไปห้างสรรพสินค้าใกล้เคียงกันมากคือสัปดาห์ละครั้ง คิดเป็นร้อยละ 28.1 ไป 2-3 ครั้งต่อเดือน ร้อยละ 27.9 ไป 2-3 ครั้งต่อสัปดาห์ ร้อยละ 21.5 ไปเดือนละครั้ง ร้อยละ 15.5 โดยส่วนใหญ่ไปเพื่อซื้อของอุปโภคบริโภคเมื่อใช้หมดแล้วก็จะมาซื้ออีก จำนวนถุงพลาสติกที่ได้โดยเฉลี่ยจากการไปห้างแต่ละครั้งอยู่ที่ 1-3 ชิ้นต่อครั้ง คิดเป็นร้อยละ 35.0 ได้รับ 4-5 ชิ้นต่อครั้ง ร้อยละ 36.2 และร้อยละ 24.0 ได้รับ 7-10 ชิ้นต่อครั้ง หรือเฉลี่ย 5 ชิ้นต่อครั้ง



จำนวนถุงพลาสติกต่อครั้งที่ได้รับการซื้อสินค้าที่ห้างสรรพสินค้า

ระยะเวลาที่ยยะแต่ละชนิดย่อยสลายตามธรรมชาติ

ชนิดของขยะ	ระยะเวลาย่อยสลาย
เศษกระดาษ	2-5 เดือน
เปลือกส้ม	6 เดือน
ถ้วยกระดาษเคลือบ	5 ปี
ก้นกรองบุหรี่	12 ปี
รองเท้าหนัง	25-40 ปี
กระป๋องอะลูมิเนียม	80-100 ปี
ถุงพลาสติก	450 ปี
โฟม	ไม่ย่อยสลายควรหลีกเลี่ยงการใช้

ที่มา : กรมควบคุมมลพิษ http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_rubbish.htm

1.2 ปัญหาภาวะโลกร้อน

ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นหนึ่งในประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นสาเหตุหลักทำให้เกิดภาวะโลกร้อนมากเป็นอันดับที่ 9 ของโลก จึงเป็นเรื่องที่เพิกเฉยไม่ได้สำหรับการหันมาร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เมืองหลวงกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการวิเคราะห์แล้วว่า ร้อยละ 40 ของต้นเหตุที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อนนั้น เป็นผลมาจากการใช้พลังงานของคนเมืองหลวงแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของมลพิษควันดำ หรือปริมาณขยะมูลฝอย³²

ซึ่งในปีพ.ศ.2554 ภาคเหนือและภาคอีสานของประเทศไทยต้องเผชิญกับอากาศหนาวจัดกว่าหลายปีที่ผ่านมา ขณะที่ภาคกลางประสบกับปัญหาน้ำท่วมหนักอย่างไม่เคยเจอมาก่อน ส่วนภาคใต้ก็ประสบกับปัญหาพายุที่รุนแรงขึ้น ปัญหาทะเลกัดเซาะชายฝั่งเข้ามาลึกมากขึ้น

³² นิตยา โดทัย และคนอื่นๆ ภาวะโลกร้อน กรุงเทพมหานคร สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยี

โดยถุงพลาสติกส่วนมากทำมาจาก polyethylene เป็นพลาสติกชนิดหนึ่งที่มีคุณสมบัติในการขึ้นรูปได้ในรูปแบบต่างๆ หรือขนาดตามที่เราต้องการได้ง่าย อีกทั้งมีความคงทน และกันน้ำ ทำให้นิยมใช้ถุงพลาสติกบรรจุสิ่งของที่มีน้ำหนักมาก โดยเฉพาะขวด และกระป๋องชนิดต่างๆ การใช้งาน การผลิต และการย่อยสลาย โดย polyethylene ที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตถุงพลาสติกได้มาจากก๊าซธรรมชาติ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปไม่ยั่งยืน ทำให้ธรรมชาติเสื่อมโทรม พลาสติกที่ใช้แล้วจำนวนน้อยมากที่สามารถนำกลับมาผลิตใหม่ได้ (recycle) ส่งผลให้มีขยะจากถุงพลาสติกจำนวนมาก วิธีการกำจัดถุงพลาสติกในปัจจุบันคือการฝังกลบซึ่งจะเป็นมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ และสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ฝังกลบ นอกจากนี้การที่พลาสติกไม่สามารถจะย่อยสลายตามธรรมชาติได้ นั้นหมายความว่ามันไม่สามารถที่จะแตกสลายไปเป็นอนุภาคทางอินทรีย์วัตถุได้ อย่างไรก็ตามนักวิทยาศาสตร์พบว่ามันสามารถสลายได้โดยแสงอาทิตย์ แต่ต้องใช้เวลาจนถึง 450 -1000 ปี แสดงว่าขยะพลาสติกจะคงอยู่ในธรรมชาติของเราไปอีกนาน รวมถึงขยะพลาสติกก่อนหน้านี้ย้อนไปอีก 50 ปี ทำให้เราตระหนักได้ว่ามีขยะพลาสติกปริมาณมหาศาลในปัจจุบัน นอกจากนี้ในขบวนการแปรเปลี่ยนรูปพลาสติกโดยการหลอมละลายและขึ้นรูปใหม่นั้น จะปล่อยสารพิษเช่น โลหะหนักสู่บรรยากาศอีกด้วย

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 คณะกรรมาการนานาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ (IPCC) ซึ่งประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์กว่า 2,500 คน จาก 130 ประเทศ ได้พบข้อสรุปอย่างชัดเจนแล้วว่า สาเหตุของปัญหาโลกร้อนนั้น ร้อยละ 90 มาจากการที่มนุษย์เผาผลาญเชื้อเพลิงฟอสซิล ส่งผลให้ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศมากเกินไป จนความร้อนจากพื้นโลกไม่สามารถสะท้อนออกนอกโลกได้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศอย่างรุนแรงไปทั่วโลก

ดังนั้นภารกิจที่เหล่ามนุษยชาติต้องรับผิดชอบร่วมกันก็คือ ลดการเผาผลาญเชื้อเพลิง และปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงให้มากที่สุด เพื่อต่อเวลาให้กับโลกใบนี้ให้ยาวยิ่งขึ้น โดยถุงพลาสติกที่เราใช้รองรับสินค้าและอาหาร ผลิตจากเม็ดพลาสติก จากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นวัตถุดิบการผลิตถุงพลาสติกสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ในปริมาณมาก และด้วยต้นทุนที่ต่ำ เมื่อนำมาใช้จะมีอายุการใช้งานสั้น และส่วนใหญ่เป็นการใช้เพียงครั้งเดียว โดยเฉพาะถุงขนาดเล็กและบางถุงที่ผ่านการใช้งานแล้วและถูกนำไปทิ้งจะเป็นภาระในการเก็บขน และจัดการเป็นอย่างมาก เนื่องจากคุณลักษณะที่เบาบาง และมีปริมาณมากปะปนกับมูลฝอยประเภทอื่นๆ จะทำให้การย่อยสลายมูลฝอย เป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น

ต้นเหตุสำคัญคือ ร้อยละ 90 มาจากมนุษย์สร้างกิจกรรมเผาผลาญเชื้อเพลิง สังก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ - CO₂ ขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศมากเกินไปจนความสามารถของโลกที่จะสะท้อน

ความร้อนจากพื้นโลกออกไปนอกโลกได้ทัน ผลคือเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรงทั่วโลก ซึ่งล้วนแต่เป็นผลกระทบระดับมหันตภัยทั้งสิ้น เช่น

- (1) พายุหมุนที่เกิดถี่ และรุนแรงมากขึ้น
- (2) ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นจากการละลายของน้ำแข็งขั้วโลก
- (3) สภาพอากาศที่แปรปรวน จนยากจะคาดเดา
- (4) ฤดูกาล และวงจรการเกษตรเปลี่ยนแปลง
- (5) โรคระบาดใหม่ๆ เป็นต้น

ความเกี่ยวข้องระหว่างการใช้ถุงพลาสติกกับโลกร้อนคือ ยังมีการใช้ถุงพลาสติกมากเท่าไร ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ถูกปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศโลก จากการเผาไหม้ในกิจกรรมการผลิต และเผาทำลายถุงพลาสติกก็จะยิ่งสูงมากขึ้น ตามมาด้วยปัญหามากมายจากมลพิษ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ถุงพลาสติกเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดสภาพโลกร้อน ซึ่งถุงพลาสติก 1 ใบ ต้องใช้เวลาย่อยสลายถึง 450 ปี หากนำไปเผาก็จะทำให้เกิดสารประกอบไฮโดรคาร์บอน ซึ่งทำให้เกิดมลภาวะทำให้โลกร้อน และถุงพลาสติกยังเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากเพราะย่อยสลายได้ยาก ใช้เวลาเป็นร้อยๆปี โดยทั่วไปวิธีการกำจัดถุงพลาสติกที่ผ่านมาและในปัจจุบันนั้น มีอยู่ 2 วิธี คือ

(1) เผา : การฝังต้องใช้พื้นที่จำนวนมากและพื้นที่นั้นก็ทำการเกษตรกรรมไม่ได้อีก เพราะพลาสติกไม่ย่อยสลาย

(2) เผา : การเผาไหม้ ถ้าเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ ก็จะมีก๊าซพิษออกมาด้วย แต่แม้ว่าจะเผาไหม้สมบูรณ์ก็จะมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ที่เป็นก๊าซเรือนกระจก (Green house gas) มีคุณสมบัติอมความร้อนไปปกคลุมอยู่รอบโลก ทำให้โลกร้อนขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การเผาไหม้ไม่มีทางที่จะสมบูรณ์ 100% ได้ จึงทำให้การเผาไหม้แต่ละครั้งจะทำให้เกิดทั้งก๊าซพิษ และก๊าซเรือนกระจก (Green house gas)

2. การนำมาตรการทางภาษีมาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

จากการประมาณการของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ.2551 มีขยะที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องเพียง 15.44 ตัน ต่อวัน หรือประมาณร้อยละ 37 ของปริมาณขยะทั่วประเทศ สำหรับของเสียอันตรายคาดว่าจะมีประมาณ 1.86 ล้านตัน ส่วนใหญ่ มาจากภาคอุตสาหกรรมคิดเป็น 1.45

ล้านตัน และจากชุมชนประมาณ 0.41 ล้านตัน การกำจัดขยะอย่างไม่ถูกต้องและการทิ้งผลิตภัณฑ์ที่มีสารอันตรายรวมกับมูลฝอยทั่วไป ก่อให้เกิดปัญหาการปนเปื้อนของมลพิษและของเสียอันตรายในดิน น้ำ และชั้นน้ำใต้ดิน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งยากที่จะเยียวยาได้ในระยะยาว

ต้นทุนค่าความเสียหายทางเศรษฐศาสตร์อันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น สามารถคิดเป็นมูลค่าได้นับหมื่นล้านบาทต่อปี ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ 8,000 ล้านบาทต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2520 เป็น 18,000 ล้านบาท ต่อปี ใน พ.ศ. 2546³³

เท่าที่ผ่านมาต้นทุนในการจัดการสิ่งแวดล้อม มักถูกผลักให้เป็นภาระของสังคมและรัฐบาลมีหน้าที่หลักในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมลพิษและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการที่รัฐใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม นับจนถึงปัจจุบันยังคงยึดหลักการกำกับและควบคุม (command and control) เป็นหลัก ได้แก่ การกำหนดค่ามาตรฐานมลพิษ จากแหล่งกำเนิด และกำหนดวิธี การให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติเพื่อบำบัด มลพิษ ก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก กฎหมายสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราช บัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535 อย่างไรก็ตาม มาตรการกำกับและควบคุมแต่เพียงอย่างเดียวทำให้ แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถปล่อยมลพิษได้มากตามต้องการ トラบใดที่น้ำทิ้งหรืออากาศเสียเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดจึงขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงกระบวนการผลิต และใช้เทคโนโลยีที่สะอาด กฎหมายสิ่งแวดล้อมขาดการส่งสัญญาณให้ผู้บริ โภคทราบว่า ผลิตภัณฑ์บางชนิดที่ตนใช้ อยู่จะส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมหากไม่ได้รับการบำบัดหรือจัดการอย่างถูกต้อง นอกจากนี้กฎหมาย ยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากร ความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้ กฎหมาย และบทลงโทษ และค่าปรับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีค่าต่ำ ไม่รุนแรงพอที่จะให้ผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมปฏิบัติตามกฎหมายได้

ความเสื่อมโทรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาทำให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยให้ความสนใจแก่การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม มากขึ้น เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็น

³³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2549

กลไก สำคัญอันหนึ่ง ในการทำให้สินค้าและบริการสะท้อนต้นทุน ทางด้านสิ่งแวดล้อมตามหลัก การผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) อันจะมีผลทำให้ผู้ผลิต และผู้บริโภค เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการผลิตและบริโภค

หลัก PPP เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co - operation and Development : OECD) นำเสนอมา ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่นั้นเป็นต้น มาสาระสำคัญของหลัก PPP ก็คือการส่งเสริมให้นำเอาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนภายนอกบวกเข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ (internalization of environmental costs) มิเช่นนั้นแล้วก็จะก่อให้เกิดสถานการณ์ ที่เรียกว่า “ ความล้มเหลวของตลาด ” (“ market failure ”) กล่าวคือ เมื่อราคาสินค้าและบริการไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ก็จะทำให้มีการบริโภคสินค้าและบริการนั้นมากขึ้น ผู้ผลิตก็ยังผลิตมากขึ้นทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงไปเรื่อยๆ

ในระยะแรก ที่มีการนำหลัก PPP มาใช้ความสนใจส่วนใหญ่ จะอยู่ที่การควบคุมการปล่อย มลพิษจากภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม หลัก PPP สามารถนำมาใช้กับการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติได้เช่นกัน โดยกำหนดให้ผู้บริโภค ทรัพยากรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรซึ่งเป็นต้นทุนตามธรรมชาติ ด้วยหลัก PPP จึงสามารถแปรเป็นหลักผู้จ่ายเป็นผู้จ่าย (User Pays Principle : UPP) ได้ ด้วย

ในปัจจุบันยังมีการนำหลัก PPP มาใช้น้อยมาก ในกฎหมายไทยส่วนใหญ่ อยู่ในรูป ของค่า ธรรมเนียมการใช้ทรัพยากร ค่าบริการ และค่าบริการ เช่น ค่าภาคหลวง จากการใช้ทรัพยากร ตามกฎหมายป่าไม้ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ค่าธรรมเนียมส่วนใหญ่ที่จัดเก็บยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ และไม่ครอบคลุม ต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่งที่ ได้เริ่มเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย³⁴ ส่วนใหญ่ยังไม่มีการเก็บค่าบริการดังกล่าว แม้แต่ในกรุงเทพมหานคร สำหรับค่าธรรมเนียมการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยนั้น ก็ยังเก็บในอัตราที่ต่ำมากและไม่สะท้อน

³⁴ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้ว ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ เมืองพัทยา และเทศบาล เมืองแสนสุข จังหวัดชลบุรี

ต้นทุนที่แท้จริงในการจัดการมูลฝอย³⁵ ยกตัวอย่างเช่น อัตราค่าเก็บและขนมูลฝอยทั่วไปประจำรายเดือน ที่มีปริมาณวันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร แต่ไม่เกิน 500 ลิตร เก็บเดือน ละ 40 บาท เป็นต้น

การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

(1) เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการลดการก่อกมลพิษ เช่น ลดการ ก่อให้เกิดขยะ หรือของเสีย ลดการใช้พลังงาน และเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลด (disincentive) การก่อกมลพิษ เช่น การเก็บภาษีมลพิษ ตาม ปริมาณน้ำเสีย หรืออากาศเสียที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ก่อกมลพิษพยายามดำเนินมาตรการ หรือปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อทำให้เกิดน้ำเสียน้อยลง เป็นต้น

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ไม่ใช่การกำกับและควบคุมแต่เป็นการสร้างแรงจูงใจ ทางเศรษฐกิจเพื่อให้บุคคลหรือองค์กรตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรและ คำนึงถึงผลกระทบภายนอก (external cost) ของกิจกรรมนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือ ผู้บริโภค ตัดสินใจเองว่าจะดำเนินมาตรการหรือเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ ที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อยลง หรือไม่

นับตั้งแต่ พ.ศ.2545 เป็นต้นมา หลายหน่วยงานที่มีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมมีนโยบายที่จะนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม เคยจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษโรงงาน ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการ โรงงานต้องชำระค่าเรียกเก็บเพื่อนำเงินมาจัดตั้งกองทุนสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิตและ ผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ที่จะกลายเป็นขยะอันตรายเมื่อผู้บริโภคใช้แล้ว ต้องชำระค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ และนำเงินที่จัดเก็บได้มาจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดระบบการรับซื้อคืนซากผลิตภัณฑ์จากผู้บริโภค โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป ซึ่งจะเป็นการ

³⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและ อัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ส่งเสริมการนำขยะที่ใช้ได้กลับมาใช้ได้ใหม่ และทำให้ขยะอันตรายส่วนที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้อีก ได้รับการบำบัดและกำจัดอย่างถูกต้องถูกวิธีต่อไป

ใน พ.ศ. 2550 สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกระทรวงการคลังโดยความร่วมมือและการสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทซึ่งหน่วยงาน ต่างๆ ที่มีพันธกิจด้านสิ่งแวดล้อมสามารถนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้โดยจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 ตุลาคม 2553 กระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการนำมามาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยใช้ชื่อว่า ร่าง พ.ร.บ.มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญ คือ ให้มีคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน โดยมีอำนาจกำหนดนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมเสนอ นโยบายและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ในการออกพระราชกฤษฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บและการจัดการเงินรายได้จากการใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ พร้อมกันนั้น คณะกรรมการอาจมีข้อเสนอและใช้มาตรการอื่นๆ อาทิเช่น การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษ มาตรการสนับสนุนและส่งเสริม

โดยมีหน่วยงานต่างๆ ได้เคยจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา ตามหลักการและวิธีการซึ่งกำหนดไว้ตามร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น

กระทรวงการคลังเคยจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำจากค่าบีโอดี (BOD) และปริมาณสารแขวนลอย (TSS) โดยให้เหตุผลในการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกานี้ว่า การจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุด

ซึ่งตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ แหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทมีหน้าที่ต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษ โดยแบ่งตามประเภทและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีคือ โรงงานจำพวกที่หนึ่งถึงสาม และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขตามประเภท ชนิด และขนาดที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด

อัตราภาษีที่เรียกเก็บขึ้นอยู่กับขนาดของโรงงาน การกำหนดขนาดของโรงงานจะเป็นไปตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม สำหรับการเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำตามค่าบีโอดีและปริมาณสารแขวนลอย โดยพิจารณาตามปริมาณน้ำทิ้งดังนี้

- (1) โรงงานขนาดเล็ก มีปริมาณน้ำทิ้ง 1-50 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน
- (2) โรงงานขนาดกลาง มีปริมาณน้ำทิ้งมากกว่า 50-500 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน
- (3) โรงงานขนาดใหญ่ มีปริมาณน้ำทิ้ง 500-50 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

โดยผู้ประกอบการ โรงงานและเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ต้องติดตั้งเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำทิ้งที่เกิดจากการประกอบการและแหล่งกำเนิดมลพิษของตน

โดยกำหนดอัตราภาษีประกอบด้วย

- (1) อัตราคงที่ ใช้บังคับกับผู้ประกอบการกิจการที่เป็นโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็กและกลาง อัตราภาษีถูกออกแบบมาเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายของหน่วยงานผู้กำกับดูแลในการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษว่าเสียภาษีถูกต้อง และมีวัตถุประสงค์ให้ระบบภาษีสามารถเลี้ยงตัวเองได้
- (2) อัตราแปรผัน ใช้บังคับเฉพาะโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษลดการปล่อยมลพิษ

สำหรับกลไกการจัดเก็บภาษี ได้กำหนดการจัดเก็บภาษีจากโรงงานจำพวกที่ 3 ให้ดำเนินการโดยกรมสรรพสามิต ในกรณีที่เป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และจัดเก็บภาษีโดยสรรพสามิตพื้นที่ ในกรณีที่โรงงานตั้งอยู่ในเขตต่างจังหวัด โดยผู้ประกอบการมีหน้าที่ยื่นคำขอจดทะเบียนผู้เสียภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำ ณ กรมสรรพสามิต หรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่แล้วแต่กรณี โดยให้ยื่นแบบประเมินภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ณ กรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดในท้องที่ซึ่งโรงงานนั้นตั้งอยู่ โดยให้ยื่นแบบประเมินปีละหนึ่งครั้ง สำหรับโรงงานจำพวกที่ 1 และ 2 ให้ดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในท้องที่นั้น

ในส่วนการอุทธรณ์ภาษี ผู้ประกอบการซึ่งไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรายการในแบบประเมินและการกำหนดจำนวนภาษีของเจ้าพนักงานมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน และหากไม่พอใจคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรกลางได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ซึ่งการจัดการรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้ส่วนหนึ่งจัดสรรให้หน่วยงานจัดเก็บ ส่วนที่เหลือจะนำส่งเข้ากองทุน โดยกองทุนจะจัดสรรเงินให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นจำนวน ร้อยละ 25 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบและควบคุมให้โรงงานปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้

และเนื่องจากการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น โดยปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม ในช่วงพ.ศ.2552-2553 ที่ผ่านมา เป็นปัญหาหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจจากชุมชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของความขัดแย้งในเขตพื้นที่มาบตาพุด ซึ่งได้รับการประกาศเป็นเขต ควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งได้รับผลกระทบ ด้านสุขภาพ สำนักแผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา นโยบาย สาธารณะที่ดี (นสธ.) จึงร่วมมือทางวิชาการกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง ในการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดเก็บ ภาษีการปล่อยมลพิษทางอากาศจากค่าซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน และปริมาณ ผุ่นละอองรวม ซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดเก็บภาษีในลักษณะคล้ายกับ ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำ จากค่าบีโอดี (BOD) และปริมาณสารแขวนลอย (TSS)

ซึ่งต่อมากรมควบคุมมลพิษก็ได้ร่วมกับศูนย์ความเป็นเลิศแห่งชาติด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อมและของเสียอันตราย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และการจัดการเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมของผลิตภัณฑ์ โดยผลิตภัณฑ์ที่กรมควบคุมมลพิษให้ความสำคัญลำดับต้นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม คือผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากมีองค์ประกอบที่เป็นสารอันตราย จึงต้องการใช้ค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการส่งเสริมการคัดแยกขยะ อิเล็กทรอนิกส์ (WEEE) ผ่านระบบการรับซื้อคืนซากผลิตภัณฑ์ที่มีองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อนำซากผลิตภัณฑ์เหล่านั้นไปรีไซเคิล บำบัด และกำจัดอย่างถูกต้องตามหลัก วิชาการต่อไป

ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และมีการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาโดยนำมาตราการทางด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อจัดการปัญหา

สิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ และจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้ถุงพลาสติกตามที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าถุงพลาสติกก็เป็นปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และเป็นปัญหาที่ใกล้ตัวเราทุกคนเป็นอย่างมาก มาตรการทางภาษีถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการจัดการปัญหาที่เกิดจากการใช้ถุงพลาสติก ซึ่งหากมีการนำมาตรการการเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติกในต่างประเทศ มาปรับใช้ในประเทศไทย โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ ดังตัวอย่างที่หน่วยงานต่างๆ ได้เคยมีการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาโดยใช้มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์มาจัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ก็จะเป็นการช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้ถุงพลาสติกได้อีกทางหนึ่ง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้ถุงพลาสติก และแนวทางการใช้มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ พบว่ามีหลายประเทศใช้มาตรการการเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติก มาใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคในการลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติก โดยเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ถุงพลาสติก

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากมีการนำมาตราการการเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติกในต่างประเทศ มาปรับใช้ในประเทศไทย ก็จะเป็นการช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้ถุงพลาสติกได้อีกทางหนึ่ง ประกอบกับปัจจุบันได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บท ที่จะนำมาตราการทางการคลังประเภทต่างๆ สำหรับให้หน่วยงานรัฐนำไปใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ตามพันธกิจของตนเองนั้น ซึ่งได้มีหน่วยงานรัฐจัดทำอนุบัญญัติที่ออกตามความในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในรูปของร่างพระราชกฤษฎีกา เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ แล้ว เช่น ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำจากค่าบีโอดี (BOD) และปริมาณสารแขวนลอย (TSS) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และการจัดการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางอากาศจากค่าซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน และฝุ่นละอองรวม และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และการจัดการเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมของผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรอาจเป็นผู้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติก เป็นอนุบัญญัติตามความในร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

โดยผู้เขียนเห็นว่ากรมสรรพากรเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีศักยภาพและประสบการณ์ในการจัดเก็บภาษีอากร และเพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ จึงอาจให้

กรมสรรพากรเป็นผู้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และจากการศึกษามาตรการการจัดเก็บภาษี จากถุงพลาสติกในประเทศไอร์แลนด์ พบว่าผู้ขายสินค้ามีหน้าที่นำส่งภาษีที่จัดเก็บให้กับ กรมสรรพากร ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานแสดงปริมาณของถุงพลาสติก ทั้งที่อยู่ในข่ายที่ต้องจัดเก็บภาษี การใช้ และที่ได้รับยกเว้น ที่ตนเองมีอยู่ทั้งหมดในสต็อก โดยจะต้องแสดงปริมาณการจำหน่ายถุงพลาสติกเหล่านั้น รวมถึงปริมาณที่ได้มีการจัดซื้อเพิ่มเติม เข้ามาให้แก่กรมสรรพากรได้ทราบ ในกรณีที่ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ไม่นำส่งภาษีที่จัดเก็บ ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือนำส่งไม่ครบตามจำนวนที่จัดเก็บ ให้กรมสรรพากรมีอำนาจ ประเมินภาษีถุงพลาสติกที่คาดว่าผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์จะได้รับในช่วงเวลาดังกล่าว และแจ้งให้ ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ ได้ทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง ทั้งนี้กฎหมายได้ให้สิทธิผู้ขายสินค้า และผลิตภัณฑ์สามารถอุทธรณ์โต้แย้งถึงจำนวนภาษีที่กรมสรรพากรประเมิน ในกรณีที่เห็นว่า สูงเกินควรได้ และในร่างพระราชบัญญัติ Plastic Bag Reduction Act of 2009 ของสหรัฐอเมริกา ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร 1986 เพื่อกำหนดภาษีค่าปลีกในการใช้ ถุงพลาสติกประเภทที่ใช้ครั้งเดียว โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรในหมวดที่ 31

2. ข้อเสนอแนะ

(1) เห็นควรให้กรมสรรพากร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ และมีประสบการณ์ ในการจัดเก็บภาษีอากรอยู่แล้ว เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากการใช้ ถุงพลาสติก เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เช่นเดียวกับการ จัดเก็บภาษีจากการใช้ถุงพลาสติกของประเทศไอร์แลนด์ ที่กำหนดให้กรมสรรพากรเป็น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บ ตามความใน Waste Management (Environment Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001

(2) เห็นควรให้จัดเก็บภาษีในรูปแบบของภาษีทางอ้อมผ่านผู้ประกอบการ เพื่อความ สะดวกในการจัดเก็บภาษี และลดภาระให้แก่เจ้าหน้าที่และผู้เสียภาษีอากร โดยบัญญัตินิยามของ “ผู้ประกอบการ” และ “สถานประกอบการ” สำหรับลักษณะกิจการที่จะต้องเสียภาษีจากการใช้ ถุงพลาสติก เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้า รวมถึงกิจการที่ต้องมีการใช้ ถุงพลาสติกแก่ลูกค้าเพื่อความสะดวกนอกจากตัวผลิตภัณฑ์ โดยกำหนดให้มาขึ้นทะเบียนกับ สำนักงานสรรพากรพื้นที่ หรือสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา ในท้องที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ โดยร้านค้าที่ขึ้นทะเบียนแล้ว จะมีสติ๊กเกอร์ หรือใบประกอบการ ติดหน้าร้าน เพื่อเตือนผู้ซื้อว่า

ต้องจ่ายค่าถุงพลาสติก ในลักษณะและวิธีการ เช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับวิธีการจัดเก็บภาษีผ่านทางผู้ขายสินค้าของต่างประเทศตามที่กล่าวมา

(3) เห็นควรกำหนดลักษณะและรูปแบบของถุงพลาสติกที่จะกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษี โดยอาจจะกำหนดจากวัสดุประเภทพลาสติกที่นำมาทำถุงพลาสติก รวมถึงขนาดความหนาของถุงพลาสติก เช่น ถุงพลาสติกที่ทำมาจากพลาสติกประเภทที่ย่อยสลายได้ยาก พลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 2.25 มิลลิเมตร ซึ่งลักษณะได้ง่ายไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้และก่อให้เกิดปัญหาขยะจากการใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง และกำหนดลักษณะรูปแบบของถุงพลาสติกที่ได้รับการยกเว้น เช่น ถุงพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ง่าย ถุงพลาสติกที่ใช้สำหรับผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ต่างๆ ผัก ผลไม้สด อาหารปรุงสำเร็จ หรือน้ำแข็ง เป็นต้น ทั้งนี้ตามประกาศและวิธีการตามที่อธิบดีกรมสรรพากรเป็นผู้กำหนด เพื่อให้สะดวกต่อการกำหนดและยกเลิกประเภท ลักษณะของถุงพลาสติกที่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะมีการจัดเก็บภาษีอากร

(4) ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานแสดงปริมาณของถุงพลาสติก ทั้งที่อยู่ในข่ายที่ต้องจัดเก็บภาษี การใช้ และที่ได้รับการยกเว้น ที่ตนเองมีอยู่ทั้งหมดในสต็อก โดยจะต้องแสดงปริมาณการจำหน่ายถุงพลาสติกเหล่านั้น รวมถึงปริมาณที่ได้มีการจัดซื้อเพิ่มเติมเข้ามาให้แก่กรมสรรพากรได้ทราบ ในกรณีที่ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ไม่นำส่งภาษีที่จัดเก็บภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือนำส่งไม่ครบตามจำนวนที่จัดเก็บ ให้กรมสรรพากรมีอำนาจประเมินภาษีถุงพลาสติกที่คาดว่าผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์จะได้รับในช่วงเวลาดังกล่าว และแจ้งให้ผู้ขายสินค้าและผลิตภัณฑ์ ได้ทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง

(5) ให้สิทธิผู้ประกอบการสามารถอุทธรณ์โต้แย้งถึงจำนวนภาษีที่กรมสรรพากรประเมิน ในกรณีที่เห็นว่าสูงเกินควรได้ เช่น ให้ยื่นอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับทราบการประเมิน ณ สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา สำนักงานสรรพากรพื้นที่ ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามส่วนที่ 2 มาตรา 28 ถึงมาตรา 34 แห่งประมวลรัษฎากร

(6) เห็นควรจัดให้มีกองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยนำรายได้จากการเก็บภาษีดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อม ตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ (2553) รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2551 กรมควบคุมมลพิษ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กอบกุล ราชะนาคร (2550) กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2552) การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย พิมพ์ครั้งที่ 9
กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จันทร์จิรา พงษ์ราย (2554) แกะรอยนโยบายสาธารณะ ภาษีสิ่งแวดล้อม พร้อมหรือยังกับสังคมไทย
แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม (2553) คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร
พลสยามพรีนติ้ง (ประเทศไทย)
- กาญจณี วุฒิกาดกร (2552) " ภาษีสิ่งแวดล้อม " สรรพากรสาส์น 56, 10 (ตุลาคม) : 16-32
ไทยรัฐ (2553, 17 กันยายน) "มหันตภัยขยะถูก ก่อโลกร้อนน้ำท่วม" ไทยรัฐ หน้า 3
- นิตยา ไตทัย และคนอื่นๆ (2550) ภาวะโลกร้อน กรุงเทพมหานคร สำนักวิทยบริการ
และเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2542) เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
กรุงเทพมหานคร คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พจนัญญ์ สมใจ (2552) การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยภาษีและการควบคุม ศึกษากรณีสารเคมี
ป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- มนต์ทิพย์ สุขพูล (2552) การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้
กฎหมาย วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด , กอบกุล ราชะนาคร (2552) กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อ
การจัดการสิ่งแวดล้อม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)
ภายใต้แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทย เพื่อการพัฒนานโยบาย
สาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- รัชณี สุชนมนตรี (2551) " มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับถุงพลาสติก " *กฤษฎีกาสาร* 3, 3
(พฤษภาคม-มิถุนายน) : 6-8
- ศุภรัตน์ ควณิกกุล (2527) " แนวคิดเกี่ยวกับภาษีอากร " ใน *กฎหมายภาษีอากร 1* หน่วยที่ 2
หน้า 67-68 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์
- ศูนย์ปฏิบัติการวิศวกรรมพลังงานและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
(2547) *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติก
และโฟม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*
- สุทัศน์ ทองสถิต (2549) " การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม
ศึกษาเฉพาะกรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย " *วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (2542) *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร นิติธรรม
สำนักงานบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและสิ่งแวดล้อม คณะสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล*
(2548) *รายงานหลักโครงการลดการใช้พลาสติกและโฟม กรมควบคุมมลพิษ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*
- อรอุมา กอสนาน (2554) *พลาสติกและกระบวนการผลิต* คั่น 5 มิถุนายน 2554 จาก
<http://course.eau.ac.th/course/Download/0110215/พลาสติก.do>
- อริยพร โพธิโส (2553) " ภาษีมลพิษ มาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมแนวใหม่ " *จุลนิติ* 7, 3
(พฤษภาคม-มิถุนายน) : 155-163
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต (2550) *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- The Library of congress THOMAS <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111:H.R.2091>:
- Environment Protection Department The Government of the Hongkong
http://www.epd.gov.hk/epd/english/environmentinhk/waste/prob_solutions/env_levy.htm
- Irish Statute Book <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/si/0605.html>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสารสิทธิ์ ชลอสันติสกุล
วัน เดือน ปีเกิด	3 มิถุนายน 2521
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2542
สถานที่ทำงาน	สำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรี
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

