

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

##### 2.1.1. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

###### 2.1.1.1. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pay Principle)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่อยู่เบื้องหลังมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมและ ค่าธรรมเนียมต่างๆที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่าย การป้องกันและควบคุมการเกิดมลพิษอันเป็นการนำต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมบวกเข้าไปเป็นต้นทุนของการผลิตสินค้าและบริการ โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ<sup>1</sup>

(1) เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการลดการก่อมลพิษ เช่น การเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

(2) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลดการก่อมลพิษ เช่น การเก็บภาษีมลพิษตามน้ำเสียที่ปล่อยออกมา เป็นต้น โดยหลักการดังกล่าวนี้เกิดจากองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและ พัฒนา (OECD) ร่วมมือกับสหภาพยุโรป (EU)ให้นำหลักการนี้มาใช้เพื่อช่วยเหลือปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวคิดนี้ แบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง หากผู้ก่อมลพิษก่อมลพิษต่ำกว่ามาตรฐานผู้ก่อมลพิษไม่ต้องจ่ายค่าใช้นั้นเพราะถือว่าเป็นไปตามมาตรฐาน แต่เมื่อใดก็ตามผู้ก่อมลพิษปล่อยมลพิษเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดต้องจ่ายค่าใช้นั้นเพื่อชดเชยแก่สังคมหรือจ่ายเพื่อลงทุนในเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม

---

<sup>1</sup> พัชรีย์ บุสสร. (2554). การจัดการกับภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์บัณฑิตยศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 16-17.

แนวที่สอง ไม่ว่าผู้ก่อมลพิษจะปล่อยมลพิษในระดับใดก็ตามต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมดตั้งแต่เริ่มก่อมลภาวะ แม้ว่าระดับจะยังไม่เกินมาตรฐานที่กำหนดก็ตาม แนวทางนี้จะผลักดันให้ผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีไร้มลพิษมาใช้มากขึ้น

ทั้งนี้หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองจากคำประกาศกรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อ ค.ศ. 1992 ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมให้มีการนำเอาต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมบวกเข้าไปกับต้นทุนภายในและให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงหลักทั่วไปที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ” อย่างไรก็ตามในระยะต้นของการนำเอาหลักการนี้มาใช้ส่วนใหญ่จะอยู่ที่การควบคุมการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก ซึ่งหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ยังสามารถแปรเป็นหลักผู้จ่ายเป็นผู้จ่าย (User Pays Principle) ได้ อีกหลักหนึ่งด้วย และสำหรับประเทศไทยหลักการนี้เป็นหลักที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด

### 2.1.1.2 หลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

หลักระวังไว้ก่อน หมายความว่า ในกรณีที่มีความเสี่ยงว่าการประกอบกิจการใดจะก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องมีมาตรการระมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดขึ้นหรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแม้ว่าจะยังไม่มีข้อพิสูจน์ใดๆว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้จึงเหมาะกับ โครงการที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก ซึ่งหากรอให้ความเสียหายเกิดขึ้นอาจไม่มีหนทางที่จะเยียวยาสิ่งแวดล้อมกลับคืนมาได้ ทั้งนี้หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองในคำประกาศกรุงริโอ ข้อ 15 ดังนี้ “เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรัฐจะต้องใช้แนวทางระวังไว้ก่อนให้มากที่สุดตามความสามารถของตน ในกรณีที่คาดว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงและไม่อาจเยียวยาให้กลับคืนมาได้ การขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนแน่นอนจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินมาตรการ ทั้งนี้โดยยึดหลักการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>2</sup> กอบกุล ราชนาคร. (2552). เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1). เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 9.

หลักการดังกล่าวนี้เป็นที่มาของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างหนึ่ง ได้แก่ การวางเงินหลักประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ

### 2.1.1.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นได้ปรากฏในปฏิญญาได้รับการรับรองในคำประกาศกรุงริโอ ข้อ 10 ดังนี้ “วิธีที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมให้ดีที่สุดคือการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับนโยบาย แผน โครงการ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการเลือกที่ตั้ง โครงการ และการมีกฎหมายรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาทั้งในด้านกฎหมาย การปฏิบัติจริงและการเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรภาคเอกชนและประชาชนให้มีส่วนร่วมทางสิ่งแวดล้อม”

### 2.1.1.4 หลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development)

หลักการพัฒนายั่งยืน เป็นหลักการที่มีมาเป็นมาเวลายาวนานแต่ไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดเจน เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ทำให้องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติที่กรุงต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในเรื่องสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) ซึ่งส่งผลให้มีการประกาศเจตนารมณ์ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ 3 ประการ คือ<sup>3</sup>

(1) มนุษย์เป็นผู้สร้างและทำลายสิ่งแวดล้อม ที่อำนวยการนโยบายให้แก่มนุษย์เองทั้งด้านกายภาพ ความรู้สึกผิดชอบ สักคมและจิตวิญญาณ โดยที่สิ่งแวดล้อมของมนุษย์นั้นมีทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น สิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของมนุษย์ เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นสิทธิในชีวิต

(2) จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา กิจกรรมต่างๆของมนุษย์ได้ทำลายสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและพึ่งพาเพื่อการดำรงชีพ ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะโดยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การปกป้องและแก้ไขสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นเป้าหมายที่จำเป็นสำหรับมนุษย์และเป้าหมาย

<sup>3</sup> A Kiss and D. Sheldon (1993) *Manual of European Environmental Law*. Cambridge, Grotius Publications Limited, p. 26-28.

(3) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องทำให้เกิดการยอมรับในความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนและชุมชน ของเอกชนและขององค์กรต่างๆ ในทุกระดับที่มีการดำเนินการ ไปอย่างรู้คุณค่าของการกระทำนั้นๆ แล้วยอมส่งผลอันดีต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคตด้วย ดังนั้น ในการดำเนินการดังกล่าวในระดับประเทศจึงถือเป็นภาระหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนกลางที่เป็นผู้กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปปฏิบัติจริง สำหรับในระดับระหว่างประเทศความร่วมมือระหว่างประเทศถือว่ามี ความจำเป็นในฐานะที่ประเทศพัฒนาจะเป็นแหล่งให้การสนับสนุนแก่ประเทศกำลังพัฒนาและเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในสิ่งแวดล้อม อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันนั้นต้องมีความร่วมมือกันระหว่างประชาชนในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ความร่วมมือนั้นจะกระทำโดยองค์การระหว่างประเทศในระดับต่างๆ ด้วย เหตุดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นในการประชุมครั้งนี้ จึงเรียกร้องในรัฐบาลและประชาชนใช้ความพยายามร่วมกันที่อนุรักษ์และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม

จากการประชุมครั้งนี้ได้นำมาสู่การประกาศ Stockholm Declaration 1972 อันเป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่นำมาใช้กับสิ่งแวดล้อม เพื่อทำให้เกิดผลต่อการคุ้มครองทรัพยากรโลกและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลก โดยอาศัยแนวทางการพัฒนาประเทศที่คำนึงถึงระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม นโยบายรัฐและประชากรของประเทศ ซึ่งผลดีที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนา คือ ชะลอหรือหยุดยั้งความยากจนอันเป็นสาเหตุหลักของการทำลายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามแม้จะมี Stockholm Declaration 1972 แล้วแต่ก็ไม่อาจหยุดยั้งการพัฒนาประเทศที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ด้วยเหตุนี้ ในปี 1983 สหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ต่อมาคณะกรรมการได้เผยแพร่เอกสารจากการศึกษาที่มีความสำคัญของสหประชาชาติ ชื่อว่า Our Common Future ซึ่งเรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนแปลงวิถีทางในการพัฒนาเสียใหม่ในแนวทางที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมอันสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากขึ้นและมนุษย์สามารถทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้นมาได้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ ความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนในยุคต่อไป ที่จะตอบสนองความต้องการของตน คณะกรรมการได้จัดทำรายงานขึ้นมาหลายชุด โดยมีรายงานชุดหนึ่งที่เรียกว่า Brundtland Report ที่ได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงภาวะการณ์อันเลวร้ายของปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ รายงานฉบับนี้คำนึงถึงวิธีการที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยวิธีการดำเนินการตามกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายมากกว่าการปล่อยให้ไปไปตามวิถีทางของแต่ละเรื่องตามปกติที่ละเล็กละน้อย

ซึ่งไม่เพียงพอ การตระหนักถึงสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นมีความตื่นตัวในทางระหว่างประเทศเพื่อเรียกร้องให้มีการร่วมรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมของโลก โดยให้ความสำคัญต่อหลักพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นแนวทางที่เข้มข้นมากขึ้นตามลำดับจนในที่สุด ได้มีการจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือที่เรียกว่า Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร (Rio De Janerio) ประเทศบราซิล ซึ่งการประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมที่มีผู้นำของประเทศต่างๆ ทั่วโลกเข้าร่วมมากที่สุด มีประมุขของประเทศ หัวหน้าคณะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ระดับสูงและได้มีการลงนามรับรองเอกสาร 5 ฉบับ คือ<sup>4</sup>

(1) ปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักสำคัญทั้งหมด 27 ประการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

(2) แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda21) เป็นแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยใน Agenda 21 ได้นำเสนอแนวทางต่างๆเพื่อการต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของดิน อากาศและน้ำและเสนอแนวทางเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ การต่อสู้กับความยากจน การแก้ไขปัญหาการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย การวางแผนและการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยังย้ำอีกว่า ความร่วมมือและความรับผิดชอบระดับโลกเท่านั้น ที่ทำให้มั่นใจว่าทุกๆประเทศจะมีอนาคตที่มั่นคงและปลอดภัยร่วมกันมากยิ่งขึ้น

(3) คำแถลงในหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forests) เป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับป่าไม้ทุกประเภทเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตทุกรูปแบบ

(4) กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ (UN Framework on Climate Change) มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่บรรยากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงเพื่อใช้พลังงาน

(5) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ประเทศต่างๆยอมรับเอาวิธีการที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตและ

<sup>4</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (พิมพ์ครั้งที่2). กรุงเทพฯ:นิติธรรม, หน้า 25-26.

เพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน จากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศเจ้าของ

จะเห็นได้ว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development) มีความจำเป็นและสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองทรัพยากรมาก จนสามารถที่กล่าวได้ว่าเป็นพันธะหน้าที่บางประการ ที่รัฐแต่ละรัฐต้องแสวงหาทุกวิถีทางไม่ว่าโดยกลไกภายในรัฐเองหรือจากความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการประสานประโยชน์ระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ทรัพยากรและระบบนิเวศนั้น ให้มีความสมดุลสอดคล้องกับหลักพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่พันธะหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่ต่อเมื่อผ่านทางกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Custom) สนธิสัญญา (Treaties) หรืออนุสัญญา (International Conventions) ก็ตาม ซึ่งปรากฏว่า หลังปี ค.ศ. 1992 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นนี้ จะมีหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development) อยู่ด้วย ดังนั้นย่อมชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศต้องมีการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งทิศทางของการพัฒนาได้มีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิม โดยผลของการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development) กล่าวคือ ในอดีตการพัฒนาประเทศมุ่งแต่จะให้ได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวจึงเกิดการทำลายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในประเทศ คือ ใช้อย่างไม่หยุดยั้งโดยไม่คำนึงว่าทรัพยากรจะหมดไปเมื่อใดและมีมาทดแทนหรือไม่จึงเป็นเหตุแห่งการสะสมปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน แนวทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน ได้แปรเปลี่ยนมายึดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากขึ้น โดยหวังว่าการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของประเทศจะต้องใช้อย่างชาญฉลาดใช้ให้คงเหลือไว้สำหรับรุ่นต่อไป ดังนั้น การพัฒนาประเทศจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวคิดว่าการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไปได้ อยู่ที่กลยุทธ์ที่นำมาใช้

จากแนวคิดนี้เองทำให้นักอุตสาหกรรมและนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหันหน้าเข้าหากันเพื่อร่วมมือกันอย่างจริงจังมากขึ้นเพื่อหาทางตอบสนองหลักการนี้ ด้วยการพยายามหาวิธีการต่างๆที่จะช่วยลดภาวะของมลพิษทั้งในรูปของการฟุ้งกระจายของมลพิษ เช่น คาร์บอนมอนนอกไซด์หรือสารจำพวก CFC ที่เป็นต้นเหตุของการเกิดปรากฏการณ์เรือนกระจกที่ทำลายชั้นบรรยากาศของโลก ส่งผลให้โลกร้อนขึ้น อุณหภูมิของโลกเปลี่ยนไปและทำให้มนุษย์รับแสงอุลตราไวโอเล็ตโดยตรงก่อให้เกิดโรคผิวหนังหรือมะเร็งผิวหนังทุกวันนี้ นอกจากนี้ ยังได้ช่วยกันพยายามฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างถูกหลักทางวิชาการ มีการแนะนำให้ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หรือหลักการจ่ายเพื่อป้องกันมลพิษไว้ก่อน (Polluter Prevention Pays) รวมถึงการป้องกันปัญหาล่วงหน้าด้วยการให้ศึกษาผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมหรือโครงการ (Environmental Impact Evaluation :EIA) มาตราไว้ในกฎหมาย รวมถึงการนำเอาหลักการนโยบายสาธารณะอันเป็นมาตรการรองรับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นต้น

## 2.1.2. แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม

### 2.1.2.1. ความเป็นมาของแนวคิด

ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่งเป็นไปเพื่อความอยู่รอดของมนุษยชาติ การดำเนินกิจกรรมต่างๆขององค์กรจึงจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมและภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย องค์กรควรมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งในเมือง รอบนอกและวงกว้าง ในการให้ความสำคัญต่อขีดจำกัดของนิเวศวิทยา และควรปฏิบัติตามหลักป้องกัน โดยมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจมีหรือเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการซึ่งควรเป็นการประเมินในระยะยาว มิใช่เพียงระยะสั้นเท่านั้น นอกจากการป้องกัน องค์กรควรจัดโปรแกรมที่คำนึงถึงปัจจัยด้านความเสี่ยงและความยั่งยืนเพื่อการลด หลีกเลี่ยง และบรรเทาความเสี่ยงและขั้นตอนในการตอบโต้หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อลดและบรรเทาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โดยองค์กรควรเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายของมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสังคมอย่างครอบคลุม ควรยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของมลพิษและปริมาณผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของการป้องกันมลพิษดีกว่าการบรรเทาผลกระทบขององค์กร โดยชี้หลักผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย องค์กรควรประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ เช่น กองทุนเพื่อใช้ในการชดเชยค่าเสียหายกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงของสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นกระบวนการผลิตที่สะอาดและมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งซึ่งองค์กรควรดำเนินการเพราะจะก่อให้เกิดมลพิษและของเสียที่น้อยลง โดยให้ความสำคัญในการปรับปรุงด้านแหล่งกำเนิดมากกว่ากระบวนการสุดท้าย และปรับปรุงแนวปฏิบัติด้านการบำรุงรักษา ยกระดับ หรือการนำเทคโนโลยีที่ใหม่หรือกระบวนการผลิตที่ใหม่มาใช้ รวมถึงการลดการใช้ทรัพยากรและพลังงาน การใช้พลังงานทดแทนอย่างเหมาะสม ผล การกำจัดวัตถุอันตรายหรือมีพิษอย่างปลอดภัยและการปรับปรุงการออกแบบผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิตด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้นหลักความรับผิดชอบต่อสังคม(Corporate Social Responsibility : CSR ) ปรากฏอยู่ใน ISO 26000 อันเป็นมาตรฐานการแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบของสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆขององค์กรเพื่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมและการพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืน โดยองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน (International Organization for Standardization ISO) ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้บริษัท องค์กร หน่วยงานและสถาบันทั่วโลก รวมไปถึงผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร ได้เพิ่มความตระหนักและสร้างความเข้าใจในเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะเป็นข้อแนะนำ หลักการ และวิธีการของความรับผิดชอบต่อสังคม ที่องค์กรพึงปฏิบัติด้วยความสมัครใจ ทุกองค์กรสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้โดยไม่ต้องมีการตรวจรับรอง ทั้งนี้ หลักการสำคัญของ ISO 26000 มีอยู่ 7 ประการ คือ<sup>5</sup>

(1) หลักการปฏิบัติตามกฎหมาย (Principle of legal compliance) องค์กรจะต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับชาติและระดับสากล

(2) หลักการเคารพต่อแนวปฏิบัติระดับชาติและระดับสากล (Principle of respect for authoritative inter-government agreement or internationality recognized instruments) รวมถึงสนธิสัญญาสากล คำสั่ง ประกาศ ข้อตกลง มติและข้อชี้้นำต่างๆซึ่งได้รับการรับรองจากองค์กรสากลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นๆ

(3) หลักการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย (Principle of recognition of stakeholders and concerns) องค์กรควรตระหนักถึงสิทธิและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย โดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการขององค์กร เช่น นโยบาย ข้อเสนอ หรือการตัดสินใจต่างๆก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

(4) หลักการของการแสดงความรับผิดชอบต่อที่สามารถตรวจสอบได้ (Principle of accountability) ในการดำเนินงานใดๆก็ตามขององค์กรต้องสามารถตรวจสอบได้จากภายนอก

(5) หลักการความโปร่งใส (Principle of transparency) องค์กรควรเปิดเผยข้อมูลต่างๆให้ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบอย่างชัดเจน

(6) หลักการความเคารพในสิทธิมนุษยชน (Principle of fundamental human right) องค์กรควรดำเนินนโยบายและดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(7) หลักการความเคารพในความหลากหลาย (Principle of respect for diversity) องค์กรควรจ้างพนักงานโดยไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อ อายุ เพศ

<sup>5</sup> กองบรรณาธิการ. (2551). ISO26000 มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม, วารสารเอ็นจินีริ่งค์ ทูเดย์ ,6 (65).



### 2.1.2.2 องค์ประกอบของความรับผิดชอบต่อสังคม

(1) การกำกับและดูแลกิจการที่ดี (Organization Governance) ปัจจัยที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ มีความโปร่งใส มีจริยธรรมและเคารพผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย เคารพต่อหลักนิติธรรม เคารพต่อการปฏิบัติตามหลักสากล รวมถึงเคารพต่อสิทธิมนุษยชนด้วย

(2) สิทธิมนุษยชน (Human Right) มีหลักในการปฏิบัติ คือ ต้องมีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบถึงสิทธิมนุษยชน สถานการณ์ความเสี่ยงของสิทธิมนุษยชน การหลีกเลี่ยงการร่วมกระทำ ความผิด การแก้ปัญหาความขัดแย้ง การเลือกปฏิบัติและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส สิทธิการเป็นพลเมือง และสิทธิทางการเมือง สิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงาน

(3) การปฏิบัติด้านแรงงาน (Labour Practice) มีหลักในการปฏิบัติ คือ การจ้างงานและความสัมพันธ์กับการจ้างงาน สภาพการทำงานและการคุ้มครองทางสังคม สังคมเสวนา สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาบุคลากรและการฝึกอบรมในสถานที่ปฏิบัติงาน

(4) สิ่งแวดล้อม (The Environment) มีหลักในการปฏิบัติ คือ การป้องกันมลพิษ การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดและการปรับตัว การปกป้องสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ

(5) การปฏิบัติที่เป็นธรรม (Fair Operating Practices) มีหลักในการปฏิบัติ คือ การต่อต้านทุจริต การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างรับผิดชอบต่อสังคม การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมในห่วงโซ่แห่งคุณค่า การเคารพสิทธิในทรัพย์สิน

(6) ผู้บริโภค (Consumer Issues) มีหลักในการปฏิบัติ คือ การตลาดที่เป็นธรรม สารสนเทศที่เป็นจริง และไม่เบี่ยงเบน และการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เป็นธรรม การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค การบริโภคอย่างยั่งยืน การบริการ การสนับสนุนและการยุติข้อเรียกร้อง และข้อโต้แย้งแก่ผู้บริโภค การเข้าถึงบริการที่จำเป็น การให้ความรู้และการสร้างความตระหนัก

(7) การมีส่วนร่วมของชุมชนและพัฒนาชุมชน (Communities Involvement and Development) มีหลักในการปฏิบัติ คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน การศึกษาและวัฒนธรรม การสร้างการจ้างงานและพัฒนาทักษะ การพัฒนาและการเข้าถึงเทคโนโลยี การสร้างความมั่งคั่งและรายได้ สุขภาพ การลงทุนด้านสังคม

### 2.1.2.3 บทบาทในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

#### (1) องค์กรกับสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการต่างๆขององค์กรไม่ว่าจะตั้งอยู่ส่วนใดของโลกย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งนั้น ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรต่างๆขององค์กร สถานที่ตั้งที่มีการดำเนินการต่างๆขององค์กร การก่อให้เกิดมลพิษและของเสียต่างๆที่ก่อให้เกิดผลกระทบอื่นๆที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมต่างๆขององค์กรต่อสิ่งมีชีวิตที่อยู่ตามธรรมชาติ ในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆขององค์กรข้างต้น องค์กรควรนำเอาแนวความคิดเชิงบูรณาการ โดยมีการพิจารณาถึงปัญหาต่างๆที่มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมมาประกอบการตัดสินใจและดำเนินการต่างๆขององค์กร

#### (2) การป้องกันมลพิษ

องค์กรควรป้องกันสมรรถภาพสิ่งแวดล้อมได้ด้วยการป้องกันมลพิษทั้งทางด้านอากาศ การปล่อยมลพิษทางอากาศ เช่น ตะกั่ว สารปรอท สารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) ซัลเฟอร์ออกไซด์ (SOx) และสารทำลายชั้นบรรยากาศ ทางน้ำ องค์กรอาจปล่อยน้ำเสียลงน้ำอย่างตั้งใจและไม่ตั้งใจแต่เมื่อการปนเปื้อนของมลพิษออกสู่ทะเลและแม่น้ำก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศวิทยาได้ การจัดการกากของเสีย องค์กรต้องจัดการกากของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตอย่างเหมาะสม เพราะมีเช่นนั้นอาจปนเปื้อน สู้อากาศ น้ำ พื้นดินและออกสู่ภายนอกได้ การกำจัดสารพิษและสารเคมีอันตราย รูปแบบมลพิษในด้านอื่นๆ มลพิษที่อาจอยู่ในรูปของเสียง กลิ่น สิ่งต่างๆที่มองเห็น แสง การสั่นสะเทือน การปล่อยคลื่นแม่เหล็ก การแผ่รังสี การติดเชื้อ เป็นต้น

### 2.1.3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำ

#### 2.1.3.1 แหล่งกำเนิดของมลพิษทางน้ำ

มลพิษทางน้ำ หมายถึง การที่สถานะของน้ำมีสิ่งเจือปนในสภาพของเหลวอยู่เกินค่ามาตรฐานจนถึงขั้นอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิตของมนุษย์ พืชและสัตว์ได้ สิ่งที่เจือปนนั้นประกอบด้วยสารพิษ เช่น ปรอท ตะกั่ว ยาฆ่าแมลง และโลหะหนักอื่นๆ ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในรูปของน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและสารที่ไม่เป็นพิษจำพวกสารอินทรีย์ซึ่งสามารถย่อยสลายได้ง่าย เช่น โปรตีน ไขมัน และคาร์โบไฮเดรต โดยที่สารต่างๆเหล่านี้ถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำโดยมิได้มีการ

บำบัดให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเสียก่อนทำให้เกิดปัญหาน้ำเสียหรือเป็นพิษได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่คุณภาพน้ำต้องเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีสิ่งปนเปื้อนที่ถูกปล่อยทิ้งหรือปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษและสะสมอยู่ในปริมาณมากพอที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์และคุณภาพของน้ำได้<sup>6</sup>

แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำนั้นเกิดขึ้นได้จากหลายกิจกรรม ทั้งนี้ในแต่ละกิจกรรมก็จะมีปริมาณและคุณลักษณะของน้ำเสียแตกต่างกันไปและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแต่ละกิจกรรมก็มีความแตกต่างกันไปด้วย กิจกรรมหลักทั่วไปที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำแบ่งออกเป็นแต่ละประเภทดังนี้<sup>7</sup>

(1) แหล่งกำเนิดจากภาคอุตสาหกรรม หมายถึง น้ำเสียจากกิจกรรมต่างๆของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษ ซึ่งน้ำเสียส่วนใหญ่มักเป็นน้ำล้างจากกระบวนการผลิตทำให้น้ำเสียมีแหล่งเจือปนของวัตถุคิด้วยเสมอจึงกล่าวได้ว่า น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจะมีลักษณะที่ดูได้จากวัตถุคิด้วยเสมอ โดยส่วนใหญ่จะปล่อยสารอินทรีย์จำนวนมากทำให้ค่า BOD ของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีสูงมาก คือ ตั้งแต่ 700-70,000 มิลลิกรัมต่อลิตรรวมถึงโลหะหนักและสารประกอบพิเศษ เช่น ตะกั่ว สารปรอท สารหนู แคดเมียม เป็นต้น น้ำเสียจากแหล่งกำเนิดประเภทอุตสาหกรรมนั้น มีคุณลักษณะที่หลากหลายมากกว่าน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดอื่นๆ ทั้งจากชุมชนและเกษตรกรรมจึงต้องมีการบำบัดก่อนปล่อยลงแหล่งน้ำเพราะมิเช่นนั้นจะเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพน้ำ

(2) แหล่งกำเนิดมลพิษจากชุมชน หมายถึง น้ำเสียจากชุมชนที่พักอาศัยและย่านพาณิชยกรรม เป็นน้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมในการดำรงชีวิตประจำวันของประชากรในสถานที่ต่างๆ บ้านเรือน อาคารพาณิชย์ โรงเรียน โรงพยาบาล ซึ่งน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนนี้จะมีสารพิษที่เป็นสารอินทรีย์ ซึ่งเป็นเศษอาหาร ของเสีย และ สารที่ใช้ซักฟอกปนออกมา

(3) แหล่งกำเนิดจากภาคเกษตรกรรม หมายถึง น้ำเสียที่เกิดจากการประกอบเกษตรกรรมต่างๆ การชะล้างของเสียในพื้นที่เกษตรกรรมและน้ำเสียจากการเลี้ยงสัตว์ต่างๆ เช่นจากการที่เกษตรกรใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และยาปราบศัตรูพืช รวมถึงขบวนการเก็บเกี่ยวก็อาจเริ่มต้นจากมีบางส่วนของพืชผล ถูกเคลื่อนย้ายลงสู่แหล่งน้ำโดยความตั้งใจ เช่น การทำความสะอาดพืชผลในเบื้องต้น การแช่ล้างเพื่อขจัดสิ่งที่ไม่ต้องการบางอย่างให้หลุดออกไปจากพืชผล สารพิษ รวมถึง

<sup>6</sup> อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 343.

<sup>7</sup> มหาวิทยาลัยมหิดล. (2553). *นิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก: [http://www.il.mahidol.ac.th/e-media/ecology/chapter3/framechapter3\\_frame.htm](http://www.il.mahidol.ac.th/e-media/ecology/chapter3/framechapter3_frame.htm). [2554, 19 ตุลาคม].

สิ่งปฏิภนต่างๆ จะหลุดลอยลงสู่แหล่งน้ำได้ หรืออาจจะโยนเศษวัสดุเหลือใช้ลงสู่แหล่งน้ำโดยตรง เพราะไม่ต้องการสิ่งเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ อีกทั้งยังเป็นความมั่งง่ายของผู้กระทำ ดังจากรายการผลการวิเคราะห์ของกองวัตถุมีพิษในตาราง อีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะเกิดขึ้นได้ในขบวนการผลิตโดยตรง เช่น การเพาะปลูกพืชน้ำ ได้แก่ ผักกระเฉด ผักบุ้ง เป็นต้น จำเป็นต้องมีการใส่ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงอยู่ตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องแพร่กระจายลงสู่แหล่งน้ำ อีกทั้งอาจเกิดขึ้นจากการชำระล้างเครื่องมือและอุปกรณ์การเกษตรซึ่งจะพบมีสิ่งสกปรกและสารพิษลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้น้ำเน่าเสีย รวมไปถึงการถ่ายเทมูลสัตว์ การชำระล้างร่างกายสัตว์ เช่น วัว ควาย ฯลฯ ก็ทำให้น้ำสะอาดเกิดการเสื่อมคุณภาพได้อีกเช่นกัน ซึ่งมลพิษที่เกิดขึ้นได้แก่ โลหะหนัก อันก่อให้เกิดอันตรายต่อพืชและสัตว์น้ำ

(4) แหล่งน้ำเสียจากสถานที่กำลังจัดขยะมูลฝอย ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากการที่มีการนำขยะมูลฝอยไปกองทิ้งอย่างไม่ถูกวิธีเนื่องจากขยะมูลฝอยประกอบด้วยเศษอาหารและของเน่าเสีย เมื่อฝนตกชะลงมาทำให้น้ำเสียปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำได้

(5) แหล่งกำเนิดจากคมนาคมทางเรือ ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดขึ้นจากน้ำมันที่ใช้กับเครื่องจักรกลของเรือและเล็ดลอดลงในน้ำ เมื่อเรือขนส่งขนาดใหญ่รั่วหรือเกิดอุบัติเหตุ น้ำมันก็จะกระจายลงสู่แหล่งน้ำ เกิดคราบน้ำมันปกคลุมผิวน้ำ ก่อให้เกิดความสกปรกและขาดออกซิเจนในบริเวณนั้น ได้นานจนกระทั่งสิ่งมีชีวิตล้มตายลง

อนึ่ง น้ำเสียที่ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดประเภทอุตสาหกรรมนั้นแต่ละโรงงานจะไม่ได้มีลักษณะที่เหมือนกันทุกโรงงาน แม้กระทั่งโรงงานประเภทเดียวกันก็ตาม ดังนั้น น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงสามารถดูได้จากวัตถุประสงค์เสมอ เพื่อจะใช้เป็นตัวกำหนดดัชนีที่นำมาตรวจวิเคราะห์สำหรับกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ดังตารางต่อไปนี้

ประเภทของอุตสาหกรรม	ดัชนีที่ตรวจวิเคราะห์ (พารามิเตอร์)
1. ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับอลูมิเนียม	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Aluminum, Phenol, Free chlorine, Oil and grease
2. ผลิตภัณฑ์ยานยนต์	Total dissolved solids, Total suspended solids, Cadmium, Lead, Chromium, Nickel, Copper, Zinc, Iron, Cyanide, Phenol, Free chlorine, Oil and grease, BOD5, COD, Nitrate, Ammonia
3. ผลิตน้ำตาล	pH, Total dissolved solids, Total suspended

	solids, Temperature, Oil and Grease, BOD5, Nitrogen (Total)
4. ผลิตภัณฑ์ดื่ม	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Temperature, Oil and Grease, BOD5, Nitrogen
5. ผลิตภัณฑ์ไม้กระป๋อง	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Temperature, BOD5, COD
6. ผลิตภัณฑ์อาหาร	pH, TSS, Chloride Temperature, BOD5, Nitrogen, COD
7. ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Oil and Grease, BOD5, Nitrogen
8. ผลิตภัณฑ์ทางเกษตร	Total dissolved solids, Total suspended solids, Chromium, Zinc, Sulphite, Temperature, BOD5
9. ผลิตภัณฑ์ - ปุ๋ยไนโตรเจน  - ปุ๋ยฟอสเฟต	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Chromium, Zinc, Iron, Sulfate, Chloride, Temperature, Oil and Grease, Nitrogen Compound, Nitrate, COD, pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Mercury, Aluminum, Arsenic, Iron, Temperature, Nitrogen
10. ผลิตภัณฑ์กระจก	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Chromium, Copper, Zinc, Iron, Silver, Tin, Temperature, BOD5, COD, Nitrate
11. ผลิตภัณฑ์ซีเมนต์/คอนกรีต/ปูน/ยิปซัม	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Chromium, Zinc, Sulfite, Temperature, COD

12. ผลิตเกี่ยวกับแอสเบททอส	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Chromium, Zinc, BOD5, COD
13. ผลิตเกี่ยวกับเคมีภัณฑ์ สารอินทรีย์ อัลคาไลน์ และคลอรีน	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Mercury, Arsenic, Lead, Chromium, Aluminum, Boron, Iron, Titanium, Cyanide, Phenol, Chloride, Sulphate, Temperature, COD
14. ผลิตเครื่องหนังและฟอกหนัง	pH, Total solids, Total suspended solids, Chromium(Total), Chromium hexavalent, Temperature, Oil and grease, Nitrogen compound, Nitrate, COD
15. ผลิตเกี่ยวกับโลหะที่ไม่ ใช่เหล็ก	Total suspended solids, Heavy metals, Cyanide, Oil and Grease, COD
16. ผลิตเกี่ยวกับสารอินทรีย์	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Heavy metals, Cyanide, Phenol, Oil and grease, BOD5, Total nitrogen, COD
17. กลั่นน้ำมัน	pH, Sulphide, Total dissolved solids, Total suspended solids, Colour, Chromium, Copper, Lead, Zinc, Iron, Cyanide, Phenols, Chloride, Mercaptans, Temperature, Oil and grease, BOD5, Nitrogen, COD
18. ปิโตรเคมีและผลิตพลาสติก	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Zinc, Cyanide, Phenols, Oil and grease, BOD5, COD
19. ผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษ	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Heavy metals, Sulphide, Phenols, Oil and grease, BOD5, COD
20. ผลิตไฟฟ้า	pH, Total dissolved solids, Total suspended

	solids, Chromium, Boron, Copper, Zinc, Iron, Chlorine, Phosphate, Temperature, Oil and Grease, BOD5
21. ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเหล็กและเหล็กกล้า	pH, Total suspended solids, Chromium, Zinc, Iron, Tin, Chloride, Cyanide, Phenols, Temperature, Oil and grease
22. เคลือบโลหะ	pH, Cadmium, Chromium hexavalent, Copper, Zinc, Cyanide, Oil and grease, COD
23. ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งทอ	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Heavy metals, Chromium, Phenolics, Sulphide, Temperature, Oil and grease, BOD5 และ COD
24. ผลิตภัณฑ์และเครื่องสำอาง	pH, Total dissolved solids, Total suspended solids, Heavy metals, COD

ที่มา: คู่มือการเก็บตัวอย่างมลพิษ, กรมโรงงานอุตสาหกรรม

จะเห็นว่าแต่ละประเภทโรงงานจะมีดัชนีที่ใช้ในการวัดแตกต่างกันไป แต่สำหรับดัชนีที่จะนำมาใช้วัดเพื่อคำนวณภาษีของแต่ละโรงงานนั้นจะต้องเป็นดัชนีที่วัดค่ามลพิษได้กับทุกโรงงานและการวัดไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากรวมถึงใช้ต้นทุนในการตรวจวัดไม่มากนัก ซึ่งจะต้องศึกษาเปรียบเทียบกับดัชนีที่ต่างประเทศใช้เป็นฐานภาษีในการคำนวณปริมาณมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมาประกอบด้วย ทั้งนี้ จะวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

### 2.1.3.2 ผลกระทบของมลพิษทางน้ำ

(1) ด้านการประมง น้ำเสียมีผลให้สัตว์น้ำลดปริมาณลง สารพิษต่างๆ อาจทำให้ปลาตายได้ทันที ส่วนน้ำเสียที่เกิดจากการลดค่าของออกซิเจนละลายในน้ำถึงแม้จะไม่ทำให้ปลาตายทันที แต่อาจทำลายพืชและสัตว์น้ำเล็ก ๆ ที่เป็นอาหารของปลาและตัวอ่อนทำให้ปลาขาดอาหาร

ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการประมงและเศรษฐกิจ การที่ปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำลดลงยังเป็นการทำลายแหล่งเพาะวางไข่ของปลาเนื่องจากการตกตะกอนของสารแขวนลอยในน้ำเสียปกคลุมพื้นที่วางไข่ของปลา ซึ่งเป็นการหยุดยั้งการแพร่พันธุ์ทำให้ปลาสูญพันธุ์ได้

(2) ด้านการสาธารณสุข น้ำเสียเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคก่อให้เกิดโรคระบาด เช่น โรคอหิวาตกโรค ไทฟอยด์ บิด และเป็นแหล่งเพาะเชื้อยุงซึ่งเป็นพาหะของโรคบางชนิด เช่น มาเลเรีย ไข่เลือดออก และสารมลพิษที่ปะปนในแหล่งน้ำ ถ้าเราบริโภคก็จะมีก่อให้เกิดโรคต่าง ๆ เช่น โรค มีนามาตะ เกิดจากการรับประทานปลาที่มีสารปรอทสูง โรคฮีไต-ฮีไต เกิดจากการได้รับสาร แคดเมียมในปริมาณที่มากเกินไป

(3) ด้านการบริโภคและอุปโภคน้ำ เนื่องจากน้ำเสียกระทบกระเทือนต่อแหล่งน้ำที่ใช้การผลิตน้ำดื่ม ผลิตประปา เช่น แหล่งน้ำอย่าง แม่น้ำ ลำคลอง เมื่อแหล่งน้ำเน่าเสียเป็นผลให้คุณภาพน้ำ ลดลง ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในกระบวนการผลิตเพื่อให้น้ำมีคุณภาพเข้าเกณฑ์มาตรฐานน้ำดื่มจะเพิ่มขึ้น

(4) ด้านการเกษตร เนื่องจากน้ำเสียส่วนใหญ่มีความเป็นกรดเป็นด่างสูงและเป็นน้ำที่มีสารพิษสูง จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อ การเกษตร เช่น การชลประทาน สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการเกษตร ทั้งนี้เนื่องจากคุณสมบัติน้ำในธรรมชาติประกอบด้วยสารอนินทรีย์เจือปนอยู่ โดยเฉพาะ คลอไรด์ ขณะที่ใช้น้ำเพื่อการเกษตร น้ำจะระเหยเป็นไอโดยธรรมชาติ ปริมาณเกลือซึ่งได้ระเหยจะตกค้างในดิน เมื่อมีการสะสมมากเข้า ปริมาณเกลือในดินสูงขึ้นทำให้ดินเค็มไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก และปริมาณไนทรีน ที่ตกค้างอาจถูกชะล้าง ภายหลังฝนตก หรือ โดยระบายน้ำจากการชลประทานและถูกถ่ายทอดลงสู่ แม่น้ำในที่สุด

### 2.1.3.3 การควบคุมและการกำจัดมลพิษ<sup>8</sup>

การควบคุมและการกำจัดมลพิษทางน้ำนั้น เป็นวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

การควบคุมมลพิษมลพิษทางน้ำ เป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำหรือทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำน้อยที่สุด ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น

- การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด เป็นการกำหนดค่ามาตรฐานในการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่างๆ เช่น มาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม น้ำทิ้งจากที่ดิน

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า19.



จัดสรร ซึ่งในการกำหนดนั้นควรคำนึงถึงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกและศักยภาพในการกำจัดมลพิษของแต่ละแหล่งกำเนิดประกอบด้วย

- การกำหนดและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ เป็นการกำหนดมาตรฐานของคุณภาพแหล่งน้ำที่สำคัญ เพื่อควบคุมและรักษาคุณภาพน้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้ประโยชน์และไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตได้
- การติดตาม ตรวจสอบ วิเคราะห์ประเมินผลคุณภาพแหล่งน้ำ หน่วยงานที่รับผิดชอบควรมีการติดตาม ตรวจสอบและวิเคราะห์คุณภาพแหล่งน้ำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำที่ไม่ได้มาตรฐานให้มีคุณภาพดีขึ้น
- การติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย การกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ โดยเฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรมต้องทำการบำบัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ เพื่อให้ น้ำที่ปล่อยออกมาเป็นน้ำที่สามารถใช้ในการอุปโภคบริโภคได้ต่อไป
- การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นการปรับปรุงเร่งรัดในการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในส่วนของการกำจัดมลพิษทางน้ำนั้น สามารถทำได้หลายวิธี เช่น

- การกำจัดน้ำเสียโดยวิธีธรรมชาติ เป็นการควบคุมปริมาณแบคทีเรียและออกซิเจนในน้ำให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไป เช่น การจัดตั้งเครื่องตีน้ำ การพ่นอากาศลงน้ำ เป็นต้น
- การทำให้เจือจาง เป็นการใช้น้ำจำนวนที่มากพอในการทำละลายสารพิษ เช่น การระบายน้ำเสียลงน้ำทะเล ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงปริมาณของเสียที่แหล่งน้ำแต่ละแหล่งจะรับได้ด้วย
- การนำกลับมาใช้ใหม่ เป็นการทำน้ำเสียให้เป็นน้ำดี มักทำในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งจะก่อให้เกิดผลคือ ลดปริมาณของเสียที่ปล่อยออกจากโรงงานและประหยัดค่าใช้จ่ายในการผลิต
- การกักของเสียไว้ระยะหนึ่งก่อนปล่อยออกจากแหล่งผลิต วิธีการนี้ของเสียจะสลายตัวไปเองตามธรรมชาติ ในช่วงเวลาที่กักเก็บปริมาณของเสียไว้

## 2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดระบบมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม

### 2.1.4.1 ระบบมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ISO 14001<sup>9</sup>

ISO (International Standardization Organization) เป็นองค์การมาตรฐานสากล หรือองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐานมีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบการค้าโลก โดยประเทศอังกฤษได้กำหนดมาตรฐาน โดยผ่านตัวเลขอนุกรมที่แบ่งความเข้มข้นของระดับมาตรฐาน โดย ISO 14000 เป็นอนุกรมในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการค้าระหว่างประเทศเป็นอันมาก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทำลายทรัพยากร ซึ่งปัญหามลพิษอุตสาหกรรมส่งผลให้รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องเข้ามาบีบบทบาทในการกำหนดมาตรการในการควบคุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วที่มองว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญเพราะส่งผลกระทบต่อประชากรในประเทศและยังสามารถกระจายไปยังประเทศอื่นๆ ได้ มาตรการที่ประเทศเหล่านี้นำมาใช้รวมทั้งมาตรการทางด้านเทคโนโลยี มาตรการทางเศรษฐกิจ มาตรการทางด้านสังคมและมาตรการทางด้านกฎหมาย ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้หากนำมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้วย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตสูงไปด้วยและเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมมลพิษน้อยกว่า กฎหมายมีความเคร่งครัดน้อยกว่า ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำกว่ารวมถึงวัตถุดิบและกำลังคนที่มีราคาต่ำกว่า จึงทำให้ราคาสินค้าถูกกว่า ด้วยเหตุนี้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ได้ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าทำให้องค์การการค้าโลกได้กำหนดให้มีการออกระเบียบทางวิชาการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจประเมินเพื่อรับรองว่าต้องใช้มาตรฐานระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ เพื่อเกิดการคุ้มครองและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีแนวทางในการนำเอาทรัพยากรของโลกมาใช้อย่างคุ้มค่า โดยไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรฐานจัดการสิ่งแวดล้อมหรือ ISO 14000 ประกอบด้วย 5 อนุกรม คือ<sup>10</sup>

(1) มาตรฐานว่าด้วยระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environment Management System :EMS) ISO14001-14004 จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่องค์กรใด เช่น ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการจะปฏิบัติตามในการจัดทำระบบ จัดทำ

<sup>9</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 4, หน้า 47-49.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-56.

สิ่งแวดล้อม อนุกรมนี้จะประกอบไปด้วย การกำหนดนโยบาย การวางแผน การตรวจสอบและการ ทบทวนปรับปรุงระบบเพื่อให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(2) มาตรฐานว่าด้วยการตรวจประเมิน (Environmental Auditing:EA) ISO14010-14012 ) กำหนดหลักทั่วไปในการตรวจประเมินด้านสิ่งแวดล้อมทุกประเภท ตลอดจนกำหนด วิธีการตรวจประเมินและคุณสมบัติของผู้ประเมิน เพื่อเป็นเครื่องมือให้ผู้ประเมินปฏิบัติงานอย่าง เป็นมาตรฐานเดียวกับระดับสากล

(3) มาตรฐานว่าด้วยผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Labelling EL ISO14020-14024) กำหนดหลักการพื้นฐานในการติดฉลากผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม การใช้ สัญลักษณ์ ตลอดจนวิธีการตรวจสอบและรับรองผลิตภัณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นฉลากผลิตภัณฑ์เพื่อ สิ่งแวดล้อมประเภทอ้างสิทธิในการประกาศตนเองหรือผลิตภัณฑ์สิ่งแวดล้อมที่รับรองโดยบุคคลที่ สาม ตลอดจนฉลากบอกรายละเอียดเพื่อให้ผู้ใช้ฉลากผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อมนี้ไปปฏิบัติตาม

(4) มาตรฐานว่าด้วยการประเมินผลด้าน สิ่งแวดล้อม (Environmental Performance Evaluation:EPE) ISO 14031 มาตรฐานนี้เป็นเครื่องมือช่วยจัดระบบประเมินผล ภายในหน่วยงานเพื่อตรวจสอบสมรรถนะการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมและสนับสนุนระบบการ จัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน การประเมินด้านสิ่งแวดล้อมนี้จะทำให้องค์กรสามารถปรับปรุง การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างต่อเนื่องและทำให้สามารถหาวิธีการป้องกันมลพิษได้

(5) มาตรฐานว่าด้วยการประเมินวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life-Cycle Assessment: LCA) ISO 14041-14044 กำหนดหลักการทางวิทยาศาสตร์และเทคนิค ในการประเมินผล การจัดหา วัตถุดิบและผลิตภัณฑ์เพื่อพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดวัฏจักรชีวิต ผลิตภัณฑ์ มาตรฐานนี้ครอบคลุมการพิจารณาคุณลักษณะทางด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบ การผลิต การบริโภค รวมไปถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย

ด้วยเหตุที่มาตรฐานทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ มีมาตรฐานไม่เท่ากัน ดังนั้น ISO 14001 จึงได้กำหนดหัวข้อกฎหมายและองค์ประกอบอื่นว่าให้ องค์กรที่ประสงค์จะได้รับการรับรองการจัดการสิ่งแวดล้อมตาม ISO 14001 ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ภายประเทศของตน ซึ่งกำหนดรายละเอียดในการจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย

- เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับกิจการ เช่น ใบอนุญาตตั้งโรงงาน
- เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับผลิตภัณฑ์หรือบริการขององค์กร
- เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับประเภทอุตสาหกรรมหรือบริการขององค์กร
- เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป
- การอนุญาต ใบอนุญาตและคำอนุญาต

ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO14001 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรมีความตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาธุรกิจ โดยมุ่งเน้นในการป้องกันมลพิษและปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับวัตถุดิบ พลังงานและการบำบัดมลพิษ โดยมีหลักการสำคัญคือ

(1) การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy)

การดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมต้องเริ่มต้นด้วยผู้บริหารขององค์กรที่มีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง โดยการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมขององค์กรขึ้นเป็นแนวทางในการดำเนินงานขององค์กร

(2) การวางแผนเพื่อสนองนโยบาย (Planning)

เมื่อมีการวางแผนนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ต้องมีการวางแผนเพื่อที่ดำเนินการตามนโยบายนั้น เช่น มีการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว

(3) การดำเนินงาน (Implementation)

การดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนที่วางไว้องค์กรต้องดำเนินการต่างๆ เช่น กำหนดโครงสร้างและบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนรวมถึงเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวให้พนักงานในองค์กรได้ทราบ

(4) การตรวจสอบและปฏิบัติแก้ไข (Implementation and operation)

ในการดำเนินการต่างๆควรมีการตรวจสอบเป็นระยะๆเมื่อพบกับปัญหาหรือแนวทางที่ไม่สามารถเป็นไปได้จะทำการแก้ไขปัญหานั้น

(5) การทบทวนและปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Management review and Continual Improvement)

ต้องมีการทบทวนระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่จะได้ทราบปัญหามาไปสู่การปรับปรุงพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำมาตรฐานนี้มาใช้เพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้กับผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองตามมาตรฐานดังกล่าว โดยมีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้กับผู้ประกอบการ พ.ศ. 2547 อันเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการสนใจที่จะนำมาตรฐานดังกล่าวมาใช้ในการประกอบกิจการ<sup>11</sup>

<sup>11</sup> สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก : <http://www.tisi.go.th/standardrization/definition.html>. [2554, 19 ตุลาคม].

### 2.1.4.2 ฉลากเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม<sup>12</sup>

ประเทศไทยได้จัดทำโครงการฉลากเขียวมาในปี 2537 อันเป็นโครงการที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ 21 ซึ่งเป็นแผนแม่บทของโลกที่ผ่านการรับรองที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Earth Summit) ในปี 2535 เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยนำกลยุทธ์ทางการตลาดเข้ามาใช้เพราะหากผู้บริโภคเลือกใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นผู้ผลิตจะมีการแข่งขันในการพัฒนากระบวนการผลิตของตนให้ได้รับมาตรฐานโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกที่เริ่มต้นโครงการนี้ ตามมาด้วยประเทศที่พัฒนาแล้วอีกหลายประเทศ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ซึ่งแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในด้านโครงสร้าง การบริหาร รูปแบบ และขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ซึ่งโครงการจะเป็นระดับประเทศหรือระดับภูมิภาค

ฉลากเขียว (Green Label) คือ ฉลากที่มอบให้แก่ผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์อย่างเดียวกัน โดยที่คุณภาพยังอยู่ในมาตรฐานที่กำหนด ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ หมายถึง สินค้าและบริการหลายประเภท ยกเว้น ยา เครื่องดื่มและอาหาร ทั้งนี้ แนวคิดของฉลากเขียว มีดังนี้

ประการแรก ฉลากเขียวเป็นฉลากที่ออกให้กับผลิตภัณฑ์ซึ่งผ่านการประเมินและตรวจสอบว่าได้มาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ

ประการที่สอง โครงการฉลากเขียว เป็นโครงการ โดยสมัครใจของผู้ผลิต ผู้จำหน่าย หรือผู้ให้บริการที่ต้องการแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

ประการที่สาม เป็นการสร้างจิตสำนึกทางสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่ผู้บริโภค โดยการแนะนำผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยและกระตุ้นให้มีการบริโภคสินค้านั้นมากขึ้น

ประการที่สี่ ให้ผู้ผลิตหันมาใช้เทคโนโลยีที่สะอาดในการผลิต เพื่อจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง เพื่อส่งผลกระทบต่อแทนแก่ผู้ผลิตในระยะยาว

ประการที่ห้า กระตุ้นให้รัฐบาลและประชาชนร่วมมือกันในการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อม ทัศนียภาพทิวทัศน์ โดยการเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค

<sup>12</sup> สถาบันสิ่งแวดล้อม. คู่มือแนะนำโครงการฉลากเขียว. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก : <http://www.tei.or.th/greenlabel/pdf/2010-03-PR-001-R2.pdf>. [2554, 19 ตุลาคม].

ผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับฉลากเขียวนั้นต้องผ่านการประเมินผลกระทบอย่างละเอียด กล่าวคือตั้งแต่กระบวนการผลิต การขนส่ง การใช้งาน จนกระทั่งการกำจัดเมื่อผลิตภัณฑ์หมดอายุ ทั้งนี้ ผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการประเมินหรือได้รับการรับรองแล้วสามารถนำเครื่องหมายฉลากเขียวไปใช้ในการโฆษณาและติดฉลากที่ผลิตภัณฑ์ได้ ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับฉลากเขียวมีหลายประเภท เช่น ตู้เย็น เครื่องสุขภัณฑ์ประหยัดน้ำ ถ่านไฟฉายสูตรไม่ผสมสารปรอท และเครื่องปรับอากาศประหยัดพลังงานไฟฟ้า

### 2.1.4.3 การใช้เทคโนโลยีสะอาด<sup>13</sup>

คำว่า เทคโนโลยี หมายถึง วิทยาการที่เกี่ยวกับศิลปะในการนำเอาวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติและอุตสาหกรรม ซึ่งอดีตนั้นมีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยไม่คำนึงว่าสิ่งเหล่านั้นจะนำมาซึ่งปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันนี้ด้วยเหตุที่ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลร้ายต่อทุกประเทศทั่วโลกจึงได้คิดกันว่าเทคโนโลยีนั้นสามารถนำมาใช้เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ โดยลดปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยเฉพาะแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม จากแนวคิดนี้ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีความรู้และเทคโนโลยีสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาได้คิดค้นมาตรการวิธีการที่จําแนกเอาเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดและกำจัดมลพิษออกไปจากสิ่งแวดล้อม โดยไม่ส่งผลกระทบต่อผลการผลิต เทคโนโลยีจะมีกาพัฒนาตามวิทยาการใหม่ๆที่คิดค้นได้ เพราะช่วงเวลาหนึ่งอาจใช้เทคโนโลยีหนึ่งเมื่อเวลาผ่านไปอาจปรับเปลี่ยนมาใช้เทคโนโลยีใหม่ วึ่งเทคโนโลยีที่นำมาใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นจะเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดถึงพัฒนาการของเทคโนโลยีที่นำมาใช้ กล่าวคือ มีการนำเอาเทคโนโลยีเขียว (Green Technology) มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อจะทำให้สิ่งที่เหลือใช้จากการผลิตสามารถนำกลับมาใช้ดังที่รู้จักกันในชื่อของ reuse หรือ recycle ทั้งนี้เพื่อผลที่จะทำให้ปัญหาขยะอันตรายลดน้อยลงไปในขณะเดียวกันก็ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศด้วย ในเวลาต่อๆมามีการนำเอาเทคโนโลยีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า เทคโนโลยีสะอาด หรือเทคโนโลยีไร้มลพิษ Clean Technology ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้กรรมวิธีการผลิตส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด จนกระทั่งไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเลย เช่น ในกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีประเภทนี้จะเริ่มตั้งแต่การเลือกวัตถุดิบเหมาะสมทดแทนได้และไม่เหลือเป็นขยะมาใช้ รวมไปถึงขั้นตอนของ

<sup>13</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 4, หน้า 29.

กระบวนการผลิตที่จะลดหรือไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทุกๆด้าน ตลอดจนในที่สุดผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจะต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่เมื่อบริโภคแล้วจะไม่ยากต่อการกำจัดหรือสามารถนำมาใช้ใหม่ได้ ซึ่งเป็นการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการผลิตที่นับตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ

### 2.1.5 แนวคิดเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า กองทุน ไว้ว่า หมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่เอามารวมเป็นก้อนเดียวกันเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อม จึงหมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่เอามารวมเป็นก้อนเดียวกันเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม<sup>14</sup>

ปัจจุบัน ได้มีการดำเนินงานในรูปของกองทุนอยู่มากมายทั้งในระดับโลก อย่างกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก Global Environment Facility (GEF) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินกับประเทศหรือผู้ที่ขอรับการสนับสนุนทางการเงินกับประเทศผู้ขอรับการสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตทางสิ่งแวดล้อม ในหลายสาขา เช่น สาขาความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) สาขาสารพิษที่ตกค้างยาวนาน (POPs) เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยโดยของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถซึ่งเป็นตัวแทนในการดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนดังกล่าว สามารถขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนได้ทั้งในส่วนของหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน กลุ่มนักวิจัย สถาบันการศึกษาและหน่วยงานภาคเอกชนต่างๆด้วย ซึ่งงบประมาณที่ให้การสนับสนุนนั้นแบ่งเป็นการสนับสนุนโครงการขนาดใหญ่ โครงการขนาดกลาง โครงการขนาดเล็ก การสนับสนุนเพื่อยกร่างหรือพัฒนาข้อเสนอโครงการ และการสนับสนุนกิจกรรมที่ส่งผลให้ดำเนินการตามพันธกรณี ทั้งนี้ภายใต้หลักปฏิบัติงาน 10 ประการของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก คือ

(1) ให้การสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ตามสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดของชั้น โอโซนในบรรยากาศ ตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซน และบทแก้ไขเพิ่มเติมของพิธีสารและอนุสัญญาต็อกไฮล์มว่าด้วยสารพิษที่ตกค้างยาวนาน

<sup>14</sup> สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. การดำเนินงานภายใต้กองทุนสิ่งแวดล้อมโลก. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก : [http://gefthailand.mnre.go.th/?cat=4&lang=th.\[2554, 19 ตุลาคม\].](http://gefthailand.mnre.go.th/?cat=4&lang=th.[2554, 19 ตุลาคม].)

- (2) เป็นแหล่งเงินใหม่และเพิ่มเติมเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะให้เปล่าหรือเงินกู้มีเงื่อนไขผ่อนปรน
- (3) ดำเนินกิจกรรมต่างๆอย่างประหยัดและคุ้มค่ากับการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อสิ่งแวดล้อมโลก
- (4) ให้ทุนสนับสนุนแก่โครงการที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประเทศและเป็นโครงการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีความสำคัญลำดับต้นๆของประเทศและเป็นโครงการที่ระบุไว้ในแผนงานของประเทศ
- (5) มีลักษณะยืดหยุ่นต่อสภาพการณ์ต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งตอบสนองต่อแนวโน้มนโยบายของที่ประชุมสมัชชาภาคีและตอบสนองต่อประสบการณ์ที่ได้รับจากการติดตามตรวจสอบและประเมินผลโครงการและกิจกรรมต่างๆ
- (6) เปิดเผยข้อมูลทั้งหมด ไม่มีความลับปกปิด
- (7) เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการและได้รับคำชี้แนะที่เหมาะสม
- (8) โครงการต่างๆของกองทุนจะดำเนินตามเงื่อนไขการขอรับทุนตามที่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน
- (9) เร่งรัดให้เกิดการปฏิบัติงานรวมทั้งการระดมทุนจากแหล่งเงินอื่นๆเพื่อสมทบกับโครงการ
- (10) ติดตามและตรวจสอบการประเมินแผนงานและโครงการต่างๆที่ได้รับการสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอ

อนึ่ง ในส่วนของกองทุนระดับประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นทั้งในส่วนที่เป็นของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งในส่วนของภาครัฐนั้น ได้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงการคลัง มีบทบาทและหน้าที่ในการสนับสนุนด้านเงินทุนในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพตลอดจนแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบหรือถูกปนเปื้อนจากวัตถุหรือสารอันตรายต่างๆจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชน โดยทั่วไป ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุน อันเป็นไปตามหลักการู้ก่อนมลพิษเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวรายละเอียดต่างๆเกี่ยวกับกองทุน ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป และในส่วนของภาคเอกชน ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยสถาบันและองค์กร



ต่างๆ เช่น กองทุน สุขภาพกับสภาวะ โลกร้อน ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย อันมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ โลกร้อนที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และ กองทุนรักษาผู้ป่วยจากสารพิษ ซึ่งจัดตั้งขึ้น อันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยที่ได้รับสารพิษที่เป็นผู้ด้อยโอกาสหรือกรณีฉุกเฉินอื่นๆ โดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เป็นต้น<sup>15</sup>

#### 2.1.5.1. แหล่งเงินที่มาของกองทุน<sup>16</sup>

กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 22 อันมีแหล่งที่มาและทรัพย์สินของกองทุนดังนี้

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (2) เงินที่โอนมาจากกองทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535

- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับตามที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- เงินค่าบริการสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวม โดยเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัด ตามมาตรา 88 และ มาตรา 89

- เงินค่าปรับที่เกิดจากการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดหลีกเลี่ยงไม่ส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหรือหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าบริการ โดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น หรือลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม

- ค่าปรับกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดรวม โดยไม่ได้รับอนุญาต

- ค่าปรับกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองละเว้น ไม่ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือที่มีอยู่สำหรับการควบคุมมลพิษหรือละเว้น ไม่ทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของตนหรือลักลอบปล่อยน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 69 มาตรา 70 มาตรา 92

<sup>15</sup> มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. กองทุนรักษาผู้ป่วยจากสารพิษ. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก : <http://www.tei.or.th/fund/SF.html>. [2554, 19 ตุลาคม].

<sup>16</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต (2545).กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่1). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า439-440.

- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ อันได้แก่ งบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้เป็นคราวๆ
- (5) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆที่เกิดจากกองทุน เช่น ดอกเบี้ยเงินกู้ที่หน่วยงานต่างๆได้กู้ไปจากกองทุน ดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้จากการนำเงินกองทุนไปฝากไว้กับสถาบันการเงินต่างๆ
- (6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งหลายทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ เงินบริจาค เงินช่วยเหลือต่างๆ
- (7) เงินอื่นๆที่ได้รับมาเพื่อดำเนินกิจการของกองทุน

#### 2.1.5.2 วัตถุประสงค์ของกองทุน

กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) เพื่อให้ ส่วนราชการหรือส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวม รวมทั้งจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย ผู้ที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุน ได้แก่ ส่วนราชการต่างๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานที่เทียบเท่า นอกจากนั้น ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่มีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเช่นกัน ยกเว้น รัฐวิสาหกิจและเอกชน
- (2) เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น กระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานที่เทียบเท่าไม่มีสิทธิในกรกู้ยืม
- (3) เพื่อให้เอกชนเอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและ โดยความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ ค่าตอบแทนหรือค่าจ้างผู้จัดการกองทุน ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงานกองทุนและการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางและค่าใช้จ่ายอื่นๆที่ใช้ในการบริหารงาน

### 2.1.5.3 การบริหารจัดการกองทุน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดองค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นในการบริหารจัดการกองทุนไว้ 3 กลุ่ม คือ

(1) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ กรรมการจากส่วนราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและเลขานุการคณะกรรมการกองทุน ให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>17</sup>

- พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการต่างๆที่กฎหมายกำหนด
  - กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงินกองทุน
  - กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน
- ตลอดจนประสานงานระหว่างคณะกรรมการกองทุน กรมบัญชีกลาง และผู้จัดการกองทุน
- วางระเบียบการนับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุน
  - กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุนรวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันความจำเป็นและเหมาะสม
  - กำหนดอัตราส่วนและหลักเกณฑ์สำหรับการหักเงินค่าบริการและค่าปรับส่งเข้ากองทุน
  - จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ
  - ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
- (2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- กำหนดระเบียบและวิธีการเพื่อขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงินของกองทุน
  - กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน
- รวมทั้งการประสานงานระหว่างคณะกรรมการกองทุน กรมบัญชีกลาง และผู้จัดการกองทุน
- วางระเบียบเกี่ยวกับการรับและเบิกจ่ายเงินกองทุน

<sup>17</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต. *อั่งแล้ว เจริญรอดที่ 16*, หน้า 441.

- กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพิจารณาจัดสรรเงินกองทุน

- กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้ยืม อัตราดอกเบี้ย และ หลักประกัน

### (3) หน่วยงานอื่นๆของรัฐ

พระราชบัญญัติได้กำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนอยู่ในความดูแลของหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วย กรมบัญชีกลาง สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและสถาบันการเงินของรัฐ ดังนี้

#### (ก) กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งพระราชบัญญัติได้กำหนดให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง มีหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุน การเบิกจ่ายเงินกองทุน การนำเงินกองทุนไปหาดอกผล รวมถึงจัดการกองทุนในส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการสำหรับลงทุนและดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวม และเงินกองทุนในส่วนอื่นๆที่กรมการกองทุนได้จัดสรรไว้

#### (ข) สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งของรัฐบาลและเอกชน ประสานงานด้านการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการระดมทุนเพื่อกิจการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

#### (ค) สถาบันการเงินของรัฐ

สถาบันการเงินของรัฐ ซึ่งได้แก่ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด เป็นผู้จัดการกองทุนและบริหารเงินกองทุนที่อยู่ในความรับผิดชอบซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

##### (1) เงินกองทุนส่วนที่จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้เปล่า

- ทำหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนให้กับโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว

- จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเงินกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทุกสามเดือน

##### (2) เงินกองทุนส่วนที่จัดสรรเป็นเงินกู้

- วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านการลงทุนและวิชาการ

- ทำสัญญาให้กู้ยืมในฐานะผู้ให้กู้
  - เก็บรักษาและจ่ายเงินกองทุนให้ผู้กู้ตามเงื่อนไขในสัญญากู้ยืม
  - ติดตามทวงถามและรับเงินที่ผู้กู้ชำระคืนพร้อมดอกเบี้ยเข้ากองทุน
- กำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติในการกู้ยืม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน

นอกจากนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติโรงงานด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรืออยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน มาตรา 37 ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้นั้นระงับการฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาอันสมควรได้ถ้าบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและมีเหตุให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการแทน มาตรา 42 ให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใดๆเข้าไปจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ โดยผู้ประกอบการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมทั้งเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 30 ต่อปีของจำนวนเงินดังกล่าว ในกรณีที่ทางราชการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานนั้น ให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้รับเงินจากผู้ประกอบการโรงงานแล้วให้ชุดใช้เงินช่วยเหลือที่ได้รับมาคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย

## 2.2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากสิ่งแวดล้อม

#### 2.2.1.1 ความเป็นมาของแนวคิด

การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม<sup>18</sup> มีการนิยามแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ความหมายอย่างกว้างของภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น หมายถึง เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตหรือผู้บริโภค

<sup>18</sup> กอบกุล ราชะนาคร. *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 2*. หน้า 4.

และก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลดการก่อกมลพิษและเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อม โดยการปรับราคาสินค้าให้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของสิ่งแวดล้อมที่ต้องสูญเสียไปจากการดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ระบบนิเวศโดยรอบถูกทำลายลงไป เช่นนี้ มูลค่าของสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายจะนำไปคิดเป็นต้นทุนในการผลิต โดยการเก็บภาษีจากปริมาณมลพิษที่ถูกปล่อยออกมาและนำเงินจำนวนดังกล่าวมาจัดสรรเข้ากองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการป้องกันการควบคุม และ ส่งเสริมโครงการด้านสิ่งแวดล้อมต่อไปเป็นการนำหลักผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้อย่างแท้จริง นอกจากนี้นิยามอย่างกว้างดังที่กล่าวมาแล้ว องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา OECD ได้นิยามความหมายของภาษีสิ่งแวดล้อมไว้ว่า ภาษีสิ่งแวดล้อม คือ การที่ผู้เสียภาษีมียหน้าที่จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ โดยการจัดจากฐานภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ (OECD 2006, p.26)

นักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมได้ให้เหตุผลในของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยนำรายได้จากภาษีเหล่านี้มาใช้แทนการเก็บภาษีประเภทอื่นและให้ลดอัตราภาษีประเภทอื่นลง ผลคือ รายได้ของรัฐบาลจะเท่าเดิมอันเป็นการแสดงเจตนาไม่แสวงหารายได้จากการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนี้แต่เป็นการปรับโครงสร้างทางภาษีให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อสังคมในการที่จะลดการบริโภคสินค้าที่เกิดจากกระบวนการผลิตที่ทำลายสิ่งแวดล้อมลดลงควบคู่กับการลดอัตราภาษีประเภทอื่นๆ เช่น ภาษีเงินได้ต่างๆ ซึ่งถือว่าก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งสองทางหรือที่เรียกว่า Double Dividend Hypothesis ทฤษฎีนี้ ถูกนำไปวิเคราะห์วิจัยกันมากกว่าจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่และจะมีผลเสียข้างเคียงอื่นๆหรือไม่อย่างไร มีข้อโต้แย้งที่น่ารับฟังหลายประเด็น เช่น การจัดเก็บภาษีมลพิษ หรือภาษีสิ่งแวดล้อมที่สูงเกินไป อาจจะทำให้ประเทศสูญเสียความสามารถการแข่งขันกับต่างชาติ เพราะต้นทุนการผลิตมีราคาสูงขึ้นและในทางปฏิบัติ การเก็บภาษีมียต้นทุนของค่าจัดเก็บด้วย ต้องพิจารณาว่าคุ้มหรือไม่หากค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีมียจำนวนมากเกินไปหรือไม่ ความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชน จำเป็นต้องนำมาวิเคราะห์เชิงสถาบันประกอบด้วย (direct paper)

### 2.2.1.2 ประเภทของภาษีสิ่งแวดล้อมและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง

ภาษีสิ่งแวดล้อมและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็นประเภท ดังนี้

(1) ค่าปล่อยมลพิษ (Emission Charge)<sup>19</sup>

การเก็บค่าปล่อยมลพิษเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น อากาศ ดิน น้ำหรือก่อให้เกิดเสียงดัง เช่น ประเทศฟินแลนด์มีการเก็บค่าปล่อยน้ำมันรื้อ โดยการเก็บค่าปล่อยมลพิษนี้เป็นไปเพื่อลดปริมาณมลพิษหรือปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยผู้ก่อมลพิษจ่ายค่าใช้จ่ายในการใช้บริการจากสิ่งแวดล้อม แนวคิดของการเก็บค่าธรรมเนียมก็คือมลพิษทุกหน่วยที่ธุรกิจปล่อยออกมาต้องมีการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อจูงใจให้ธุรกิจลดการปล่อยมลพิษจนถึงระดับที่ทำให้ต้นทุนเพิ่มในการควบคุมมลพิษเท่ากับการเก็บค่าปล่อยมลพิษที่ธุรกิจต้องจ่าย โดยต้นทุนในการควบคุมการปล่อยมลพิษของธุรกิจหรือผู้ผลิตแต่ละรายต่างกัน ธุรกิจที่มีต้นทุนในการควบคุมการปล่อยมลพิษต่ำมีแนวโน้มที่จะลดการปล่อยมลพิษมากกว่าผู้ที่มีต้นทุนดังกล่าวสูงกว่า ดังนั้นการเก็บค่าปล่อยมลพิษจึงเป็นวิธีการจูงใจให้ธุรกิจมีการพัฒนาและหาเทคโนโลยีใหม่ที่ดีขึ้นในการควบคุมมลพิษเพื่อให้ค่าปล่อยมลพิษที่ธุรกิจต้องจ่ายลดลง ซึ่งกลยุทธ์ในการควบคุมมลพิษของธุรกิจต้องเป็นกลยุทธ์ที่ก่อให้เกิดต้นทุนต่ำสุดแก่ธุรกิจด้วย ทั้งนี้ การเก็บค่าปล่อยมลพิษที่นำมาใช้กับประเทศที่พัฒนาแล้วมักเป็นการเก็บจากแหล่งมลพิษที่ทราบมาอย่างแน่นอน ซึ่งส่วนใหญ่มักนำมาใช้กับการควบคุมการปล่อยมลพิษจำพวก น้ำเสีย ขยะ และเสียง ในทวีปยุโรปการเก็บค่าปล่อยมลพิษมักมีประสิทธิภาพเมื่อนำไปใช้กับมลพิษทางน้ำ ทั้งนี้ เพราะสามารถระบุแหล่งที่มาของมลพิษได้ ประกอบกับผู้น้ำยอมรับการเก็บค่าปล่อยมลพิษดังกล่าว แต่ในกรณีของมลพิษทางอากาศการเก็บค่าปรับทำได้ยาก

อย่างไรก็ดี การเก็บค่าปล่อยมลพิษเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุมการปล่อยมลพิษ โดยมีข้อจำกัดว่าต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งมลพิษเพื่อใช้กำหนดระดับการเก็บค่าปล่อยมลพิษที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยการเก็บค่าปล่อยมลพิษดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพได้เนื่องจากปัญหาความเสี่ยงด้านศีลธรรม ซึ่งเกิดจากความไม่เสมอภาคในการควบคุมผู้ผลิตได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งในการนี้นักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอให้พิจารณาระบบการเก็บค่าปล่อยมลพิษจากความเข้มข้นของมลพิษที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งเรียกว่า Ambient Charge หรือการเก็บค่าปล่อยมลพิษตามระดับความเข้มข้น ในการเก็บค่าปล่อยมลพิษตามระดับความเข้มข้นของมลพิษนี้ได้รวมบทลงโทษเมื่อมีการปล่อยเกินและให้รางวัลเมื่อมีการควบคุมให้อยู่ในระดับความเข้มข้นของมลพิษที่กำหนดไว้ โดยการปล่อยค่ามลพิษตามระดับความเข้มข้นนั้นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการเก็บค่าปล่อยมลพิษหรือให้เงินอุดหนุน

<sup>19</sup> โสมสกาเว เพชรานนท์.(2553).เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่1) กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า

ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าการปล่อยมลพิษแตกต่างกันไปจากมาตรฐานที่กำหนดมากน้อยเพียงใด ส่วนที่สอง เป็นการเก็บแบบจํานวนคงที่จํานวนหนึ่ง ในกรณีที่ไม่บรรลุมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งการเก็บแบบนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของมลพิษว่าแตกต่างกันไปจากที่กำหนดมากน้อยเพียงใด ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษแต่ละคนขึ้นอยู่กับ การปล่อยมลพิษโดยรวมจากกลุ่มผู้ก่อมลพิษทั้งหมด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การปล่อยมลพิษของธุรกิจหรือผู้ก่อมลพิษแต่ละราย เนื่องจากการปล่อยมลพิษที่ไม่สามารถบอกที่มาได้อย่างชัดเจน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ผู้ก่อมลพิษมักพอใจเพราะถ้าระดับความเข้มข้นของมลพิษทั้งหมดเกินกว่าระดับมาตรฐานผู้ก่อมลพิษแต่ละรายจ่ายต้นทุนเพิ่มทางสังคมเต็มที่ เช่น สมมติให้ต้นทุนความเสียหายที่เกิดเพิ่มขึ้นกับสังคมเท่ากับ 1000 บาท ผู้ก่อมลพิษแต่ละคนต้องจ่าย ต้นทุนความเสียหายเท่ากับ 1000 บาทแทนที่จะเป็นส่วนแบ่งของการปล่อยมลพิษ การเก็บค่าปล่อยมลพิษแบบนี้จะทำให้เก็บค่าปล่อยมลพิษได้มากกว่าความเสียหายที่สังคมโดยรวมได้รับ ซึ่งสามารถกำหนดการเก็บค่าปรับหรือกำหนดบทลงโทษหลายๆรูปแบบได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการลดมลพิษที่ต้องการ ข้อได้เปรียบของการเก็บค่าปล่อยมลพิษโดยพิจารณาจากความเข้มข้นของมลพิษคือ ไม่จำเป็นต้องมีการตรวจตราการปล่อยมลพิษอย่างต่อเนื่อง

### (2) ภาษีการปล่อยมลพิษ (Pollution Tax, Pollution Fees)<sup>20</sup>

เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมที่ใช้กันมากในประเทศต่างๆ ได้แก่ การเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำ และภาษีมลพิษทางอากาศ โดยเรียกเก็บจากปริมาณหรือมลพิษที่ปล่อยออกมา เช่น การเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากปริมาณหรือค่า BOD (Biological Oxygen Demand) ตะกอนแขวนลอยในน้ำ (TSS: Total Suspended Solids) และโลหะหนัก (Heavy Metals) เป็นต้น

### (3) ค่าผลิตภัณฑ์ (Product Charge)

ค่าผลิตภัณฑ์เป็นค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่เก็บเพิ่มเข้าไปในผลผลิตหรือปัจจัยการผลิตที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดมลพิษกับมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อมเมื่อนำมาใช้ในกระบวนการผลิต การบริโภค หรือเมื่อภาชนะบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษกับสิ่งแวดล้อมในการกำจัด ดังนั้นเมื่อมีการเก็บค่าผลิตภัณฑ์จะทำให้ต้นทุนของวัสดุมีค่าเพิ่มขึ้น ซึ่งจูงใจให้ผู้ผลิตหรือบริโภคนำมาใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนที่เป็นมิตรและให้ความปลอดภัยกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การเก็บค่าผลิตภัณฑ์เป็นต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละขั้นตอนของวัฏจักรผลิตภัณฑ์ไม่ว่าจะเป็น การผลิต การใช้ และการกำจัด โดยทำการเก็บค่าผลิตภัณฑ์ เช่น ส่วนประกอบของซัลเฟอร์ในถ่านหิน หรือจากตัวผลิตภัณฑ์เอง เช่น ค่าถ่านหิน เป็นต้น

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 168-180.



ประเทศต่างๆในทวีปยุโรปมีการเก็บค่าผลิตภัณฑ์ ตัวอย่างเช่น ประเทศนอร์เวย์ และสวีเดน ได้เก็บค่าผลิตภัณฑ์กับแบตเตอรี่ ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง เป็นต้น อย่างไรก็ตามประเทศตะวันตกนั้นพบว่า การเก็บค่าผลิตภัณฑ์ที่นำมาใช้กับผลิตภัณฑ์ชั้นกลางหรือชั้นสูงทำได้ยากกว่า เมื่อนำมาใช้เก็บจากปัจจัยการผลิตหรือเก็บจากขยะที่เหลือจากการบริโภค อย่างไรก็ตามการเก็บค่าผลิตภัณฑ์เพื่อทำให้ลดการใช้ปัจจัยการผลิตหรือสินค้าชั้นสูงที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมยังพบว่ามีน้อยมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการเก็บค่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวยังคงเก็บในระดับต่ำเกินไปจนกระทั่งสำหรับผู้ผลิตและผู้บริโภคพบว่า การจ่ายค่าผลิตภัณฑ์จะไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคมากนัก แต่ก็ช่วยให้ทางด้านควบคุมกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมสามารถหารายได้ให้แก่รัฐ และโรงการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

#### (4) ค่าใช้บริการ (User Charge)

ค่าบริการเป็นเงินที่จ่ายสำหรับต้นทุนในการบำบัดสารพิษจากโรงบำบัดรวม ค่าใช้บริการหรือค่าธรรมเนียม โดยเรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือผู้ใช้บริการ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ เช่น ค่าธรรมเนียมในการจัดการน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอย การกำหนดค่าธรรมเนียมการปล่อยของเสียจากเรือเดินทะเลขนาดใหญ่หรือ ค่าธรรมเนียมการกำจัดวัตถุอันตราย ซึ่งอาจจะมีอัตราเดียวกันหรือต่างไปตามประเภทของสารพิษที่บำบัด

(5) ค่าปรับ (Fines) เป็นมาตรการป้องปรามมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยข้อจำกัดของมาตรการนี้ คือ จะปรับเมื่อมีความผิดเกิดขึ้นแล้วนอกจากนี้ค่าปรับอาจต่ำเกินกว่าที่จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษเปลี่ยนพฤติกรรม โดยยอมจ่ายค่าปรับแทนการลดมลพิษ

#### (6) ค่าบริหารจัดการ (Administrative Charge)

ค่าบริหารจัดการเป็นเงินหรือค่าธรรมเนียมที่จ่ายสำหรับการรับบริการจากผู้ที่ได้รับอำนาจในการควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าจดทะเบียนสารเคมีกำหนดหรือค่าบริหารและบังคับใช้ระเบียบต่างๆ เป็นต้น

#### (7) ภาษีที่แตกต่าง (Tax differentiation)

ภาษีที่แตกต่างเป็นภาษีที่นำไปหักลดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม โดยทำให้ราคาผลิตภัณฑ์ดังกล่าวถูกลง หรือในทางตรงกันข้ามนำไปใช้ในเก็บกับผลิตภัณฑ์ที่ทำลายสิ่งแวดล้อมซึ่งทำให้ราคาผลิตภัณฑ์นั้นสูงขึ้น เช่น ประเทศฟินแลนด์เก็บภาษีรถยนต์ที่ผลิตในปีต่างๆกันไม่เท่ากัน โดยรถที่ผลิตในปี ค.ศ. 2002 รัฐให้หักลดภาษีรถยนต์ได้ 760 ยูโร ในขณะที่รถยนต์ที่ผลิตในปี ค.ศ. 1988 รัฐให้หักภาษีได้เพียง 589 ยูโร เท่านั้น

#### (8) การให้เงินอุดหนุน (Subsidies)

การให้เงินอุดหนุนเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ผลิต เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการควบคุมมลพิษหรือช่วยบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยช่วยให้ธุรกิจสามารถจ่ายต้นทุนในการปฏิบัติตาม (Compliance Cost) ได้ เช่น ประเทศอิตาลีให้เงินกู้ยืมแก่ธุรกิจในการควบคุมมลพิษทางน้ำหรือมีการจ่ายเงินอุดหนุนสำหรับอุตสาหกรรมที่มีการนำขยะของแข็งกลับมาใช้ใหม่และเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ประเทศสหรัฐอเมริกาให้เงินอุดหนุนในการสร้างโรงบำบัดน้ำเสียของเมืองต่างๆและช่วยเหลือเกษตรกรในการจ่ายต้นทุนเพื่อการอนุรักษ์ดินและป้องกันการพังทลายของดิน อันเป็นสาเหตุทำให้สูญเสียผลิตภาพในการผลิต เป็นต้น ทั้งนี้ การอุดหนุนอาจอยู่ในรูปแบบของ เงินให้เปล่า (Grants) เป็นการให้โดยไม่ต้องจ่ายคืน ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องนำมามาตรการที่นำไปสู่การลดมลพิษในอนาคต เงินกู้ (Soft Loans) เป็นการให้กู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าในอัตราตลาด เป็นเงินกู้ที่ให้กับผู้ก่อมลพิษนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการลดมลพิษ สิทธิพิเศษทางภาษี (Tax Allowances) เป็นกาให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ก่อมลพิษ โดยช่วยให้การหักค่าเสื่อมราคาได้เร็วขึ้นหรือในรูปแบบอื่น เช่น การยกเว้นภาษีหรือค่าภาระหรือการคืนย้อนหลังถ้าผู้ก่อมลพิษนำมามาตรการลดมลพิษมาใช้ เป็นต้น

#### (9) ใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ (Tradable Permit)

ใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ เป็นระบบที่ออกใบอนุญาตซึ่งกำหนดปริมาณมลพิษที่ผู้ก่อมลพิษแต่ละรายสามารถปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมได้ การนำระบบปริมาณมาใช้ในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม สามารถทำได้โดยการปันส่วนปริมาณความเสียหายผ่านการออกใบอนุญาตที่มีการซื้อสิทธิในการปล่อยมลพิษหรือการทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนำมาใช้ในกรณีที่รัฐต้องการลดมลพิษหรือปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเนื่องจากวิธีการนี้อนุญาตให้แต่ละธุรกิจสามารถมีใบอนุญาตปล่อยมลพิษได้ โดยใบอนุญาตแต่ละใบจะกำหนดจำนวนการปล่อยมลพิษที่แน่นอน ใบอนุญาตดังกล่าวจะถูกจัดสรรให้กับทุกธุรกิจโดยจำนวนรวมของมลพิษที่กำหนดผ่านใบอนุญาตให้ปล่อยนั้นต้องก่อให้เกิดระดับการปล่อยมลพิษที่มีประสิทธิภาพและใบอนุญาตสามารถซื้อขายกันได้ ทั้งนี้การปล่อยมลพิษนี้ต้องกำหนดระดับการปล่อยมลพิษที่อนุญาตให้ผู้ก่อมลพิษปล่อยได้ โดยอาจรวมถึงความเข้มข้นของมลพิษด้วยในเขตพื้นที่หนึ่งๆ ใบอนุญาตดังกล่าวสามารถซื้อขายกันได้ในกลุ่มผู้ปล่อยมลพิษ โดยผู้ก่อมลพิษอาจคงระดับการปล่อยมลพิษของตนเองไว้และขายใบอนุญาตหรือสิทธิในการปล่อยมลพิษที่เหลือให้แก่ผู้ก่อมลพิษรายอื่น วิธีการแก้ปัญหามลพิษในลักษณะนี้ต้องมั่นใจด้วยการออกใบอนุญาตดังกล่าวนี้ต้องรองรับเป้าหมายในการจูงใจให้มีการควบคุมปัญหามลพิษจนถึงระดับที่สังคมต้องการด้วยจำนวนมลพิษที่อนุญาตให้ปล่อยได้ได้ภายในเขตพื้นที่หนึ่งๆนั้นต้องจำกัดซึ่งจะช่วยให้การออกใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษมีค่าสำหรับผู้ก่อมลพิษ โดยมูลค่าของความหายากนี้จะก่อให้เกิด

แรงจูงใจในการซื้อขายใบอนุญาต นอกจากนั้น อาจมีการกำหนดกรอบเวลาของใบอนุญาต ข้อมูลที่นำมาใช้ในการจัดสรรใบอนุญาตให้มีความยุติธรรมและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ การควบคุมให้การซื้อขายใบอนุญาตนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริงรวมถึงวิธีการตรวจสอบปัญหามลพิษด้วยประกอบกับฝ่ายผู้ก่อควรทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอด้วยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจซื้อขายใบอนุญาต ดังนั้น ตลาดในการซื้อขายใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษจำเป็นต้องมีการระบุเรื่องกรรมสิทธิ์ในการซื้อขายใบอนุญาตอย่างถูกกฎหมายด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิในการปล่อยมลพิษมีความชัดเจนและนำไปสู่กานบังคับใช้ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

อย่างไรก็ดี ในส่วนของภาษีสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งประเภทตามการจัดเก็บได้ดังนี้

(1) ภาษีที่เก็บจากปริมาณของเสียที่ปล่อยออกมาหรือจากความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกิจการ (Pigouvian Tax)

ภาษี Pigouvian Tax เป็นภาษีที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอันมีรากฐานความคิดมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 โดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Arthur C. Pigou<sup>21</sup> ซึ่งเป็นผู้เสนอหลักการให้มีการจัดเก็บภาษีมลพิษหรือจากกิจกรรมใดๆที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม เป็นภาษีที่สามารถแก้ปัญหามลพิษที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการเก็บภาษีอัตราคงที่และมีความแน่นอน โดยคำนวณจากปริมาณของเสียที่ปล่อยออกมาหรือจากความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกิจการนั้นๆ นอกจากนั้นอัตราภาษีจะถูกกำหนดให้เท่ากับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นทางสังคมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งการกำหนดอัตราภาษีประเภทนี้ที่เหมาะสมจะต้องทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มเท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มของกิจกรรมนั้น และนอกจากนั้นการเก็บภาษีในลักษณะนี้ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษลดจำนวนการปล่อยมลพิษลงโดยเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นคือต้นทุนของสังคมจะเพิ่มมากขึ้นและมีข้อจำกัดในการกำหนดอัตราภาษี การวัดผลการจัดเก็บ การติดตามผลการจัดเก็บและความสนใจของผู้เสียภาษีซึ่งทำให้หลายประเทศไม่เลือกนำภาษีประเภทมาใช้แต่เลือกที่จะใช้ภาษีประเภทอื่นซึ่งมีต้นทุนในการบริหารจัดการที่มีต้นทุนที่ต่ำกว่ามาใช้แทน

(2) ภาษีทางอ้อม (Indirect Environmental Tax)

<sup>21</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2548). *ภาษีสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอการปฏิรูปการคลังที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น*. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก : <http://www.nidambell.net/ekonomiz/2005q2/article2005april07p5.htm> [2011, 12 กันยายน].

ภาษีประเภทนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อ การปล่อยมลพิษและจำนวนความเสียหาย เนื่องจากการจัดเก็บจากการใช้ปัจจัยการผลิตหรือปริมาณการบริโภคสินค้าที่มีผลต่อการปล่อยมลพิษซึ่งทำลายสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นการเก็บจากการใช้ปัจจัยการผลิตหรือการบริโภคสินค้า ซึ่งแตกต่าง กับ Pigouvian Tax ที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการปล่อยมลพิษและจำนวนความเสียหายโดยตรง

ทั้งนี้ เหตุผลในการนำภาษีทางอ้อมมาใช้ นั้น มีสองประการคือ

ประการที่หนึ่ง สัดส่วนของการใช้ปัจจัยการผลิตหรือสัดส่วนการบริโภคคิดเป็น สัดส่วนที่คงที่ต่อการปล่อยมลพิษ ทำให้สามารถเก็บภาษีจากฐานปัจจัยการผลิตหรือการบริโภคได้

ประการที่สอง การจัดเก็บภาษีจากปัจจัยการผลิตเป็นการประหยัดต้นทุนในการบริหารจัดการเมื่อเทียบกับภาษีประเภทอื่น ซึ่งในการวัดประสิทธิภาพของภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมนี้ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างฐานภาษีกับจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม และอาจมีประสิทธิภาพเท่ากับ Pigouvian Tax หากฐานภาษีคือปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิตและจำนวนการบริโภคสินค้านั้น มีความสัมพันธ์กันในลักษณะสัดส่วนที่คงที่กับปริมาณมลพิษหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และหากฐานภาษีไม่มีความสัมพันธ์กับปริมาณมลพิษมากเท่าไร ประสิทธิภาพก็จะลดลงมากเท่านั้น

(3) ภาษีที่จัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Earn market Tax)

ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายรับเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมากกว่าการหารายได้เข้ารัฐ และ ไม่มีผลกระทบต่อราคาโดยเปรียบเทียบของผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะแตกต่างกับ Pigouvain Tax และ ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม

(4) ภาษีอื่นๆที่อาจมีผลต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจาก Pigouvian Tax, Indirect Environment Tax และ Earn market Tax แล้ว ยังมีภาษีอื่นๆที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้ เช่น กรณีของภาษีสรรพสามิตของผลิตภัณฑ์น้ำมันนั้นจะส่งผลกระทบโดยไม่เจาะจงต่อการลดปริมาณความเสียหายที่เกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ หรือ กรณีภาษีเงินได้ก็สามารถมีผลโดยไม่เฉพาะเจาะจงต่อสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน เช่น การส่งเสริมการลงทุนในเทคโนโลยี หรืออุตสาหกรรมกรรมการเกษตรที่เน้นทุนเป็นหลัก ซึ่งอาจไม่เหมาะสมต่อรูปแบบในการทำการเกษตรและส่งผลให้มีการปล่อยมลพิษมากขึ้น สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้ดังกล่าวสามารถส่งผลทางลบต่อการดูแลสิ่งแวดล้อมได้<sup>22</sup>

<sup>22</sup> กรมสรรพากร (2552). *ภาษีสิ่งแวดล้อม*. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก :

[http://www.sanpakomsam.com/page\\_article\\_detail.php?aID=264.\[2554, 19 ตุลาคม\].](http://www.sanpakomsam.com/page_article_detail.php?aID=264.[2554, 19 ตุลาคม].)

### 2.2.1.3 ลักษณะของภาษีสิ่งแวดล้อมที่ดี

ประการแรก สามารถส่งสัญญาณที่ถูกต้องให้กับผู้บริโภครและผู้ผลิต เพื่อให้ทราบถึงราคาและต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษที่ครบถ้วนและถูกต้องว่ามีจำนวนเท่าใด ทั้งนี้โดยยอมรับว่าการตัดสินใจนั้นขึ้นอยู่กับผู้บริโภครและผู้ประกอบการ

ประการที่สอง การกำหนดฐานภาษีควรมีความชัดเจนเพื่อความแน่นอนว่าเก็บภาษีจากสิ่งใด เช่น เก็บจากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกมาโดยใช้เป็นฐานในการคำนวณ เพราะมิเช่นนั้นแล้ว จะเป็นการยากต่อการจัดเก็บ

ประการที่สาม การจัดสรรรายได้ กล่าวคือ ต้องมีการบริหารรายได้ที่เป็นรูปธรรมและแน่นอน โดยควรจัดตั้งในรูปแบบของกองทุนเพื่อง่ายต่อการบริหารและจัดการ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยแบ่งให้ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม

ประการที่สี่ มีทางเลือกให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากร เพื่อให้บุคคลนั้นตัดสินใจว่าจะเลือกใช้สินค้านิดใด เช่น การที่รัฐเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าสินค้าประเภทอื่น

ประการที่ห้า ควรมีความคล่องตัวและแปรผันได้ตามสภาพของแต่ละพื้นที่ คือ อัตราค่าธรรมเนียมสามารถปรับให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

ประการที่หก ต้องมีลักษณะต่อเนื่องมีความแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป กล่าวคือ มีการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมไว้ หากปล่อยมลพิษไม่เกินอัตราที่กำหนดจะไม่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ความเป็นจริงแล้วไม่ว่าการปล่อยมลพิษนั้นจะมากหรือน้อยก็มีผลเสียทั้งสิ้น ซึ่งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อย่างภาษีสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะปล่อยมลพิษเท่าไรก็ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น กล่าวคือ แปรผันตามมลพิษที่ปล่อยออกมา

### 2.2.1.4 ข้อแตกต่างระหว่างภาษีสิ่งแวดล้อมและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

#### (1) ภาษีสิ่งแวดล้อม

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมมักใช้ในกรณีที่มีได้นำเงินรายได้ไปจัดบริการอย่างใดอย่างหนึ่งด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง เงินที่จัดเก็บได้จะนำส่งเข้าคลังโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการจะเป็นหน่วยงานด้านการคลังมิใช่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง และอาจนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมซึ่งรวมถึง

นำไปใช้สนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสีงแวดล้อม ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจึงมิใช่การนำเงินมาจัดบริการเฉพาะต่างๆ แต่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตหรือผู้บริโภค และก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลดการก่อมลพิษ

## (2) ค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินรายได้ที่จัดเก็บได้มาใช้ในการจัดบริการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อรักษาสีงแวดล้อม มิใช่การนำเงินเข้าคลังคลังเช่นภาษีสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ ทั้งนี้ ตัวอย่างของการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปล่อยมลพิษ คือ ค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ฉะนั้น การเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะของการคิดค่าคืนทุนอยู่ด้วย

## 2.2.2 ทฤษฎีภาษีอากรโดยทั่วไป<sup>23</sup>

### 2.2.2.1 รายได้และรายจ่ายของรัฐ

รายได้ของรัฐบาลหรือรายได้สาธารณะ (Government Public Revenue) คือ รายได้ที่ได้มาเป็นกรรมสิทธิ์และหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ต้องนำส่งคลังในแต่ละปีงบประมาณ โดยทั่วไปและเป็นตัวกำหนดระดับงบประมาณประจำปี ทั้งนี้ รายได้ของรัฐบาลนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของรายรับทั้งหมดของรัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วย รายได้ของรัฐ หนี้สาธารณะหรือหนี้เงินกู้ และเงินคงคลัง

รายได้ของรัฐบาล แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) รายได้จากภาษีและอากร (Tax and Duties) เป็นทั้งภาษีทางตรงและทางอ้อม เช่น กรณีภาษีทางตรง คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล และ ทางอ้อม คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต นอกจากนั้น คือ อากรและค่าปรับต่างๆ

<sup>23</sup> ภูมิ โขลกเหมาะ. (2543). *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
หน้า 14.

ยอสังหาริมทรัพย์ ค่าจดทะเบียนยอสังหาริมทรัพย์ ค่าขายหนังสือราชการและรายได้จากค่าใบอนุญาตต่างๆ

(3) รายได้จากรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprises) ได้แก่รายได้จากผลกำไร เงินปันผลที่องค์การของรัฐหรือกิจการที่รัฐเป็นหุ้นส่วน เงินส่วนแบ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งรายได้จากการผูกขาดในกิจการ เช่น โรงงานยาสูบ และ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

(4) รายได้อื่นๆ (Other Sources) ได้แก่ ค่าแสตมป์ ฤชาอากร ค่าปรับต่างๆ รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

รายจ่ายของรัฐบาลหรือรายจ่ายสาธารณะ (Government Expenditures) คือ รายจ่ายที่รัฐบาลต้องจัดสรรเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆในการบริหารประเทศ การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การให้บริการด้านสาธารณูปโภค การสวัสดิการแก่ชุมชนในด้านต่างๆ รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ รายจ่ายของรัฐจะมากขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ราคาสินค้าและบริการต่างๆ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ การเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาของเศรษฐกิจและสังคมที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

ประเภทรายจ่ายของรัฐบาลไทย แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ <sup>24</sup>

- (1) - รายจ่ายเพื่อการบริหาร
  - รายจ่ายด้านการบริหารงานรัฐ
  - รายจ่ายด้านการพัฒนาระบบการเมือง
  - รายจ่ายด้านสนับสนุนกิจการในพระองค์
- (2) รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ
  - รายจ่ายด้านการผลิตและการสร้างรายได้
  - รายจ่ายด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการพลังงาน
  - รายจ่ายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
  - รายจ่ายด้านการขนส่ง
  - รายจ่ายด้านการบริการรายได้และรายจ่ายของรัฐ
- (3) รายจ่ายด้านสังคม
  - รายจ่ายด้านการพัฒนาทรัพยากร
  - รายจ่ายด้านการบริการสังคมและชุมชน
- (4) รายจ่ายด้านความมั่นคง

<sup>24</sup> ปรีดา นาคเนาทิม (2535). เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร, (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 7.

- รายจ่ายด้านการบริการสังคมและชุมชน
- (4) รายจ่ายด้านความมั่นคง
  - รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>25</sup>

### 2.2.2.2 วัตถุประสงค์ของภาษี<sup>26</sup>

#### (1) ภาษีอากรเพื่อรายได้

หน้าที่ของรัฐบาลในอดีตนั้นยังมีวงแคบ กล่าวคือ มีหน้าที่เพียงรักษาความสงบภายในและป้องกันการรุกรานจากภายนอกเท่านั้น แต่เมื่อปัจจุบัน โลกได้เจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็วส่งผลให้รัฐบาลของแต่ละประเทศมีหน้าที่เพิ่มขึ้นมากมาย เมื่อมีภาระเพิ่มขึ้นความจำเป็นในการใช้จ่ายก็เพิ่มขึ้นด้วยเพื่อให้การบริการงานตามหน้าที่สามารถลุล่วงไปได้และแหล่งที่มาที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลได้ภาษีอากร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว วัตถุประสงค์หลักที่มีความสำคัญที่สุดของการจัดเก็บภาษีจึงได้แก่การหารายได้ ภาษีอากรที่ทำรายได้ดีต้องมีคุณสมบัติหยุ่นพอควร คือสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้ ไม่ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในสถานะอย่างไรก็สามารถหารายได้แก่รับได้เสมอ อย่างไรก็ตาม ภาษีอากรในประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนานั้นไม่เหมือนกัน กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วภาษีที่ทำรายได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีทางตรง เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และ ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน เป็นต้น ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนานั้น ภาษีหลักจะเป็นภาษีทางอ้อมที่ทำรายได้ดีกว่าภาษีทางตรงโดยภาษีทางอ้อมนี้ เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีการค้า

#### (2) ภาษีอากรเพื่อการควบคุม

เนื่องจากภาษีอากรมีลักษณะบังคับอยู่ในตัว กล่าวคือ บุคคลทุกคนต้องมีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ภาษีอากรจึงส่วนในการจำกัดการบริโภคและอุปโภคของบุคคลโดยปริยายเพราะเมื่อรายได้ส่วนหนึ่งต้องกันไว้เพื่อเสียภาษีอากรรายได้ที่เหลือที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคย่อมลดลงและด้วยลักษณะดังกล่าวภาษีอากรจึงมีหน้าที่ในการควบคุมไป

<sup>25</sup> วินัย เอนินจันทร์ (2554). *การภาษีอากร* (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: <http://thaiblogonline.com/taxrdkhonkaen.blog?PostID=31450> [2554, 19 ตุลาคม].

<sup>26</sup> กุมิ โชคเหมาะ. *อ่าวแล้ว เจริญรทที่ 23*. หน้า 15.



ชนิดใดก็ตาม รัฐบาลมักใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือโดยการจัดเก็บภาษีจากสินค้าต่างๆ เช่น สินค้าฟุ่มเฟือย สินค้าที่เป็นภัยต่อสุขภาพ อนามัยและสังคม ซึ่งได้แก่ สุรา ยาสูบและไฟฟ้เป็นต้น นอกจากนี้ กรณีที่รัฐบาลต้องการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ รัฐบาลก็จะเก็บภาษีสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าชนิดเดียวกับที่ผลิตได้ในประเทศไทย การนำเดินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจะเท่ากับเป็นการควบคุมการนำเข้าสินค้า ซึ่งเป็นสินค้าที่สั่งซื้อมาจากต่างประเทศนั่นเอง และนอกจากนั้นหากรัฐบาลเห็นว่าการประกอบธุรกิจใดมีลักษณะเป็นการผูกขาดอันจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้บริโภคทำให้ต้องซื้อสินค้าในราคาที่แพงรัฐก็สามารถใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการผูกขาดได้โดยเก็บภาษีจากการประกอบกิจการนั้นๆ ในอัตราสูง การเก็บภาษีเพื่อควบคุมการผูกขาดนั้นใช้กันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา

### (3) ภาษีอากรเพื่อการกระจายรายได้<sup>27</sup>

รายได้ของประชาชนในประเทศที่เจริญแล้วนั้นไม่มีความแตกต่างกันมากและลักษณะนี้เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของทุกประเทศ ซึ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศควรถือเป็นหน้าที่โดยตรงที่ต้องพยายามหาทางลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ให้น้อยลง วิธีหนึ่งที่สามารถกระทำได้คือการใช้นโยบายภาษีเป็นเครื่องมือโดยจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าให้ผู้ที่มีรายได้มากต้องเสียภาษีมากขึ้นเรื่อยๆ ตามรายได้ที่มากขึ้น การเก็บภาษีในอัตราที่ก้าวหน้านั้นนอกจากจะช่วยสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นในสังคมเพราะเป็นการลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนแล้ว ยังมีส่วนช่วยลดปัญหาต่างๆ ทั้งด้านสังคมและการเมืองเป็นอย่างมากอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การเก็บภาษีอากรจากผู้มีรายได้มากในอัตราสูง อาจมีผลเสียอีกด้านหนึ่ง คือ เป็นสาเหตุทำให้ความปรารถนาหรือความกระตือรือร้นในการทำงานของผู้เสียภาษิลดลง ทั้งนี้เพราะผู้เสียภาษีจะมีความรู้สึกว่ายิ่งหารายได้มากเท่าไรยิ่งจะต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นช่องทางที่จะทำการเลี่ยงภาษีต่อไป

การใช้ภาษีอากรเป็นการกระจายรายได้ อาจกระทำได้ 3 วิธี คือ<sup>28</sup>

ก. การกระจายรายได้จากคนรวยไปสู่คนจน โดยการเก็บภาษีจากคนรวยในอัตราที่สูง ส่วนคนจนเก็บในอัตราที่ต่ำ วิธีนี้จะทำให้รายได้หลังจากการเก็บภาษีอากรแล้วเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถทำได้อีกวิธีหนึ่งคือพยายามทำให้ภาษีทางอ้อมมีความสำคัญน้อยลงเพื่อลด

<sup>27</sup> ปรีดา นาคเนาทิม. *อ้างแล้ว เศรษฐกิจ* 24. หน้า 8.

<sup>28</sup> ปรีดา นาคเนาทิม. *อ้างแล้ว เศรษฐกิจ* 24. หน้า 9-10.

ภาษีของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ภายหลังหักภาษีแล้วของผู้มีรายได้สูงและรายได้ต่ำมีความใกล้เคียงกันมากขึ้น

ข. การกระจายรายได้จากผู้ที่มีสุขภาพดีไปยังผู้ที่มีความเจ็บป่วย หรือจากคนที่อยู่ในวัยทำงานไปสู่ผู้ชราและเด็ก คือการเก็บภาษีจากผู้ที่อยู่ในวัยทำงานและผู้ที่มีสุขภาพดี ร่างกายแข็งแรงและนำรายได้ไปจัดสรรให้แก่คนชรา เด็กและคนเจ็บป่วย

ค. การกระจายรายได้จากภูมิลำเนา หรือท้องถิ่นที่มีคนร่ำรวยอาศัยอยู่มากในอัตราสูงแล้วจัดสรรเงินรายได้ไปพัฒนาท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ

#### (4) ภาษีอากรเพื่อการชำระหนี้สินของรัฐ

ในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา อย่างประเทศต่างๆ ในแถบเอเชีย มีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุนเพื่อสร้างปัจจัยต่างๆ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ไว้รองรับความเจริญอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้าต่อไปจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่มั่นคง การลงทุนที่เกี่ยวกับการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การสร้างถนน การสร้างเขื่อน ท่าเรือ และ พลังงานต่างๆ ซึ่งรัฐจำเป็นที่จะต้องเก็บภาษีจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อชำระต้นเงินและดอกเบี้ยที่กู้ยืมมาลงทุนกลับคืน

#### (5) ภาษีอากรเพื่อเป็นเครื่องมือในนโยบายทางธุรกิจ

รัฐบาลของประเทศต่างๆ สามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสนับสนุนหรือจำกัดการลงทุนของธุรกิจบางประเภทได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยงดการเก็บภาษี หรือ ลดอัตราภาษีให้การลงทุนบางชนิดที่รัฐบาลส่งเสริม หรือ อาจกำหนดอัตราภาษีสูงสุดสำหรับสินค้านำเข้าให้สูงเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนี้เป็นต้น

#### (6) ภาษีอากรเพื่อเป็นเครื่องมือทางนโยบายการคลัง

ภาษีอากรมีบทบาทในนโยบายการคลังของประเทศมากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะเงินเฟ้อ รัฐสามารถใช้นโยบายภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจดังกล่าวได้ โดยการเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้นเพื่อดึงเงินจากภาคประชาชนเพื่อลดอำนาจในการซื้อของประชาชนให้ลดลงและในทางตรงกันข้ามเมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะฝืด รัฐก็อาจลดอัตราภาษีลงเพื่อช่วยให้ประชาชนมีอำนาจซื้อสูงขึ้น การหมุนเวียนของเงินและธุรกิจต่างๆ ก็จะดีขึ้น ซึ่งมีผลให้สภาวะของเศรษฐกิจดีขึ้นตามไปด้วยและกลับคืนสู่สภาวะปกติในที่สุด

นอกจากนั้นแล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนารัฐบาลควรมีนโยบายภาษีที่ส่งเสริมการออมและการลงทุนของเอกชน เช่น การยกเว้นภาษรรอเก็บจากเงินออม ภาษีที่เก็บ

จากเงินปันผล ตลอดจนยกเว้นภาษีอากรขาเข้าแก่สินค้าประเภททุนที่นำมาเพื่อใช้ในการลงทุนที่รัฐบาลให้การส่งเสริมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

### 2.2.2.3 โครงสร้างภาษีอากร

โดยทั่วไปแล้วภาษีแต่ละฉบับล้วนมีโครงสร้างภาษีแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ว่ามีความประสงค์ที่จะเก็บภาษีจากบุคคลใดหรือสิ่งใด ทั้งนี้องค์ประกอบของโครงสร้างของภาษีอากรโดยทั่วไปมีดังนี้

#### (1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร

กฎหมายจะกำหนดบุคคลซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีอากร โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์ของบุคคลนั้นกับรัฐเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเนื่องจากหลักการ โดยทั่วไปของกฎหมายภาษีอากรกำหนดให้บุคคลทุกคนที่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนร่วมในประชาคมใดต้องชำระภาษีให้กับประชาคมนั้น ไม่ว่าจะมีส่วนร่วมนั้นจะอยู่ในรูปแบบใด เช่น การเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ การมีแหล่งเงินได้ หรือการเป็นผู้มีสัญชาติของสังคมนั้น ความเกี่ยวโยงของบุคคลในลักษณะดังกล่าวยังต้องสอดคล้องกับหลักเขตแดนภาษีซึ่งกำหนดอาณาเขตของกฎหมายภาษีอากรที่บุคคลพึงต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามข้อกำหนดอันเป็นสาเหตุสำคัญของการเก็บภาษีเข้าซ้อนกับคนชาติและคนต่างชาติที่อยู่ในประเทศนั้นๆ จนทำให้ต้องมีการพิจารณาทำสัญญาระหว่างประเทศยกเว้นการเก็บภาษีซ้อนดังกล่าว<sup>29</sup> ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการกำหนดให้บุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนร่วมในประชาคมต้องชำระภาษีให้แก่ประชาคมนั้น เช่น บุคคลธรรมดาผู้มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา เนื่องจากหน้าที่งานหรือกิจการที่ทำในประเทศไทย หรือเนื่องจากกิจการของนายจ้างในประเทศไทย หรือเนื่องจากทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทย ต้องเสียภาษีตามบทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ว่าเงินได้นั้นจะจ่ายจากในหรือนอกประเทศ ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและบริการต้องเสียภาษีต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

#### (2) ฐานภาษีอากร (Tax Base)<sup>30</sup>

<sup>29</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวนล (2547). *คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร* (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 140.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

ฐานภาษี คือ สิ่งที่ถูกใช้กำหนดเป็นมูลเหตุที่ให้อัตราภาษีหรือเป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษี ซึ่งในการกำหนดนั้นจะพิจารณาจากสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้เสียภาษีด้วย ฐานภาษีโดยทั่วไปแบ่งได้ดังนี้

#### ก. ฐานเงินได้

ฐานเงินได้ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของการเก็บภาษี เป็นเครื่องมือทางการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่ารายได้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลที่ดีที่สุดและเป็นฐานที่กว้างมากที่สุดภาษีประเภทนี้จะพิจารณาถึงสภาพของบุคคลเป็นประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีฐานะการครองชีพหรือความสามารถในการเสียภาษีต่างกัน ก็ควรต้องเสียภาษีต่างกัน ดังจะเห็นได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เก็บตามหลักความสามารถ คือ จำนวนเงินที่บุคคลนั้นจะต้องเสียภาษีจะมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามรายได้ของคน นอกจากนั้นยังพิจารณาถึงสภาพครอบครัวอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าครอบครัวใดมีบุตรมากก็สามารถหักค่าลดหย่อนได้มากทำให้ฐานภาษีแคบลงและเสียภาษีน้อยลง ส่วนบุคคลที่ยังเป็น โสดมีสิทธิหักค่าลดหย่อนเฉพาะของตนเองเท่านั้นจึงต้องเสียภาษีมากกว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานี้ถือเป็นภาษีที่เรียกเก็บตามสภาพของบุคคลอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ภาษีที่เก็บจากฐานเงินได้มีดังนี้

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal income tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากรายได้ที่บุคคลธรรมดาทำมาหาได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยปกติจะใช้ช่วงระยะเวลาหนึ่งปีหรือที่เรียกว่าปีภาษี ซึ่งจะมีการนิยามคำว่า เงินได้ ประเภทของเงินได้และหลักเกณฑ์ของการจัดเก็บไว้

ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate income tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากกำไรหรือรายได้จากการประกอบการค้าของนิติบุคคลต่างๆ เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น

ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (Petroleum income tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเงินได้ของผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม

#### ข. ฐานทรัพย์สินหรือฐานเกี่ยวกับความมั่งคั่ง

ฐานทรัพย์สินหรือฐานเกี่ยวกับความมั่งคั่งนี้ เป็นการจัดเก็บภาษีส่วนเกินของรายได้ ซึ่งเก็บจากฐานทรัพย์สินสุทธิ (Capital net) ที่ได้มีการหักรายจ่ายต่างๆที่จำเป็นแก่การครองชีพแล้ว โดยทั่วไปจะถูกเก็บจากรายได้หรือทรัพย์สินของบุคคลที่ได้สะสมไว้ในรูปแบบของทรัพย์สินรวมทั้งประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินนั้น ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ โดยการเก็บภาษีทรัพย์สินจะพิจารณาที่วัตถุสิ่งของ หรือการกระทำของบุคคลเป็นหลักสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงตัวผู้เสียภาษีแต่ประการใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสามารถของผู้เสียภาษี หรือ รายได้ของผู้เสียภาษี ภาษีที่ถือว่าเป็นการจัดเก็บจากทรัพย์สินได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน และ ภาษีมรดกเป็น

ต้น ทั้งนี้ได้เป็นการยอมรับกันว่า ทรัพย์สินเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงฐานะของบุคคลและเป็นเครื่องมือวัดความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลนั้น

#### ค. ฐานบริโภคหรือการใช้จ่าย<sup>31</sup>

ฐานภาษีนี้การเก็บบนฐานของการบริโภค การใช้จ่ายและการบริการต่างๆ ซึ่งรวมถึงการลงทุนด้วย ตลอดจนการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าด้วย โดยจัดเก็บนั้นมี 2 ลักษณะ คือ การเก็บจากการซื้อขายสินค้าและบริการ โดยทั่วไปซึ่งจะจัดเก็บตามหลักความเป็นกลางเพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังในการทำรายได้ ส่วนสินค้าฟุ่มเฟือยหรือต้องการควบคุมการบริโภคสินค้าจะเก็บภาษีเพื่อควบคุมการบริโภคและการบังคับการออม โดยจัดเก็บจากภาษีในอัตราที่สูง ซึ่งแบ่งได้ดังนี้<sup>32</sup>

- ภาษีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (Expenditure Taxes) เป็นการประเมินจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในรอบระยะเวลาหนึ่ง อาจเก็บเพียงขั้นตอนเดียวในขั้นตอนหนึ่งของการซื้อขาย เช่น รัศมีโรงงาน หรือการค้าส่ง หรือการค้าปลีก หรืออาจจัดเก็บในหลายขั้นตอน

- ภาษีการขาย (Sale Taxes) เป็นการเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการที่ทำการซื้อขายเพื่อบริโภค อาจเก็บจากผู้ขายหรือผู้ซื้อเป็นค่าบริการ

- ภาษีสรรพสามิต (Excise Taxes) เป็นการเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการเฉพาะอย่าง โดยทั่วไป สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยไม่มีความจำเป็นในชีวิตประจำวัน สินค้าที่รัฐบาลต้องการจำกัดการบริโภค สินค้าที่รัฐบาลต้องการควบคุมการบริโภค สินค้าและบริการผู้บริโภคสินค้านั้น ได้รับสิทธิประโยชน์จากบริการของรัฐบาลและสินค้าในอุตสาหกรรมผู้ประกอบการน้อยราย

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Taxes) เป็นการเก็บภาษีจากมูลค่าเพิ่มขึ้นของสินค้าและบริการในขั้นตอนการผลิตแต่ละขั้นตอน การใช้มูลค่าที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนเป็นฐานทานการใช้ราคาเป็นฐานทำให้สามารถจัดการเก็บภาษีซ้ำซ้อนได้ ปัจจุบันภาษีมูลค่าเพิ่มแบบการบริโภคที่กำหนดอัตราภาษีไว้เพียงอัตราเดียวและใช้กับสินค้าและบริการทุกชนิด เป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุด

- ภาษีสินค้านำเข้า (Import Taxes) เป็นการเก็บภาษีจากสินค้านำเข้ามาจากต่างประเทศ

<sup>31</sup> ศุภลักษณ์ พิณีจตุวคค. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29. หน้า 204.

<sup>32</sup> ศุภลักษณ์ พิณีจตุวคค. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29. หน้า 207.

### ง. ฐานอื่นๆ<sup>33</sup>

ฐานภาษีทั้งสามประการแรกนั้นเป็นฐานภาษีหลัก ซึ่งรัฐบาลอาจเรียกเก็บจากฐานที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ ได้เพื่อที่จะใช้ภาษีที่กำหนดเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาล เช่น เช่น กรณีภาษีสิ่งแวดล้อมที่นำมาใช้มลพิษที่ปล่อยเป็นฐานในการคำนวณภาษี เช่น BOD(Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand), TSS (Total Suspended Solids) รวมถึงโลหะหนักต่างๆ หรือ กรณีของภาษีสรรพสามิตกรณีนำเข้าสุรา ฐานภาษีคือ ราคา ซี.ไอ.เอฟ. บวกอากรขาเข้าค่าธรรมเนียมพิเศษ เป็นต้น

#### (3) อัตราภาษี

อัตราภาษี เป็นจำนวนเงินที่คิดคำนวณจัดเก็บจากสิ่งที่เป็นมูลเหตุในการเสียภาษี หรือฐานภาษี การแบ่งอัตราภาษีแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆคือ

ก. อัตราภาษีแบบคงที่หรืออัตราภาษีตามส่วน (Proportional Tax Rate) คืออัตราภาษีที่มีจำนวนแน่นอน ไม่แปรผันไปตามปริมาณของภาษี เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งเสียในอัตรา 30% ของเงินได้ ดังนี้ไม่ว่าจะได้เงินได้จำนวนมากเพียงใด ก็เสียภาษีเพียงเท่านั้น ภาษีมูลค่าเพิ่มเสียในอัตราร้อยละ 7 เป็นต้น

ข. อัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) คือ อัตราภาษีที่มีจำนวนสูงขึ้น แต่ลักษณะของการก้าวหน้าดังกล่าวไม่จำเป็นต้องถูกกำหนดให้มีจำนวนสูงขึ้นในแต่ละช่วงอย่างเท่าเทียมเสมอไป ดังนั้นการกำหนดอัตราภาษีให้มีความก้าวหน้าในระดับมากขึ้นจึงเป็นวิธีหนึ่งในการขยายฐานภาษีในลักษณะต่างๆ เช่น อัตราภาษีที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยช่วงแรกเก็บอัตราน้อยและเพิ่มมากขึ้นเรื่อย โดยอัตราที่สูงขึ้นอย่างมากหรือที่เรียกว่า อัตราก้าวหน้าอย่างชัน (Steep Progression) หากอัตราภาษีเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆและเป็นผลให้ฐานภาษีขยายออกอย่างรวดเร็วหรือในกรณีอัตราภาษีสูงขึ้นในช่วงแรกแต่เมื่อฐานภาษีขยายออกเกินขนาดแล้วกลับมากอยู่ในอัตราที่เท่าเดิมเช่นนี้เรียกว่า อัตราภาษีก้าวหน้าอย่างเบี่ยงเบน (Digressive progression) ภาษีที่ใช้อัตราภาษีก้าวหน้า เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีอัตราร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 37

ค. อัตราภาษีแบบถดถอย (Regressive Tax Rates) ได้แก่ อัตราภาษีที่มีจำนวนลดต่ำลงแม้ฐานภาษีมีจำนวน เช่น กรณีของภาษีสรรพสามิต

ง. อัตราภาษีตามส่วน (Proportional Tax rate) ได้แก่ อัตราภาษีที่อยู่อัตราเดียวไม่ว่าเงินได้จะมีจำนวนเท่าใด อัตราภาษีตามส่วนแยกออกเป็น 2 กรณี คือ<sup>34</sup>

<sup>33</sup> บุญธรรม ราชรักษ์ (2543) เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 7.

<sup>34</sup> ปรีดา นาคเนาทิม. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 24. หน้า 44.

- อัตราตามสภาพ (Specifics rates) คือ กรณีที่ฐานภาษีแสดงไว้เป็นปริมาณหรือขนาดตามสภาพของสินค้าแต่ละชนิด เช่น ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บจากสุราเป็นลิตร เก็บจากซีเมนต์เป็นตัน หรือ ภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากปากกาเป็นด้าม เก็บจากสบู่เป็นกิโลกรัม เป็นต้น

- อัตราตามราคา (Advalorem rate) คือ กรณีที่ฐานภาษีแสดงไว้เป็นราคาและอัตราภาษีจะกำหนดไว้เป็นร้อยละของราคา เช่น ภาษีศุลกากรจะเก็บภาษีจากการนำเข้าโดยเก็บภาษีเป็นร้อยละของมูลค่าของสินค้านำเข้า หรือภาษีเงินได้ที่กำหนดอัตราภาษีไว้เป็นร้อยละหรือเปอร์เซ็นต์ของรายได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในการกำหนดอัตราภาษีข้างต้น มีวิธีในการกำหนดออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้<sup>35</sup>

- การกำหนดอัตราตามส่วนเฉลี่ย ได้แก่ การกำหนดจำนวนภาษีที่พึงเก็บไว้ล่วงหน้า โดยใช้การประเมินตามเขตท้องที่มักเป็นการจัดเก็บภาษีระดับท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น ส่วนๆตามอาณาเขต แต่วิธีการนี้ไม่ได้เป็นการกำหนดอัตราภาษีตายตัว เพียงแต่เป็นจำนวนที่ขึ้นอยู่กับยอดรวมของเงินภาษีทั้งหมดที่ต้องการจัดเก็บ วิธีดังกล่าวมักเป็นการจัดเก็บภาษีทางตรง ไม่ใช่กับการเก็บภาษีทางอ้อม เช่น กรณีที่องค์กรบริหารส่วนตำบลกำหนดยอดรวมของจำนวนภาษีไว้ล่วงหน้าแล้วจึงไปเก็บจากผู้เสียภาษีที่อยู่ในท้องที่นั้นตามอัตราส่วนจนครบตามจำนวนที่ตั้งไว้ ซึ่งการทำเช่นนี้ทำให้สามารถทราบจำนวนเงินที่จะนำส่งคลังได้เป็นการล่วงหน้า

- การกำหนดอัตราภาษีตายตัว ได้แก่ การระบุอัตราภาษีที่แน่นอนไว้ล่วงหน้า การกำหนดอัตราภาษีในลักษณะนี้ถูกนำไปใช้ในระบบภาษีใหม่ แต่มีข้อจำกัดตรงที่จำนวนภาษีที่เก็บได้ไม่แน่นอนเพราะขึ้นกับฐานภาษีที่อาจมีการผันแปร เช่น การกำหนดอัตราภาษีที่ดินขนาดเป็นจำนวนไร่ย่อมกำหนดอัตราภาษีต่อไร่อันเป็นอัตราตามสภาพหรือการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรต่อสินค้าตามราคาอันเป็นอัตราตามราคา เป็นต้น

#### (4) การประเมินภาษี<sup>36</sup>

การประเมินภาษี แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

ก. การประเมินภาษีโดยการประเมินตนเอง (Self assessment) เป็นการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทำการประเมินตนเองแล้วยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษีอากรที่ต้องพึงชำระภายในกำหนดระยะเวลา สถานที่ ที่กฎหมายกำหนดไว้หากการประเมินนั้นนั้นไม่ถูกต้องครบถ้วนเจ้า

<sup>35</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวนล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29. หน้า 216.

<sup>36</sup> วินัย เนื่อนจันทร์. (2554). *การภาษีอากร*. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: <http://thaiblogonline.com/taxrdkhonkaen.blog?PostID=31450>. [2554, 19 ตุลาคม].

พนักงานอาจประเมินเพิ่มเติมให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ ภาษีที่ต้องประเมินตนเอง ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

ข. การประเมินโดยเจ้าพนักงาน (Authoritative assessment) การประเมินประเภทนี้เป็นการประเมิน โดยกำหนดให้ผู้เสียภาษีมียหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อแสดงรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการคำนวณภาษีอากรต่อเจ้าพนักงานแต่ยังไม่ต้องชำระภาษี ณ เวลานั้น เมื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบรายละเอียดเสร็จจะทำการประเมินภาษีและแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบเพื่อมาชำระภาษีภายในวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ ภาษีที่ประเมินด้วยวิธีดังกล่าว ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ หากว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีประเมินตนเองไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ เจ้าพนักงานก็มีอำนาจประเมินให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องรับผิดชอบเงินเพิ่มและหรือเบี้ยปรับเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากภาษีที่ต้องเสีย

ค. การประเมินภาษีโดยหักภาษี ณ ที่จ่าย (Withholding Tax) กฎหมายกำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้เป็นผู้ดำเนินการหักภาษีจากจำนวนเงินที่จ่ายแล้วนำส่งต่อเจ้าพนักงานภายในกำหนดเวลา ภาษีที่ถูกหักไว้อาจถือเป็นเครดิตภาษีของผู้มีหน้าที่เสียภาษีเมื่อถึงกำหนดเวลา ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอาจได้รับเงินคืน ถ้าภาษีถูกหักไว้เกินกว่าจำนวนภาษีที่พึงต้องเสีย

ง. การชำระภาษีก่อนล่วงหน้า (Prepayment) คือ การชำระภาษีก่อนถึงกำหนดการยื่นรายการ โดยภาษีที่ชำระถือเป็นเครดิตภาษีในการชำระภาษีเมื่อถึงกำหนดยื่นรายการ เช่น กรณีที่ผู้มีเงินได้จะเดินออกนอกประเทศต้องเสียภาษีเงินได้ก่อนถึงกำหนดยื่นรายการหรือกรณีได้รับค่าตอบแทนสัญญาระยะยาว เช่น การเช่าที่มีการกำหนดเวลาเช่าเป็นระยะเวลาอันยาว ผู้เสียภาษีสามารถชำระภาษีก่อนล่วงหน้าเป็นรายปีเฉลี่ยตามอายุแห่งสัญญาเช่า

ลักษณะของโครงสร้างภาษีที่เหมาะสมสำหรับประเทศโดยทั่วไป มีลักษณะ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง โครงสร้างภาษีควรเป็นไปในลักษณะลดการบริโภคและการลงทุนของเอกชนที่มีส่วนช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศน้อยมากเมื่อเทียบกับการใช้จ่ายของรัฐบาล หมายความว่า โครงสร้างภาษีควรเป็นไปในทางที่ดึงเอาเงินส่วนหนึ่งมาจากการใช้จ่ายในการบริโภคที่เกินควร เช่น การบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยหรือการลงทุนที่ไม่เกิดประโยชน์หรือมีส่วนช่วยเพิ่มผลผลิตโดยตรงต่อประเทศน้อยมาก แต่มีข้อควรคำนึงว่า การเก็บภาษีที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้จ่ายในการบริโภคนั้น อาจขัดต่อหลักความเป็นธรรมในการเสียภาษี เพราะภาษีที่เก็บจากการใช้จ่ายในการบริโภคไม่ว่าจะเก็บจากคนรวยหรือคนจนก็ต้องเสียภาษีเหมือนกัน ทำให้คนจนต้องรับภาระภาษีมากกว่า เพราะฉะนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและผลที่จะมีต่อภาระภาษีประกอบกัน



ประการที่สอง โครงสร้างภาษีควรเน้นไปในทางที่เก็บภาษีสินค้าขาเข้าจากสินค้าอุตสาหกรรม โภคบริโภค และสินค้าประเภททุน ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเก็บภาษีชนิดนี้จะช่วยให้ประเทศสามารถสงวนเงินตราต่างประเทศไว้ได้ เพื่อที่จะนำไปซื้อสินค้าประเภททุนที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ประการที่สาม การเก็บภาษีจากกำไรของหน่วยธุรกิจซึ่งมีการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาก เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงหรือให้มีน้อยที่สุด เช่น การลงทุนผลิตสินค้าเพื่อส่งออก ซึ่งจะนำรายได้เข้ามาให้แก่ประเทศ หรือการลงทุนผลิตสินค้าทดแทนสินค้านำเข้าบางประเภทซึ่งจะทำให้ไม่ต้องอาศัยสินค้าจากต่างประเทศ และเป็นการสงวนเงินตราต่างประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย

ประการที่สี่ โครงสร้างภาษีที่ดีควรจะคำนึงถึงความเหมาะสมในระยะยาว กล่าวคือ ในระยะยาวนั้นภาษีบางชนิดควรมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในการทำารบรับให้แก่รัฐบาล แต่ภาษีบางชนิดควรมีความสำคัญลดลง ตัวอย่างเช่นภาษีเงินได้ เมื่อประเทศพัฒนาไปเรื่อยๆ รายได้ก็จะต้องเพิ่มขึ้นไปด้วย ภาษีเงินได้ก็จะมีบทบาทสำคัญขึ้น ส่วนภาษีศุลกากรนั้น กรณีภาษีขาเข้าเมื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศขยายตัวเราสามารถผลิตสินค้าทดแทนสินค้านำเข้าได้ สินค้าที่นำเข้าก็ควรมีสัดส่วนที่น้อยลงกว่าเดิม รายรับที่เกิดจากการเก็บภาษีขาเข้าก็ควรมีความสำคัญกับรายรับด้านภาษีของรัฐน้อยลงด้วยเช่นกัน

ประการที่ห้า โครงสร้างภาษีอากรจะต้องอยู่ในรูปที่สามารถบริหารได้ โดยใช้ทรัพยากรและบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายให้น้อยที่สุด

ประการที่หก โครงสร้างภาษีจะต้องอยู่ในรูปที่สามารถบริหารได้โดยเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไป การที่ให้โครงสร้างภาษีเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปในหมู่ประชาชนหมายความว่า อัตราภาษีที่ก้าวหน้าเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ก็ควรให้ประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับการเสียภาษีและความสำคัญของภาษีที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะประชาชนจะได้เต็มใจให้ความร่วมมือในการเสียภาษีอย่างเต็มที่ ประชาชนจะเสื่อมความศรัทธาในรัฐบาลหากการเก็บภาษีไม่ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการทุจริตในการบริหารภาษี

ประการที่เจ็ด โครงสร้างภาษีควรเป็นรูปแบบที่พึงพารายรับจากภาษีหลายๆชนิด แทนที่จะพึ่งพาจากแหล่งเดียว การเก็บภาษีหลายๆชนิดเท่ากับเป็นการกระจายภาระการเสียภาษีออกไป แต่ถ้าการเก็บภาษีหลายชนิดเกินไปก็อาจทำให้การบริหาร ไม่มีประสิทธิภาพและเกิดการสูญเสียนั่น

### 2.2.3 ทฤษฎีภาษีอากรที่ดี<sup>37</sup>

#### 2.2.3.1 แนวความคิดของ อัดัม สมิธ (Adam Smith)

หน้าที่ของรัฐบาลคือการทำให้ทำให้ประเทศชาติพัฒนาและประชาชนในประเทศอยู่ดีมีสุขในทุกๆด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ในการดำเนินการในด้านต่างๆ ย่อมจะต้องมีค่าใช้จ่าย รายได้ที่นำมาใช้นั้นมาจากหลายปัจจัย และ ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่สุด คือ การเก็บภาษีอากรที่ย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บอย่างรอบคอบและเหมาะสมเพราะจะส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจได้ด้วยดีด้วย ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆควรอยู่ภายใต้หลักของภาษีอากรที่ดีซึ่ง อัดัม สมิธ(Adam Smith) ได้เขียนไว้ในตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกของโลกและแม้ว่าเวลาจะผ่านไปหลายร้อยปีแล้ว หลักดังกล่าวก็ยังเป็นที่ยอมรับในวงการของนักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป แม้ว่าจะมีนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ที่มีความคิดเห็นเป็นอย่างไร ก็เป็นแต่เพียงการเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวให้มีความกว้างขวางและชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ลักษณะของภาษีอากรที่ดีตามแนวคิดของ อัดัม สมิธ มีดังนี้

##### (1) หลักความเป็นธรรม

เนื่องจากภาษีอากรเป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บจากรายได้ของประชาชนตามสัดส่วนที่แต่ละบุคคลได้ครอบครองอยู่ รัฐจึงต้องใช้หลักความเป็นธรรมควบคู่กับหลักความเสมอภาคในการบริหารจัดการภาษี กล่าวคือ ผู้ที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐโดยเท่าเทียมกัน ไม่ควรมีอภิสิทธิ์ในการได้รับยกเว้นภาษี หรือลดภาษีให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ความเป็นธรรมยังหมายถึงการสละเงินให้แก่รัฐตามส่วนแห่งความสามารถในการเสียภาษีด้วย แต่มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องเสียภาษีในจำนวนที่เท่ากัน เพราะแต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ผู้ใดมีความสามารถในการหารายได้ได้มากก็เสียภาษีมาก ผู้ใดมีความสามารถในการหารายได้น้อยก็เสียภาษีน้อย แต่อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์บางท่านยังให้ความเห็นว่าไม่ควรพิจารณาถึงความสามารถในการหารายได้เพียงอย่างเดียวแต่ให้พิจารณาถึงทรัพย์สินและเงินทุนด้วย เพราะบางคนมีความสามารถในการหารายได้น้อยแต่มีทรัพย์สินและเงินทุนมากก็ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีได้มากเช่นกัน นอกจากนั้นบางท่านยังเห็นว่าผู้ที่มีความสามารถในการใช้จ่ายมากก็ควรเป็นผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีได้อีกทางหนึ่ง

<sup>37</sup> ปรีดา นาคเนาทิม. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 24. หน้า 28-32.

ด้วยและไม่ว่าความสามารถในการเสียภาษีจะพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน ทุน หรือรายจ่ายก็ตาม หากมีนโยบายที่ยึดหลักความเป็นธรรมแล้วก็จะทำให้การจัดเก็บภาษีของประเทศนั้นดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์ได้แบ่งหลักความเป็นธรรมออกเป็นสองลักษณะ คือ

- หลักความเป็นธรรมโดยสมบูรณ์ (principles of absolute Equity) ได้แก่ การวัด ความเป็นธรรมโดยตัวเงิน ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เสียภาษีเสียภาษีในอัตราที่เท่าเทียมกัน เพราะภาระ ค่าใช้จ่ายของรัฐต้องกระจายสังคมในจำนวนที่เท่าเทียมกันเช่นกัน หลักความเป็นธรรมอีกลักษณะ หนึ่ง คือ

- หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (principles of relative equity) การจัดเก็บภาษีถ้าจะ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีแล้วจะต้องพิจารณาหลักความสามารถของผู้เสียภาษีและหลัก ผลประ โยชน์ที่ผู้เสียภาษีพึงจะได้รับจากรัฐบาลด้วย กล่าวคือ ผู้ที่มีรายได้เท่ากันควรเสียภาษีใน อัตราที่เท่ากันและผู้ที่มียาได้ที่แตกต่างกันควรเสียภาษีในอัตราที่แตกต่างกันอันแสดงถึง ความสามารถในการเสียภาษีที่มีแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างนั้นต้องเป็นความแตกต่างที่ เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็น อัตราก้าวหน้า (progressive rate) อัตราคงที่ (proportional rate) หรืออัตรา ถอยหลัง (regressive rate) ซึ่งยังไม่สามารถให้เหตุผลและชี้ขาดได้ว่าอัตราใดเป็นอัตราที่เหมาะสม กับหลักความสามารถของผู้เสียภาษี อย่างไรก็ตามจากข้อบกพร่องจุดนี้ทำให้นักเศรษฐศาสตร์ชื่อ John Stuart Mill ได้เสนอหลักความเสมอภาคว่า การที่คนๆหนึ่งสละรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อช่วยแบ่งเบ าภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต้องไม่ทำให้เขารู้สึกลำบากมากกว่าหรือน้อยกว่าความรู้สึกของคนอื่นๆที่ ต้องสละเงินของเขาให้แก่รัฐบาลเช่นกัน นอกจากนี้ เขายังเสนออีกว่า รัฐบาลไม่ควรเก็บภาษีจากผู้มี รายได้ขั้นต่ำโดยใช้มาตรฐานการครองชีพเป็นเกณฑ์วัด ส่วนผู้ที่มีรายได้เกินกว่าขั้นต่ำก็ควรสละ รายได้ของตนให้แก่รัฐในอัตราก้าวหน้าในระดับรายได้ที่สูงขึ้น ซึ่งข้อเสนอดังกล่าว เป็นที่มาของ หลักการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าในปัจจุบัน ในส่วนของหลักผลประโยชน์ที่ได้รับนั้น จะ พิจารณาจากผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐเป็นสำคัญ กล่าวคือ เมื่อผู้เสียภาษีได้รับ ประโยชน์จากรัฐเท่าใดก็ควรเสียภาษีแก่รัฐเท่ากับผลประโยชน์ที่ตนได้รับเนื่องจากบริการของรัฐ แต่หลักนี้จะขัดกับหลักความยุติธรรม เพราะกิจกรรมของรัฐหลายอย่างให้ผลประโยชน์แก่คนจน มากกว่าคนรวย หากนำเอาหลักนี้มาใช้ก็จะทำให้คนจนต้องเสียภาษีมากกว่าคนรวยไปด้วย นอกจากนี้ หลักความสามารถของผู้เสียภาษีและหลักผลประโยชน์ที่ได้รับแล้ว ยังมีอีกทฤษฎีหนึ่งซึ่งนำ แนวทางของหลักผลประโยชน์ที่ได้รับมาเป็นแนวทางในการเก็บภาษี คือ ทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการ เสนอบริการของรัฐ (Cost of service Theory) กล่าวว่า บุคคลควรช่วยแบ่งเบภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ ในการที่รัฐให้บริการต่างๆและคุ้มครองให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชน โดยตรง การที่บุคคลใดไม่ใช้ประโยชน์จากกิจกรรมของรัฐถือว่าสละสิทธิ์ด้วยความสมัครใจ จึงมี

หน้าที่ต้องเสียภาษีเช่นกัน ซึ่ง อัดัม สมิธ เห็นด้วยกับหลักนี้โดยมีความเห็นว่า เมื่อรัฐต้องจ่ายเงินลงทุนในกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากกิจกรรมเหล่านั้น รัฐก็ควรเก็บภาษีจากประชาชนตามสัดส่วนแห่งผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเช่นกัน

(2) หลักความแน่นอนและชัดเจน

การจัดเก็บภาษีนั้นต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเวลาชำระภาษี ต้องมีการกำหนดไว้ให้แน่นอนเพื่อผู้เสียภาษีจะได้ทราบล่วงหน้าและเตรียมตัวจัดหาเงินเพื่อนำมาเสียภาษีได้ รวมทั้งการจัดสรรเวลาในการเดินทางไปชำระภาษีที่เหมาะสมด้วย อัตราภาษี ภาษีทุกชนิดต้องมีการกำหนดอัตราภาษีที่แน่นอนไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่กำหนดเองได้ตามชอบใจ เพราะความไม่แน่นอนนี้หมายถึงความไม่ลำเอียงในการเก็บภาษีด้วย วิธีการจัดเก็บภาษี ต้องมีการกำหนดล่วงหน้าให้มีความแน่นอนเช่นกัน เพื่อทั้งความสะดวกของผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดเก็บเพื่อดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) หลักความสะดวก

ภาษีทุกประเภทต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้ถูกเก็บ ทั้งการเก็บที่ตรงเวลา เช่น เป็นช่วงที่มีรายได้เข้ามา สถานที่จัดเก็บที่มีความสะดวกที่จะชำระ เช่น มีการตั้งสรรพากรเขตพื้นที่ซึ่งทำให้ผู้เสียภาษีสามารถเดินทางมาชำระได้สะดวก นอกจากนี้ แบบฟอร์มแสดงรายการเสียภาษีควรมีความเข้าใจง่ายและใช้ได้กันอย่างแพร่หลาย หลักนี้มีความมุ่งหมายว่า เมื่อประชาชนมีหน้าที่ชำระภาษีให้แก่รัฐ รัฐควรเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีในการติดต่อชำระภาษีอย่างดีที่สุด

(4) หลักความประหยัด

รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีให้น้อยที่สุดและผู้เสียภาษีก็น่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษีนี้น้อยที่สุดด้วย ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกิดจากวิธีการชำระภาษี เป็นการที่ผู้เสียภาษีน่าจะเพิ่มขึ้นจากที่ถูกเรียกเก็บ รัฐต้องมีมาตรการควบคุมการใช้จ่ายในการจัดเก็บ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับระบบภาษีมามากที่สุดนอกจากนั้นยังต้องมีผลกระทบต่อเอกชนน้อยที่สุดด้วย

### 2.2.3.2 แนวความคิดของ ซิดิกแมน (Seligman)<sup>38</sup>

<sup>38</sup> ปรีดา นาคเนาทิม อ้างแล้ว เศรษฐกิจที่ 24. หน้า 33-40.

ลักษณะของภาษีอากรที่ในความเห็นของ ซิลิกแมน (Seligman) นั้นต้องแบ่งออกเป็นด้านๆ ซึ่งแยกพิจารณาเป็น 4 ด้านด้วยกัน คือ

(1) ด้านการคลัง

การพิจารณาภาษีอากรด้านการคลังจะต้องพิจารณาว่าภาษีแต่ละประเภทที่จัดเก็บมีรายได้เข้ารัฐมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะต้องพิจารณาจากภาษีที่จัดเก็บนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

(ก) ลักษณะอำนวยผลได้แก่ การทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมากเพราะวัตถุประสงค์หลักในการจัดเก็บภาษีคือ การหารายได้เข้ารัฐเพื่อนำรายได้นั้นมาบริหารจัดการประเทศ เมื่อจัดเก็บภาษีไปแล้วก็ต้องทำรายได้ตามความต้องการ ทั้งนี้ การเก็บภาษีได้มากไม่ได้หมายความว่าเก็บภาษีในอัตราที่สูงเสมอไปเพราะการเก็บภาษีในอัตราที่สูงอาจทำรายได้ให้แก่รัฐได้ดีในช่วงแรกๆ เพราะในระยะยาวอาจเกิดช่องทางการเลี่ยงภาษีขึ้น ในทางกลับกันหากเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำแม้ว่าระยะแรกอาจได้รายได้เล็กน้อยแต่เมื่อผ่านไประยะยาวอาจเก็บภาษีได้จำนวนเพิ่มมากขึ้นก็เป็นได้ นอกจากนั้นจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ต้องไม่ขึ้นกับสภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จำนวนเงินที่เก็บได้นั้นยังต้องเพียงพอกับความต้องการอยู่จึงจะถือว่าเป็นการเก็บภาษีที่มีลักษณะที่เหมาะสม

(ข) ลักษณะยืดหยุ่น กล่าวคือ สามารถเปลี่ยนแปลงอัตรารายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจได้โดยง่าย โดยความยืดหยุ่นนั้นสามารถทราบโดยการเปรียบเทียบจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นกับอัตรารายส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะเป็นทางเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ซึ่งภาษีอากรที่ดีนั้นควรต้องมีความยืดหยุ่นมาก กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตรารายเพียงเล็กน้อยก็ทำให้จำนวนภาษีที่จัดเก็บเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมากนั่นเอง

(ค) ลักษณะทรงตัว กล่าวคือ ในระยะเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในสภาวะที่เจริญรุ่งเรืองภาษีที่ดีต้องทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมากและเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในสภาวะตกต่ำ เงินภาษีที่เคยเก็บได้ก็ไม่ควรลดน้อยลงไปด้วยตามภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากความจริงแล้วการที่สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรายได้ของประชาชนมิได้ลดลงเหมือนกันหมดทุกอาชีพ ประชาชนบางกลุ่มยังมีรายได้ที่ทรงตัวหรืออาจเพิ่มขึ้นในขณะที่บางอาชีพรายได้ลดลงก็ตาม จะเห็นได้ว่าความสามารถในการเสียภาษีนั้นยังมีอยู่บ้างที่รัฐสามารถแก้ปัญหาได้โดยการเพิ่มอัตรารายบางประเภทเพื่อดึงเงินเข้าคลังได้ไม่มากนักน้อย แต่ถ้าวการเพิ่มอัตรารายดังกล่าวยังได้เงินไม่เพียงพอรัฐก็อาจต้องเปลี่ยนเป็นวิธีกู้ยืมเงินซึ่งเป็นทางเลือกสุดท้ายเพื่อแก้ไขให้สภาวะเศรษฐกิจกลับคืนสู่สภาวะปกติได้ โดยภาษีที่เห็นชัดเจนที่สุดคือ ภาษีการบริโภคและภาษีทรัพย์สิน เพราะไม่ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในสภาวะเช่นใดการอุปโภคบริโภคหรือการถือครองทรัพย์สินก็ยังคงมีอยู่และไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง

(ง) ลักษณะไพศาล กล่าวคือ ในแต่ละประเทศและในแต่ละระบบเศรษฐกิจควรมีการจัดเก็บภาษีหลายประเภทเพื่อรายรับของรัฐจะได้มีความแพร่หลายและเพิ่มมากขึ้น ประโยชน์ของการจัดเก็บภาษีหลากหลายนั้นจะเห็นได้ชัดเมื่อประเทศกำลังตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินมากขึ้น การเก็บภาษีแต่ละประเภทจะช่วยลดอัตราการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลงเพราะผู้เสียภาษีไม่อาจหลีกเลี่ยงภาษีไปได้ง่ายๆ เมื่อเลี่ยงภาษีประเภทหนึ่งก็ต้องจ่ายภาษีอีกประเภทหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าฐานของภาษีประเภทต่างๆมีความสัมพันธ์กันผู้เสียภาษีจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีชนิดใดชนิดหนึ่งไปได้ง่ายๆเพราะเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ แต่หากประเทศใดใช้ภาษีระบบเดียว คือ จัดเก็บภาษีอยู่เพียงประเภทเดียว ถ้าผู้เสียภาษีหลีกเลี่ยงภาษีชนิดนั้นได้ก็หลุดพ้นจากภาระที่ต้องเสียภาษีไปเลย ทั้งนี้ การเก็บภาษีที่หลากหลายจะช่วยให้ลดการหลีกเลี่ยงภาษีแล้ว ยังช่วยสร้างความเป็นธรรมในการกระจายส่วนคี่ส่วนเสี้ยวของภาษีแต่ละชนิดให้สามารถจัดเก็บได้เพิ่มมากขึ้นด้วย

#### (2) ด้านการปฏิบัติจัดเก็บ

ในการจัดเก็บภาษีอากรวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุดคือ ทำอย่างไรให้การจัดเก็บภาษีอากรสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือสามารถเก็บภาษีได้มากและเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือรั่วไหลน้อยที่สุดและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั้นต้องน้อยที่สุดด้วย เกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพนี้ ซีลิกแมน (Seligman) มีความเห็นว่าการเก็บภาษีต้องมีลักษณะง่ายๆ กล่าวคือ ควรเริ่มจากตัวบทกฎหมายที่ง่ายต่อการอ่านและทำความเข้าใจ ต่อมาในด้านปฏิบัติ รูปแบบของฟอร์มต่างๆต้องอ่านเข้าใจง่ายรวมถึงวิธีการจัดเก็บและชำระภาษีก็ต้องทำแบบง่ายๆ ไม่ก่อให้เกิดความซับซ้อน โดยไม่จำเป็น

#### (3) ด้านเศรษฐกิจ

ในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นแม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะหารายได้เข้ารัฐก็ตามแต่ก็ไม่ควรมุ่งหากำไรเพียงอย่างเดียวแต่ควรที่จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจหรืออุตสาหกรรมของภาคประชาชนด้วย กล่าวคือ รัฐบาลควรเก็บภาษีอากรภายในขอบเขตหากรัฐบาลเก็บภาษีเกินกว่าร้อยละ 25 ของรายได้ประชาชาติแล้วอาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงได้ การเก็บภาษีจึงต้องไม่มากเกินไปจนทำให้ประชาชนหาช่องว่างที่จะเลี่ยงหรือทำผิดกฎหมายมากขึ้น

#### (4) ด้านศีลธรรม

เนื่องจากภาษีอากรมีลักษณะบังคับอยู่ในตัวกล่าวคือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำโดยไม่สมัครใจจึงถือเป็นภาระอย่างหนึ่งที่ผู้เสียภาษีต้องแบกภาระไว้ การจัดเก็บภาษีจึงต้องพิจารณาให้

รอบคอบว่าชอบด้วยหลักความเป็นธรรมหรือไม่ เพราะไม่ควรปล่อยให้ภาระภาษีตกอยู่กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งควรกระจายภาระภาษีไปสู่บุคคลที่อยู่ในฐานะเดียวกันให้ทั่วถึงและขณะเดียวกันผลของภาษีอากรก็ควรเท่ากันด้วย

## 2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี

จากการที่ได้ศึกษาถึงรายได้ของรัฐในหัวข้อที่ 2.2.2.1 มาแล้วนั้นจะเห็นว่า รายได้หลักของรัฐอันได้แก่ภาษีอากรนั้น ได้รวมถึงค่าธรรมเนียมๆที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บได้แบ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.2.4.1 หน่วยงานราชการส่วนกลาง

#### (1) หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บ

##### ก. กระทรวงการคลัง<sup>39</sup>

- กรมสรรพากร ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้บุคคล ภาษีเงินได้ปีโตร้อยละสาม ภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรแสตมป์ อากรรังนก

- กรมสรรพสามิต ทำหน้าที่ในการจัดเก็บเครื่องดื่ม ภาษีสุรา ภาษีเครื่องไฟฟ้า ภาษียาสูบ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสนามบิน ภาษีเรือสำราญ ภาษีเบตเตอร์ เป็นต้น

- กรมศุลกากร ทำหน้าที่ในการจัดเก็บอากรขาออก อากรขาเข้า ค่าธรรมเนียมอื่นๆ

##### ข. กระทรวงอุตสาหกรรม

- กรมโรงงานอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน จำพวกที่ 3

- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ทำหน้าที่จัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงน้ำมัน ค่าธรรมเนียมแร่

##### ค. กระทรวงมหาดไทย

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

<sup>39</sup> ภูมิ โชคเหมาะ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23. หน้า 19-20.

- กรมการปกครอง จัดเก็บ ค่าใบอนุญาตอาวุธปืนและดอกไม้ไฟ ค่าธรรมเนียม เบ็ดเตล็ด

ง. กระทรวงคมนาคม- กรมการขนส่งทางบก จัดเก็บภาษีรถยนต์

ดังที่ได้กล่าวมานั้น เป็นหน่วยงานหลักซึ่งทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและ ค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อนำมาเป็นรายได้ของรัฐบาล ซึ่งนอกหน่วยงานดังกล่าวยังมีหน่วยงานทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินดังกล่าว อันได้แก่ สำนักงานประมาณ ส่วนด้านการเบิกจ่าย กู้ยืมและบริการ เงินสด ได้แก่ กรมบัญชีกลาง สังกัด กระทรวงการคลัง และในส่วนของ การตรวจสอบ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นราชการซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งหน่วยงานด้านการคลังเหล่านี้ จะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินได้ต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศต่อไป

(2) ประเภทภาษีที่จัดเก็บ<sup>40</sup>

ภาษีอากรที่หน่วยงานราชการส่วนกลางมีหน้าที่จัดเก็บนั้นจะเป็นภาษีอากรที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมากทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้ที่เพียงพอกับการจ่าย รวมถึงสามารถใช้ภาษีเป็นนโยบายการคลังเพื่อควบคุมนโยบายทางเศรษฐกิจต่อไป ซึ่งโดยทั่วไป ภาษีที่หน่วยราชการส่วนกลางมีหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บ ได้แก่

(ก) ภาษีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ภาษีอากรที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อกับต่างประเทศและรักษาเสถียรภาพภายนอกของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่

- ภาษีศุลกากร ที่จัดเก็บจากสินค้านำเข้าและส่งออก ภาษีศุลกากรที่เก็บจากสินค้าส่งออก เรียกว่า อากรขาออก ภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้านำเข้า ซึ่งเรียกว่า อากรขาเข้า ทั้งนี้ อากรขาออกจะมีลักษณะคล้ายภาษีเงินได้ที่เก็บจากผู้ส่งออก โดยทั่วไปจะจัดเก็บจากการส่งออกสินค้าที่มีตลาดต่างประเทศอย่างมั่นคง ส่วนอากรขาเข้าจะเป็นภาษีที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย

(ข) ภาษีที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของประเทศ

ภาษีอากรที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม ให้มีความเป็นธรรมหรือลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ อัน ได้แก่

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นภาษีทางตรงและเป็นภาษีอากรประเมิน กล่าวคือ จะจัดเก็บจากบุคคลทั่วไปหรือจากหน่วยภาษีตามที่กฎหมายกำหนดหากมีรายได้เกิดขึ้น โดยใช้ฐาน

<sup>40</sup> บุญธรรม ราชรักษ์. อ่างแก้ว เจริญรอดที่ 33. หน้า 35-36.



เงินได้เป็นเกณฑ์ โดยจะจัดเก็บเป็นรายปี ซึ่งมีกำหนดยื่นแบบแสดงรายการต่อกรมสรรพากรในเดือนมกราคมถึงมีนาคมของทุกปี

- ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นภาษีทางตรงประเภทหนึ่ง โดยจัดเก็บจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และนิติบุคคลอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะเก็บจากฐานกำไรสุทธิและใช้เกณฑ์สิทธิเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีในรอบระยะเวลาบัญชีของนิติบุคคลนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปจะเสียในอัตราร้อยละ 30 ของเงินได้

- ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยจะเก็บจากกิจการที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทยและเป็นธุรกิจที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ เช่น ธนาคาร กิจการรับจำนำ การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นการค้าหรือหากำไร ฐานภาษีในการคำนวณได้แก่ รายรับก่อนหักค่าใช้จ่ายใดๆ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องจดทะเบียนภาษีธุรกิจเฉพาะและยื่นแบบแสดงรายการภาษีต่อกรมสรรพากร

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีทางอ้อม ที่เก็บจากการขายสินค้าและการให้บริการและการนำสินค้าต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้แก่ ผู้นำเข้าและผู้ประกอบการ ฐานภาษีสำหรับการขายสินค้าและการให้บริการได้แก่ มูลค่าทั้งหมดที่ผู้ประกอบการได้รับหรือพึงได้รับจากการขายสินค้าหรือการให้บริการ และหมายรวมถึง เงินทรัพย์สิน ค่าตอบแทน ค่าบริการหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งอาจคำนวณเป็นเงินได้ อัตราภาษีในปัจจุบัน มีสองอัตราคือ อัตราร้อยละ 0 และ ร้อยละ 7 โดยผู้ประกอบการจะเรียกเก็บจากผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการและต้องยื่นแบบแสดงรายการของวันที่ 15 ในทุกเดือน

- ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจะจัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่างที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย เช่น เรือยอชต์ น้ำหอม แก้วคริสตัล สินค้าที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี เช่น บุหรี่ สุรา สินค้าที่ได้รับประโยชน์จากรัฐเป็นพิเศษ เช่น น้ำมัน และ สินค้าที่ทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น สารทำลายชั้นบรรยากาศ แบทเตอร์ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีมียุทธวิธียื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีและชำระภาษีที่กรมสรรพสามิต

- ภาษีศุลกากร เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าที่ผ่านเข้าออกระหว่างประเทศ เป็นภาษีที่ไม่ได้เกิดจากการมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่เป็นภาษีสกัดกั้นการไหลบ่าของสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา ทั้งนี้เพื่อปกป้องสินค้าภายในประเทศไม่ให้ถูกโจมตีจากสินค้าจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่าแต่คุณภาพดีกว่า อัตราภาษีของสินค้าแต่ละชนิดจึงมีอัตราที่แตกต่างกันโดยสินค้าใดที่ประเทศสามารถผลิตได้จะเก็บภาษีในอัตราที่สูงแต่หากสินค้าใดที่ประเทศยังไม่สามารถผลิตได้ ภาษีอากรจะอยู่ในอัตราที่ต่ำ เช่น น้ำหอม เครื่องสำอางต่างๆ เก็บภาษีในอัตราร้อยละ 40 ส่วนสินค้าที่ส่งเสริมการเรียนรู้อย่าง คอมพิวเตอร์ หนังสือ จะอยู่ในอัตราร้อยละ 0 เป็นต้น

นอกจากภาษีที่หน่วยงานราชการส่วนกลางมีหน้าที่จัดเก็บแล้ว ยังมีส่วนที่เป็นค่าธรรมเนียมอื่นๆที่มีใช้ภาษีซึ่งถือเป็นรายได้ของรัฐอีกประเภทหนึ่งด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน ค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวและค่าใบอนุญาตการพนัน เป็นต้น

#### 2.2.4.2 หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

##### (1) หน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บ

หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีระบบการคลังและจัดทำงบประมาณประจำปีของตนเอง

##### (2) ประเภทภาษีที่จัดเก็บ<sup>41</sup>

ภาษีอากรที่หน่วยงานราชการส่วนกลางมอบให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดเก็บอันเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit received principle) และภาษีอากรที่ท้องถิ่นมีความสามารถหรือมีความพยายามในการจัดเก็บสูง เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษี อันได้แก่

##### ก. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีประเภทนี้ ได้แก่ อาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างต่างๆกับที่ดินต่อเนื่องซึ่งใช้ปลูกอาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างนั้นๆรวมถึงบริเวณที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งปกติใช้ประโยชน์ไปด้วยกันกับอาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้นำทรัพย์สินดังกล่าวออกหาผลประโยชน์ตอบแทนนอกเหนือจากการอยู่อาศัยของตนเอง โดยปกติหรือให้ผู้อื่นนำไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม โดยทรัพย์สินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

- โรงเรือน อาคาร สิ่งปลูกสร้างต่างๆ

- ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน อาคาร สิ่งปลูกสร้างต่างๆ ซึ่งหมายความว่าเป็นที่ดินซึ่งใช้เป็นที่ปลูกสร้าง โรงเรือน อาคาร สิ่งปลูกสร้างนั้นๆและที่ดินอันเป็นบริเวณต่อเนื่องซึ่งตามปกติใช้ประโยชน์ไปด้วยกันกับโรงเรือน อาคารและ สิ่งปลูกสร้างนั้นๆ

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ ผู้รับประเมิน ซึ่งหมายถึง เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี เว้นแต่ถ้าที่ดินและอาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆเป็นคนละเจ้าของกันให้กรรมสิทธิ์ในอาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างต่างๆเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี

<sup>41</sup> บุญธรรม ราชรักษ์. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 33. หน้า 37.

กำหนดระยะเวลาในการยื่นแบบ ผู้รับประเมินมีหน้าที่ยื่นแบบรายการเพื่อเสียภาษี ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี

ฐานภาษี คือ ค่ารายปีของทรัพย์สิน จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ใน ปีหนึ่งๆ แต่ถ้ามีกรณีที่สมควรจะพิจารณาได้ว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือกรณีที่ไม่มีการเช่าเนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุอื่นๆ ให้พิจารณา กำหนดค่ารายปีโดยเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เข้าที่มีลักษณะ ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะซึ่งทรัพย์สินนั้น ได้รับประโยชน์คล้ายคลึงกัน

อัตราภาษี อัตราร้อยละสิบสองจุดห้าของค่ารายปี

การยื่นแบบประเมิน ผู้รับประเมินเมื่อได้รับแบบประเมินแล้วกรอกรายการตามความเป็นจริงพร้อม รับรองความถูกต้อง ส่งให้เจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ ณ สำนักงานเขตที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ โดยการส่งนั้น อาจส่งด้วยตนเอง มอบหมายให้ผู้อื่นส่งแทนหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ทั้งนี้ต้องแนบ เอกสารต่างๆที่ใช้เป็นหลักฐานด้วย

กำหนดระยะเวลาชำระภาษี ให้ชำระภายใน 30 วันนับถัดจากวันที่ได้รับใบแจ้งการ ประเมิน

ข. ภาษีป้าย

ป้ายที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ ป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือ เครื่องหมายที่ใช้ในการ ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อกา รายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของป้าย แต่สำหรับกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจหา ตัวเจ้าของป้ายได้ให้ถือว่าผู้ครอบครองป้ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย ถ้าไม่อาจหาตัวผู้ ครอบครองป้ายนั้นได้ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดง อยู่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามลำดับและให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินภาษีเป็นหนังสือ ไปยัง บุคคลดังกล่าว

กำหนดระยะเวลาให้ยื่นแบบแสดงรายการ โดยปกติเจ้าของป้ายต้องยื่นแบบ ภายในเดือนมีนาคมของปี โดยเสียเป็นรายปี ยกเว้น กรณีที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษี ป้ายตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือน ของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วคที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี

อัตราภาษีและฐานภาษี คำนวณจากเนื้อที่ของป่าและประเภทของป่ารวมกัน โดยป่าที่มีอักษรไทยล้วน คิดอัตรา 3 บาทต่อไร่ร้อยตารางเซนติเมตร และถ้ามีภาษาต่างประเทศ ปนหรือปนกับภาพหรือเครื่องหมายอื่น คิดอัตรา 20 บาท ต่อไร่ร้อยตารางเซนติเมตร เป็นต้น

ขั้นตอนการยื่น ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีป่ารับแบบแสดงรายการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อกรอกรายละเอียด พร้อมลงลายมือชื่อรับรองแล้วให้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป่า ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

การชำระภาษี ผู้ที่ได้รับหนังสือแจ้งการประเมิน ให้ชำระเงินภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการประเมิน โดยชำระภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

#### ค. ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน ตามราคาปานกลางที่ดิน และตามบัญชีอัตราบำรุงท้องที่ ซึ่งที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ ที่ดินเป็นของบุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้น

กำหนดระยะเวลายื่นแบบ เจ้าของที่ดินซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ภายในเดือนมกราคมของทุกปีแรกที่มีการตีราคาปานกลางของที่ดิน

#### อัตราภาษี

(1) อัตราภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งกำหนดไว้บนบัญชีท้าย แบ่งเป็น 34 อัตรา

(2) ราคาปานกลางที่ดินเกิน ไร่ละ 30,000 บาท ให้เสียภาษีราคาปานกลางของที่ดิน 30,000 แรกเสีย 70 บาท ส่วนเกิน 30,000 บาท เสียภาษี 10,000 บาทต่อ 25 บาท

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดน้ำเสีย รวมทั้งจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยมีอำนาจจัดเก็บค่าบริการน้ำเสียได้ ซึ่งนอกจากค่าบริการน้ำเสียแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ อันถือเป็นค่าบริการและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บ มีรายละเอียดดังนี้

(1) ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งจะจัดเก็บจากผู้ใช้บริการระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียที่มีการปล่อยน้ำเสียเข้าสู่ระบบหรือผู้ให้บริการที่อยู่ในเขตพื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสียนั้นเอง

โดยส่วนใหญ่จะมีการเก็บเป็นรายเดือน ในเบื้องต้นค่าบริการที่จัดเก็บได้ควรครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการเดินระบบและบำรุงรักษาระบบ

(2) ค่าบริการระบายน้ำทิ้ง จะเก็บจากผู้ใช้บริการบริการประเภทอาคารที่อยู่ในข่ายต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งตามกฎหมายและสามารถบำบัดได้ตามที่มาตรฐานกำหนด โดยวิเคราะห์ค่าบริการจากต้นทุนค่าใช้จ่ายเฉพาะที่เกิดจากระบบระบายน้ำและรวบรวมน้ำเสีย ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บแล้ว ได้แก่ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี โดยเรียกเก็บค่าบริการระบายน้ำทิ้งในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

(3) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตให้ต่อท่อน้ำเสียหรือน้ำทิ้ง ผู้ใช้บริการทุกประเภทจะจ่ายเมื่อมีการปรับปรุง ต่อท่อเชื่อม ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริการเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลเพื่อรวบรวมจัดทำทะเบียนผู้ให้บริการ โดยอาจจัดเก็บเป็นรายปีหรือจ่ายเพียงครั้งเดียว