

มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 : ศึกษากรณีมลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรม

นางสาวจิรนนท์ ชูชีพ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

PROMOTION AND SUPPORT MEASURE OF THE GOVERNMENT UNDER THE  
ENVIRONMENT QUALITY PRESERVATION AND PROMOTION ACT, B.E. 2535  
CASE STUDY : INDUSTRIAL AIR POLLUTION

MISS JIRANAN CHUCHEEP

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตาม  
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
พ.ศ. 2535 : ศึกษากรณีมลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรม

โดย

นางสาวจิรนนท์ ชูชีพ

สาขาวิชา

กฎหมายการเงินและภาษีอากร

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิววดล

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

อาจารย์ นิสากกร โฆษิตร์ตัน

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ สำเริง เมฆเกรียงไกร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิววดล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(อาจารย์ นิสากกร โฆษิตร์ตัน)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ สมนึก ชัยเดชสุริยะ)

จิรนนท์ ชูชีพ : มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ศึกษากรณีมลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรม. (PROMOTION AND SUPPORT MEASURE OF THE GOVERNMENT UNDER ENVIRONMENT QUALITY PRESERVATION AND PROMOTION ACT, B.E. 2535 CASE STUDY: INDUSTRIAL AIR POLLUTION.) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อ. นิศากร โฆษิตรัตน์, 171 หน้า.

การจัดการมลพิษทางอากาศที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นการปกป้องสภาพอากาศให้มีคุณภาพดีและอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนระบบป้องกันหรือกำจัดมลพิษในกระบวนการผลิตก่อนปล่อยมลพิษออกสู่ภายนอกหรือนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) เข้ามาใช้ ย่อมมีต้นทุนเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนไม่น้อย หากรัฐต้องการจะผลักดันให้นักลงทุนหรือผู้ประกอบการลงทุนหรือติดตั้งเทคโนโลยีดังกล่าวในกิจการของเขาเหล่านั้นแล้ว รัฐย่อมจำต้องจัดให้มีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจเบื้องต้นแก่ผู้ประกอบการในรูปแบบต่างๆ เช่น มาตรการด้านภาษี มาตรการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำมาตราการดังกล่าวมาใช้บังคับแต่ยังเกิดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายหลายประการซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ได้รับจากส่งเสริมและจูงใจจากทางภาครัฐอย่างแท้จริง

ผลการศึกษาพบว่า รัฐควรมีการปรับปรุงมาตรการในการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจ โดยการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ติดตั้งเครื่องจักร อุปกรณ์หรือนำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้ ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวควรดำเนินการผ่านกฎหมายส่งเสริมการลงทุนหรือประมวลรัษฎากร เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและเกี่ยวข้องกับผลประกอบการในทางธุรกิจของผู้ประกอบการหรือนักลงทุนโดยตรง ซึ่งจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้กับภาคการผลิตที่เป็นต้นเหตุหลักของการปล่อยมลพิษทางอากาศให้หันมาใส่ใจกับการติดตั้งหรือนำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากอุตสาหกรรมได้อย่างยั่งยืน

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา 2554..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

# # 5286054734 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS

KEYWORDS : PROMOTION/ CLEAN TECHNOLOGY / TAX / SUBSIDY

JIRANAN CHUCHEEP : PROMOTION AND SUPPORT MEASURE OF THE GOVERNMENT UNDER ENVIRONMENT QUALITY PRESERVATION AND PROMOTION ACT, B.E. 2535 CASE STUDY: INDUSTRIAL AIR POLLUTION. ADVISOR : PROF. SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D., CO-ADVISOR : NISAKORN KOSITRATNA, 171 pp.

The management of air pollution which are polluted from industrials is the measure of such industrials in order to protect air from pollution and to prevent human being from pollution. By doing these, industrials have huge investment costs in protect and terminate pollution during the manufacturing process before emit the air to atmosphere. The measure is known as a clean technology. If the government needs to stimulate industrials to use the clean technology, they should to provide the support measures, such as tax or subsidy measures for industrials. However, the problems of law enactment and enforcement seem to occur, even if the Thai Government has been used these measures for a while. Therefore, industrials have not got any real support from the government.

This thesis attempts to demonstrate that the government should to develop the promotion and support measures by increase benefits to industrials which use clean technology to reduce air pollution. Such benefits should be support by the government through the Investment Promotion Law or the Revenue Code since these laws directly relate to establishment of industrials and business turnover of investors. Consequently, those supporting measure shall encourage the real motivation of industrials, which are the root of problems, to use clean technology to decrease industrial air pollution.

Student's Signature .....

Field of Study : Finance and tax Laws .....

Advisor's Signature .....

Academic Year : 2011 .....

Co-advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเนื่องจากได้รับความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล และอาจารย์นิศากร โฆษิตรัตน์ ที่ได้ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการตรวจทานแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์จนสำเร็จเป็นรูปเล่มโดยสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร เป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และอาจารย์สมนึก ชัยเดชสุริยะ ที่ได้ให้ความกรุณาในการเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทั้งสามท่านได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะประเด็นปัญหาและความเห็นต่างๆ อันจะทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ

ขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดาและครอบครัวที่คอยให้กำลังใจ ให้ความรัก ความอบอุ่น และให้การสนับสนุนทางด้านการศึกษามาโดยตลอด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จทางการศึกษาอีกขั้นหนึ่ง

ขอบคุณเพื่อนๆสาขากฎหมายการเงินและภาษีอากรทุกคนที่คอยช่วยเหลือกันในทุกๆด้าน ขอขอบคุณมิตรภาพที่แสนอบอุ่นที่มีให้กันเสมอมา

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการได้พอสมควร และขอขอบคุณประโยชน์จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์และผู้ที่มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนสถานศึกษาทุกแห่งที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาและความรู้ให้แก่ข้าพเจ้า หากมีข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
3. ขอบเขตของการวิจัย.....	9
4. สมมติฐานของการวิจัย.....	9
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
<b>บทที่ 2 มूलเหตุ แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการจัดการปัญหา มลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม.....</b>	<b>11</b>
1. ความหมาย ลักษณะทั่วไปของอากาศ.....	11
1.1 ความหมายของอากาศ.....	11
1.2 ลักษณะทั่วไปของอากาศ.....	11
1.3 ความสำคัญของอากาศ.....	12
2. มลพิษทางอากาศ.....	12
2.1 ความหมายของมลพิษทางอากาศ.....	12
2.2 แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ.....	14
2.3 สาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	15
3. แนวทางการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	21
3.1 การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยภาครัฐ.....	21
3.1.1 การออกมาตรการด้านการสั่งการและควบคุม.....	22
3.1.2 การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัด	

การปัญหาหมลพิษทางอากาศ.....	30
3.2 การจัดการปัญหาหมลพิษทางอากาศโดยภาคเอกชน.....	36
3.2.1 การจัดซื้อจัดหาปัจจัยการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม.....	37
3.2.2 การขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม.....	37
3.2.3 การออกแบบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม.....	37
3.2.4 การผลิตด้วยเทคโนโลยีสะอาด.....	37
3.2.5 การใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม.....	37
3.2.6 การนำกลับมาใช้ใหม่.....	38
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการปัญหาหมลพิษโดยภาครัฐและการจัดการปัญหาหมลพิษ โดยภาคเอกชน.....	38
4.1 การจัดการปัญหาหมลพิษของภาครัฐกับรายจ่ายสาธารณะของรัฐ.....	38
4.2 ลักษณะของรายจ่ายสาธารณะของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหมลพิษทางอากาศ.....	39
4.3 หลักการที่ดีของการใช้จ่ายของรัฐ.....	44
4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการปัญหาหมลพิษกับการ จัดการปัญหาหมลพิษโดยภาคเอกชน.....	47
5.ความจำเป็นในการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจัดการปัญหาหมลพิษทาง อากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	48
6.บทวิเคราะห์การขาดบทบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการโรงงาน อุตสาหกรรม.....	52

**บทที่ 3 มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อการจัดการปัญหา  
หมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา  
คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535.....** 54

1. หลักการส่งเสริมการจัดการปัญหาหมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยการใช้ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจ.....	55
1.1 มาตรการภาษี.....	56
1.1.1 ความหมายของคำว่าสิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	56
1.1.2 ลักษณะของสิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	56
1.1.3 บทบาทของสิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	57



1.1.4	วัตถุประสงค์ของการสร้างแรงจูงใจจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	58
1.1.5	ประเภทของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	59
1.1.6	หลักการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	65
1.1.7	การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทย.....	68
1.2	มาตรการอื่นที่มีใช้ภาษี.....	82
1.2.1	ความหมายของการอุดหนุน.....	82
1.2.2	ประเภทของการอุดหนุน.....	84
2.	มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	88
2.1	โครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	89
2.1.1	ผู้มีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์.....	91
2.1.2	สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ.....	93
2.1.3	หลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริม.....	94
2.2.	โครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์อื่นที่มีใช้ภาษี.....	94
2.2.1	ผู้มีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์.....	97
2.2.2	สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ.....	98
2.2.3	หลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์.....	99
3.	บทวิเคราะห์มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535.....	102
<b>บทที่ 4 มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในต่างประเทศ.....</b>		<b>107</b>
1.	มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่น.....	108
1.1.	มาตรการทางภาษี.....	111
1.1.1	สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ.....	112
1.1.1.1	การคิดค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษ.....	112
1.1.1.2	การเครดิตภาษี.....	113

1.1.1.3 การหักรายจ่ายเพิ่มขึ้น.....	114
1.1.2 เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริม.....	114
1.2 มาตรการอื่นที่มีใช้ภาษี.....	115
2. มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมใน ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	117
2.1.มาตรการภาษี.....	117
2.1.1 สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ.....	117
2.1.1.1 ในระดับรัฐบาลกลาง.....	117
2.1.1.2 ในระดับมลรัฐ.....	118
2.1.2 เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริม.....	122
2.2.มาตรการอื่นที่มีใช้ภาษี.....	122
3. ข้อเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมแต่ละประเทศ.....	122
4. จุดเด่นของมาตรการส่งเสริมในต่างประเทศ.....	123
<b>บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการใช้มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทาง ราชการเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....</b>	<b>125</b>
1. วิเคราะห์มูลเหตุในการกำหนดมาตรการจูงใจทางภาษีและมิใช่ภาษีของภาครัฐเพื่อ ส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม.....	125
2. วิเคราะห์การบังคับใช้มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจาก โรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	131
3. แนวทางการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อการจัดการ ปัญหามลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ.....	145
4. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนำมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อ จัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	151

<b>บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>155</b>
บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	155
รายการอ้างอิง.....	160
ภาคผนวก.....	164
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	171

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	หลักการในการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี.....	66
2	เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียเกี่ยวกับของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของ กฎหมายแต่ละฉบับ.....	79
3	เปรียบเทียบการส่งเสริมและการให้ความช่วยเหลือสิทธิประโยชน์ทางภาษีตาม กฎหมายแต่ละฉบับที่บังคับใช้ในประเทศไทย.....	103
4	เปรียบเทียบการส่งเสริมและการให้ความช่วยเหลือสิทธิประโยชน์ทางภาษีตาม กฎหมายแต่ละประเทศ.....	123

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐที่จะต้องดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณสูง ในอดีตที่ผ่านมา รัฐมุ่งส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเชื่อว่าหากเศรษฐกิจมีการขยายตัวสูง ระดับรายได้ของคนในประเทศก็จะเพิ่มมากขึ้น และมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนก็จะสูงตามไปด้วย อันสะท้อนให้เห็นถึงการมุ่งขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจในเชิงปริมาณซึ่งจะเห็นได้ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณดังกล่าว นำมาซึ่งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยขาดความระมัดระวัง และปราศจากการจัดการดูแลอย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดผลกระทบตามมาทั้งในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างประชากรกลุ่มต่างๆ และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว นานาประเทศจึงตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แนวคิดในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ตระหนักว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการคุ้มครองป้องกันโดยต้องอาศัยความร่วมมือจากนานาประเทศ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1972 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสิ่งแวดล้อมครั้งแรกขึ้น โดยเป็นการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มนุษยชาติตระหนักถึงเหตุผลของการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากนานาประเทศ และจากการประชุมดังกล่าวทำให้เกิดเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกันขึ้น หรือเรียกความตกลงดังกล่าวว่า “ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม 1972” อันเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน พร้อมกับประกาศยืนยันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในทางสิ่งแวดล้อมและเชื่อว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน แต่รัฐจะต้องให้หลักประกันว่าการให้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประชุมดังกล่าว ประเทศต่างๆ ก็ยังคงพัฒนาประเทศโดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยและยังคงสร้างมลพิษที่เป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1992 หลังปฏิญญาสต็อกโฮล์ม 20 ปี ได้มีข้อตกลงว่าด้วยการพัฒนา

อย่างยั่งยืน โดยภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติตระหนักถึงความสำคัญของสมดุลของการพัฒนา กับปัญหาสิ่งแวดล้อม เกิดการประชุมที่เมืองริโด เดอจาเนโร ประเทศบราซิล และเกิดข้อตกลงที่เรียกว่า ปฏิญญาริโอ 1992 และกำหนดแผนปฏิบัติการที่ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นแผนที่คาดหวังให้ภาคีสมาชิกได้นำไปปฏิบัติในศตวรรษที่ 21 หรือตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นไป ซึ่งประกอบด้วย หลักการและแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นต้น

ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการจะมีการติดตามทุก 10-20 ปี ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2002 (ภายในปฏิญญาริโอ 10 ปี) องค์การสหประชาชาติได้มีการจัดประชุมสิ่งแวดล้อมโลกขึ้นอีกครั้งเพื่อกำหนดแผนการดำเนินการและรูปแบบวิธีการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยการดำเนินการดังกล่าวนั้นสามารถกระทำได้โดยผ่านการบังคับใช้กฎหมายซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของทุกประเทศที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นมีทั้งลักษณะที่เป็นมาตรการในการบังคับและควบคุมรวมทั้งมาตรการที่เป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับความตื่นตัวเรื่องสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เริ่มปรากฏขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2515 ประกอบกับการเร่งรัดพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุก 5 ปี ในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยได้ร่างกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม คือ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518” โดยกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายโดยตรงที่จะกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติได้ดำเนินการและจัดการดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง แต่สภาพการบังคับใช้ก็ยังไม่ได้ผลเช่นเดิม จึงส่งผลให้สิ่งแวดล้อมถูกละเลยและมลพิษสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมมากขึ้นจนกลายเป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งของประเทศไทยในปัจจุบันที่รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลเพื่อกำจัดและแก้ไขปัญหาต่างๆ และในปี พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับการปรับปรุงและมีมาตรการต่างๆ ชัดเจนขึ้นในการดำเนินการเพื่อให้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ยกระดับความสำคัญ โดยมีเป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์หลัก คือ การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ขัดหรือแย้งกับการพัฒนาประเทศ กฎหมายใหม่นี้ใช้ชื่อเดียวกับกฎหมายฉบับแรกคือ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535”

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีเป้าหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนก็ตาม แต่สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ดูเหมือนจะไม่ได้รับการคลี่คลายไปในทางที่ดีนักอันเนื่องมาจากการออกกฎหมายลำดับรองและการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตราต่างๆทำได้ช้ามากเมื่อเทียบกับมาตรการหรือกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย

ปัญหาที่ยังคงทวีความรุนแรงขึ้น เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยออกนโยบายในการให้สิทธิประโยชน์ทางการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบต่างๆมากมายส่งผลให้มีปริมาณโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการปล่อยมลพิษทางอากาศจึงเพิ่มขึ้นเสมือนเป็นเงาตามตัว ประกอบกับการวางผังเมืองการใช้ที่ดินที่ได้รับการวางแผนและปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศนั้นไม่เพียงจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมโลกอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่มากเกินไปที่ชั้นบรรยากาศโลกจะสามารถรองรับได้ ทำให้ในปัจจุบันสภาพอากาศได้แปรปรวนเกิดพายุและอุทกภัยนำมาซึ่งความเสียหายแก่ประเทศต่างๆทั่วโลก

การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยในการจัดการนั้นต้องอาศัยกระบวนการ วิธีการที่จะทำให้สภาพอากาศมีคุณภาพดีเหมาะสมต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์อันจำต้องอาศัย กลยุทธ์ วิธีการ รวมทั้งเครื่องมือ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ต่างๆ มากมายและเสียค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมที่อยู่ในกระบวนการผลิตซึ่งมีมูลค่ามหาศาล ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้ล้วนทำให้เกิดเป็นภาระต้นทุนแก่ผู้ประกอบการ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการจะผลักดันให้นักลงทุนหรือผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีสะอาดเข้ามาใช้ในกิจการของเขาเหล่านั้นแล้ว รัฐก็จำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจผู้ประกอบการเป็นเบื้องต้นในรูปแบบต่างๆ<sup>1</sup> เช่น มาตรการด้านภาษี มาตรการให้ความช่วยเหลือในด้านการเงิน การให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ดังเช่นที่นานาประเทศได้นำเข้าไปใช้ในกระบวนการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมและประสบผลสำเร็จค่อนข้างสูง

<sup>1</sup> สุณีเย มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 207.

จากการศึกษามาตรการส่งเสริมหรือจูงใจผู้ประกอบการเป็นการเบื้องต้นในรูปแบบต่างๆในประเทศไทยนั้น พบว่า ได้มีแนวความคิดในการนำเอามาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจ (Subsidies) มาใช้เพื่อลดหรือแบ่งเบาภาระให้แก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะจูงใจให้มีการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ โดยมาตรการดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ประกอบพระราชบัญญัติพิกัตศุลกากร พ.ศ.2530 อันเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการเก็บภาษีอากรจากการส่งออกหรือนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดการลงทุน รวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่มุ่งในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อม โดยในกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์ ที่มา และหลักเกณฑ์ วิธีการในการให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกัน กล่าวคือ

พระราชบัญญัติพิกัตศุลกากร พ.ศ.2469 ประกอบพระราชบัญญัติพิกัตศุลกากร พ.ศ.2530 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีจากการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งสินค้าออกนอกประเทศ โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อการจัดหารายได้เข้ารัฐเพื่อนำมาใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ หรือเป็นเครื่องมือในการจำกัดการบริโภคสิ่งของบางอย่างที่ภาครัฐเห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือเป็นของใช้ฟุ่มเฟือยโดยการกำหนดอัตราภาษีให้สูงขึ้นสำหรับสิ่งของดังกล่าวนั้นเพื่อลดหรือจำกัดการบริโภคของประชาชนให้น้อยลง หรืออาจเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการส่งออกสำหรับกิจการบางประเภทที่ภาครัฐต้องการสนับสนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีในรูปแบบต่างๆไม่ว่าจะเป็นการลดยกเว้นหรือการคืนภาษี เป็นต้น ตลอดจนเพื่อตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนการส่งออกกับประเทศที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเฉพาะการส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมบางอย่างนั้น ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถออกกฎกระทรวงยกเว้นอากรหรือลดอากรให้กับสินค้าบางประเภท โดยอาศัยเหตุผลอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ หรือ

<sup>2</sup> กฤติกา บันประเสริฐ. กฎหมายศุลกากรกับการค้าระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552) หน้า 20.



เพื่อความผาสุกของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ<sup>3</sup> รวมทั้งเหตุผลอื่นๆ เช่น พันธะกรณีระหว่างประเทศ<sup>4</sup> ได้ ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมหรือจูงใจผู้ประกอบการในการลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 กำหนดให้เครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ที่ถือว่ารักษาสสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงอุปกรณ์ที่ใช้บำบัดอากาศเสีย\* เป็นสินค้าที่ได้รับการลดอากรโดยต้องมีคุณสมบัติตามที่ประกาศกระทรวงดังกล่าวกำหนด

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยมาตรการในการส่งเสริมการลงทุน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มมาตรการจูงใจด้านการลงทุนเพื่อส่งออก การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ และเน้นเรื่องการรักษาความสะอาด ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน โดยกิจการที่กฎหมายดังกล่าวให้การส่งเสริม<sup>5</sup> จะต้องเป็นกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กิจการที่ใช้ทุน แรงงานหรือบริการในอัตราสูงหรือ กิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นว่ากิจการนั้นยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย โดยคณะกรรมการจะกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริม สำหรับมาตรการในการส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ประกอบการลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีมติเห็นชอบให้มีการให้สิทธิประโยชน์

<sup>3</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติพิกัดศุลกากร พ.ศ.2530.

<sup>4</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติพิกัดศุลกากร พ.ศ.2530.

\* ดูรายละเอียดตามประกาศกระทรวงการคลังลงวันที่ 31 ธันวาคม 2549 เรื่องการลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ข้อ 2 วรรคสอง (ข) (2)

<sup>5</sup> รัชนี อุทยานันท์. “ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลกกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544 : กรณีศึกษาอุตสาหกรรมเหล็ก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) หน้า 6.

<sup>6</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520.

โดยออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 3/2550 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2550 โดยผู้ประกอบการต้องประกอบกิจการที่อยู่ในข่ายกิจการที่คณะกรรมการกำหนด \* ทั้งนี้ มาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจที่ผู้ประกอบการได้รับจะอยู่ในรูปของสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และสิทธิประโยชน์อื่นที่ได้รับตามกฎหมายที่ดั่งในแต่ละเขต เป็นต้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยมาตรการส่งเสริม โดยมาตรา 94 กำหนดมาตรการส่งเสริมไว้ดังนี้

“เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น หรือผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ดังต่อไปนี้

(1) การขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร

(2) การขอรับอนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตาม (1) ได้ภายในราชอาณาจักร รวมทั้งขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่เกิเกิดขึ้นเนื่องจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมในราชอาณาจักรด้วย

---

\* ได้แก่ ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าเคมีและปิโตรเคมี แร่และโลหะพื้นฐาน

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ในวรรคหนึ่ง แต่ประสงค์ที่จะจัดให้มีระบบ อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ของตนเอง เพื่อทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่นที่เกิดจากกิจการ หรือการดำเนินกิจการของตน มีสิทธิที่จะขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามวรรคหนึ่งได้”

นอกจากนี้ยังมีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจให้ผู้ประกอบการในรูปแบบของการขอรับการสนับสนุนจัดทำโครงการหรือกิจการเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอันรวมไปถึงการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในรูปของการกักขังโดยคติดอกเบียดำ หรือไม่คติดอกเบียดำ หรือการให้เปล่าจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า มาตรการในการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการในกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีบริบทในการบังคับใช้หรือแก้ปัญหาต่างกัน โดยจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการแต่ละประเภทสามารถอาศัยสิทธิประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจจากกฎหมายแต่ละฉบับที่สอดคล้องกับกิจการของตน ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการในกิจการขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้า โรงกลั่นน้ำมัน หากต้องการดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการช่วยลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมก็สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ส่วนผู้ประกอบการทั่วไปอย่างเช่น ผู้ประกอบการผลิตยางพาราสำเร็จรูป หรือผู้ประกอบการโรงกลั่นน้ำมันปาล์ม หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอู่พ่นสีรถยนต์ก็สามารถขอรับสิทธิประโยชน์จากพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ประกอบพระราชบัญญัติพิภดศุลกากร พ.ศ.2530 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กรณีผู้ประกอบการที่ขอรับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 อาจประสบปัญหา หรือข้อจำกัดอันไม่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นได้ เนื่องจากยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมก็ไม่จูงใจ เมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยธนาคารและแหล่งทุนอื่นๆ รวมทั้งกระบวนการขอรับความช่วยเหลือไม่ชัดเจน นอกจากนี้ การส่งเสริมจะเน้นที่เครื่องจักร อุปกรณ์ที่ไม่สามารถหาได้ในประเทศ โดยไม่ได้ส่งเสริมให้ผู้ผลิตเครื่องจักรหรือผู้พัฒนานวัตกรรมใหม่ๆที่เกิดจากการสร้างสรรค์ของคนไทยเอง อันเป็นการสะท้อนว่ามาตรการดังกล่าวมุ่งเน้นสนับสนุนการนำเข้าแต่ไม่ได้สนับสนุนสินค้าในประเทศ หรือแม้กระทั่งประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ที่มุ่ง

ส่งเสริมแต่เพียงการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านอากรขาเข้า อันเป็นการซ้ำซ้อนกับการให้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ประกอบพระราชบัญญัติพิกัตศุลกากร พ.ศ. 2530 ซึ่งได้มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะเกิดประโยชน์เพิ่มเติมต่อผู้ประกอบการแต่อย่างใด ประกอบทั้งหากผู้ประกอบการต้องการนำเข้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศมาใช้ในกิจการของตนย่อมเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการนำเข้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในลักษณะดังกล่าวหากผู้ประกอบการรายนั้นต้องการนำเข้าด้วยตนเองย่อมสร้างภาระและค่าใช้จ่ายจำนวนมากเนื่องจากไม่มีอำนาจต่อรองทางธุรกิจและอาจไม่ได้มีความเชี่ยวชาญทางด้านการค้าและการดำเนินการเกี่ยวกับการนำเข้าโดยตรง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าวมักเป็นการนำเข้าของตัวแทนจำหน่ายสินค้าประเภทนั้นโดยตรงซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถขอรับการส่งเสริมตามกฎหมายศุลกากรได้ จึงสะท้อนให้เห็นว่า รูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงไม่สามารถส่งเสริมเจ้าของหรือผู้ครอบครองเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างแท้จริง

จากตัวอย่างปัญหาข้างต้น ผู้เขียนจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของมาตรการดังกล่าวที่จะนำมาเสริมสร้างการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนปัญหา ข้อจำกัดของการบัญญัติกฎหมาย และการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยจะทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ศึกษามาตรการดังกล่าวนี้ที่ใช้บังคับในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมและได้มีการนำมาตรการเหล่านี้มาใช้บังคับและประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง อันจะนำมาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มูลเหตุ แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และสิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ภาษี ประกอบทั้งหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในประเทศไทยและแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาและข้อจำกัดของการบังคับใช้มาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และสิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงมาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และสิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ภาษีให้เหมาะสมเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## 3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมในรูปแบบภาษี และมาตรการอื่นที่ไม่ใช่ภาษี แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

## 4. สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 94 กำหนดสิทธิในการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อรับสิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax) และสิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tax) แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่เพียงพอให้เกิดการสร้างแรงจูงใจในการดำเนินกิจกรรมที่ช่วยลดปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการขอรับสิทธิประโยชน์ จึงเห็นสมควรทำการศึกษาโดยเทียบเคียงกับกฎหมายต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์และหาแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

## 5. วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร โดยอาศัยการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารอันประกอบด้วย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศอธิบดี ตำรา วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ เอกสารเผยแพร่ของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งของต่างประเทศและในประเทศไทย ตลอดจนความเห็นของนักกฎหมาย และนำข้อมูลความรู้ที่ได้ทั้งหมดมาทำการศึกษาและ วิเคราะห์เทียบเคียงและนำเสนอในลักษณะพรรณนาวิเคราะห์

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบมูลเหตุ แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการจัดการ ปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม
2. ทำให้เข้าใจสภาพปัญหาและข้อจำกัดของการบังคับใช้มาตรการการสร้าง แรงจูงใจจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ภาษีตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
3. ปรับปรุงและพัฒนามาตรการการสร้างแรงจูงใจจากการให้สิทธิประโยชน์ทาง ภาษีและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ภาษีให้เหมาะสมเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## บทที่ 2

### มูลเหตุ แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษาของนักวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ พบว่า บรรยากาศจะเป็นตัวช่วยทำให้เกิดกระบวนการต่างๆที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิต ปรับอุณหภูมิของโลกให้พอเหมาะกับการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิต กรองรังสีอัลตราไวโอเล็ตและป้องกันอนุภาคต่างๆที่มาจากนอกโลก ซึ่งจะเห็นได้ว่าบรรยากาศเป็นสิ่งที่สำคัญมากต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ แต่ปัจจุบันพบว่าบรรยากาศของโลกได้ถูกทำลายจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆไม่ว่าจะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น ไฟไหม้ป่า ภูเขาไฟระเบิด หรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การปล่อยมลพิษจากยานพาหนะหรือโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้บรรยากาศของโลกถูกทำลายจนเกิดวิกฤตการณ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆตามมามากมาย และปัญหาที่ประเทศต่างๆทั่วโลกต่างต้องประสบในปัจจุบัน คือ วิกฤตปัญหาโลกร้อน (Global Warming) อันนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ ทั้งนี้ ในเบื้องต้นผู้เขียนจะได้อธิบายถึงความหมายของอากาศศาสตร์ ตลอดจนลักษณะของอากาศที่อยู่ในสภาวะปกติและสภาวะที่เรียกว่ามลพิษ และแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่เป็นต้นเหตุสำคัญ พร้อมทั้งแนวทางการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศของภาครัฐและเอกชนเพื่อนำไปสู่การกำหนดจุดเกาะเกี่ยวในการประสานความร่วมมือในการจัดการปัญหาร่วมกันเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศที่มีประสิทธิภาพต่อไป

#### 1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของอากาศ

##### 1.1 ความหมายของอากาศ

อากาศ<sup>1</sup> (Weather) หมายถึง บรรยากาศบริเวณใกล้ผิวโลกที่อยู่รอบๆ ตัวเรา

##### 1.2 ลักษณะทั่วไปของอากาศ<sup>2</sup>

อากาศเป็นของผสม ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ

---

<sup>1</sup> อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547)

<sup>2</sup> เรืองเดียวกัน

**ส่วนที่หนึ่ง** ได้แก่ ก๊าซต่างๆ อากาศจัดอยู่ในสถานภาพก๊าซ ถือเป็นองค์ประกอบหลักของบรรยากาศ เป็นสารเนื้อเดียวประเภทสารผสม ประกอบด้วยส่วนผสมของก๊าซไนโตรเจนในปริมาณร้อยละ 78 โดยปริมาตร และก๊าซออกซิเจนในปริมาณร้อยละ 21 ก๊าซอาร์กอนและก๊าซอื่นในส่วนผสมค่อนข้างต่ำ คือ ปริมาณร้อยละ 0.9 ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซอื่นๆในปริมาณร้อยละ 0.1

**ส่วนที่สอง** ได้แก่ ไอน้ำ ปริมาณไอน้ำในอากาศเกิดจากการระเหยของน้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ การระเหยของน้ำจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอุณหภูมิพื้นผิวหน้าและปริมาณไอน้ำในอากาศ

**ส่วนที่สาม** ได้แก่ อนุภาคที่เป็นของแข็ง ซึ่งประกอบด้วย ฝุ่นละออง ควันไฟ ซึ่งอนุภาคต่างๆในบรรยากาศอาจแยกเป็นอนุภาคต่างๆ รวมทั้งจุลินทรีย์ต่างๆ

### 1.3 ความสำคัญของอากาศ

อากาศนับว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของสรรพสิ่ง กล่าวคือ ในชั้นบรรยากาศนั้นจะมีก๊าซที่สำคัญต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตในโลก นั่นคือ ก๊าซออกซิเจน ก๊าซออกซิเจนมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของคน พืช สัตว์ และจุลินทรีย์ซึ่งจะอยู่ในชั้นบรรยากาศที่มีความหนาเพียง 5-6 กิโลเมตรเท่านั้น โดยปกติจะมีส่วนผสมของก๊าซต่างๆดังกล่าวมาข้างต้นค่อนข้างคงที่ ซึ่งหากปริมาณของก๊าซคงที่โดยไม่มีการก่อกวนจากแหล่งกำเนิดที่ผิดปกติจะถือว่าเป็นบริเวณดังกล่าวเป็นอากาศบริสุทธิ์ แต่เมื่อใดก็ตามที่ส่วนผสมของอากาศเปลี่ยนแปลงเป็นปริมาณของฝุ่นละออง หมอกควัน ไอ ไอน้ำ เขม่าและกัมมันตรังสีอยู่ในบรรยากาศมากเกินไป หรือสารระเหยที่ทำให้เกิดกลิ่น สภาวะดังกล่าวจัดว่าเป็น “อากาศเสีย” หรือเรียกว่า “มลพิษทางอากาศ” ซึ่งส่งผลกระทบต่อดำเนินชีวิตของสิ่งมีชีวิตบนโลก ตลอดจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และอาจนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและเสียหายต่อสิ่งมีชีวิตบนโลกได้

## 2. มลพิษทางอากาศ

### 2.1 ความหมายของมลพิษทางอากาศ

ในการให้ความหมายของคำว่า “มลพิษทางอากาศ” นั้น ได้มีการนิยามคำดังกล่าวไว้ในไว้อย่างมากมาย โดยมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้



ปิยวรรณ แสงสว่าง ได้ให้คำนิยามของ มลพิษทางอากาศ ว่าหมายถึง “สภาวะที่สิ่งเจือปนอยู่ในอากาศเป็นปริมาณมากจนถึงระดับที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และทรัพย์สินตลอดจนสัตว์และพืชทั่วไป”<sup>3</sup>

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ให้คำนิยามของคำว่า มลพิษทางอากาศ ว่าหมายถึง “การคงอยู่ของสิ่งแปลกปลอมซึ่งมีความเข้มข้นในช่วงเวลาหนึ่งมากที่จะมีผลต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ชุมชน พืช สัตว์ ทรัพย์สิน หรือรบกวนต่อการดำรงชีวิตหรือการพักผ่อนของประชาชน”<sup>4</sup>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้ให้นิยามคำว่า อากาศเสีย ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง “ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสียด ก๊าซ ควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดเบาบางจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้”

จึงอาจกล่าวได้ว่า “มลพิษทางอากาศ” หมายถึง ภาวะอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติเป็นเวลานานพอที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินต่างๆ ทั้งนี้ อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์”

สภาวะของอากาศที่อยู่ในระดับของมลพิษทางอากาศดังนิยามข้างต้นนั้นอาจเกิดจากกระบวนการทางธรรมชาติ เช่น ฝุ่นละอองจากลมพายุ แผ่นดินไหว ไฟไหม้ป่า ซึ่งอากาศเสียที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติเป็นอันตรายต่อมนุษย์น้อยมาก เพราะแหล่งกำเนิดอยู่ไกลและปริมาณที่เข้าสู่สภาพแวดล้อมของมนุษย์และสัตว์มีน้อย นอกจากนั้นการเกิดขึ้นซึ่งสภาวะมลพิษทางอากาศอาจเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียของรถยนต์ จากโรงงานอุตสาหกรรม จากกระบวนการผลิต จากกิจกรรมด้านการเกษตร จากการระเหยของก๊าซบางชนิดซึ่งเกิดจากขยะมูลฝอยและของเสีย เป็นต้น ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศนั้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยตรงแล้วยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศโลกดังเช่น ปรากฏการณ์ก๊าซเรือนกระจก ซึ่งหมายถึงก๊าซ 2 ชนิดอันได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

<sup>3</sup> ปิยวรรณ แสงสว่าง, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย, 2540) หน้า 36.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2540) หน้า 57-58.

และก๊าซมีเทนซึ่งอยู่ในชั้นบรรยากาศมีปริมาณมากเกินไปทำให้แสงจากดวงอาทิตย์ไม่สามารถผ่านเข้ามายังเปลือกโลกได้ การสะสมของก๊าซดังกล่าวก่อให้เกิด “ภาวะโลกร้อน” และทำให้เกิดวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า “การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” เกิดพายุ แผ่นดินไหวและอุทกภัย ซึ่งสร้างความเสียหายเป็นจำนวนมากให้กับนานาประเทศในปัจจุบัน

## 2.2 แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ

จากการศึกษาพบว่า แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญมักเกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยแบ่งแหล่งกำเนิดได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ มลพิษทางอากาศที่เกิดจากยานพาหนะ การก่อสร้าง และจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยที่การเกิดมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะและการก่อสร้างจะเกิดในเขตเมืองและชุมชนขนาดใหญ่ แต่ปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นปัญหาที่กระจายอยู่ทั่วประเทศซึ่งมักเป็นพื้นที่ที่สนับสนุนให้มีการลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรมในลักษณะต่างๆ โดยรายละเอียดของแหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภทมีดังนี้

### 2.2.1 มลพิษทางอากาศที่เกิดจากยานพาหนะ

เกิดมาจากการจราจรที่ติดขัดทำให้รถเคลื่อนตัวได้ช้า มีการหยุดและออกตัวบ่อยครั้ง ซึ่งทำให้น้ำมันถูกเผาผลาญมากขึ้น การสันดาปของน้ำมันเชื้อเพลิงไม่สมบูรณ์และมีการระบายสารพิษทางท่อไอเสียในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น โดยสารมลพิษที่ระบายเข้าสู่บรรยากาศ ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน สารประกอบไฮโดรคาร์บอนและฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน สารตะกั่ว และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ดังนั้น บริเวณที่ใกล้ถนนที่มีการจราจรติดขัดจะมีปัญหามลพิษทางอากาศที่รุนแรงกว่าบริเวณที่มีการจราจรคล่องตัว ซึ่งพื้นที่ที่เกิดมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะในปริมาณมาก เช่น กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และชุมชนเมืองของจังหวัดต่างๆ เป็นต้น

### 1.3.2 แหล่งกำเนิดมลพิษจากการก่อสร้าง

โดยที่เมืองขนาดใหญ่จะมีการก่อสร้างอาคารและถนนค่อนข้างมากซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวนั่นเองที่ทำให้วัสดุต่างๆที่นำมาใช้ในการก่อสร้างเกิดการกระจายก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองตามมามากมาย ซึ่งถือว่าฝุ่นละอองเป็นมลพิษทางอากาศอย่างหนึ่งอีกด้วย

### 1.3.3 มลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

มลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงและกระบวนการผลิต ซึ่งเชื้อเพลิงที่ใช้สำหรับอุตสาหกรรมมีอยู่ 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

ก. เชื้อเพลิงที่เป็นของแข็ง

ข. เชื้อเพลิงที่เป็นของเหลว ได้แก่ น้ำมันเตา และน้ำมันดีเซล

ค. เชื้อเพลิงที่เป็นก๊าซ ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติและก๊าซ LPG

การเผาไหม้เชื้อเพลิงต่างๆข้างต้นก่อให้เกิดสารมลพิษ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ ฝุ่นละออง ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน สารพิษเหล่านี้เป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพอากาศในบรรยากาศและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมมักกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทั้งในเขตชนบทและเขตเมืองอันเป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

แม้ปัญหามลพิษทางอากาศจะเกิดจากหลายช่องทางดังกล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น เนื่องจากพัฒนาการของโรงงานอุตสาหกรรมได้เจริญเติบโตเพิ่มมากขึ้นในทุกปี การปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก็มีมากขึ้นเสมือนเป็นเงาตามตัว การวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดต่างๆต้องคำนึงถึงปัจจัยและองค์ประกอบที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาวิเคราะห์เฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น เพื่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาคัดเจนและเป็นรูปธรรม

ในส่วนต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงมูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนจุดบกพร่องของแนวทางในการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบันของภาครัฐและเอกชนอันจะนำมาซึ่งการวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหานั้นต่อไป

## 2. สาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

ในการวิเคราะห์หาสาเหตุของการเกิดปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงสภาวะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอุตสาหกรรมไทยเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษาพบว่า พัฒนาการโครงสร้างของอุตสาหกรรมไทยส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสังคมการเกษตรมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงปลายปี พ.ศ. 2490 โดยพบว่าในช่วงปี 2493 – 2502 จะเป็นช่วงการเติบโตของอุตสาหกรรมประเภทแปรรูปอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมกลุ่มแรกที่เกิดขึ้น ต่อมารัฐบาลได้สนับสนุนให้มีอุตสาหกรรมประเภทสิ่งทอ เสื้อผ้า เคมีภัณฑ์ และยานยนต์ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ประเทศไทยได้ก้าวสู่ยุคอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดการขาดดุลทางการค้าและก่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศเพิ่มขึ้น โดยรัฐได้ให้การสนับสนุนนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการลงทุนในรูปแบบการร่วมทุน โดยรัฐบาลได้ให้การคุ้มครองทางด้านภาษีและสร้างสิ่งจูงใจในการลงทุนด้านต่างๆ ประกอบกับในช่วงดังกล่าวความต้องการบริโภคภายในประเทศมีเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และ 4 รัฐบาลได้ใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออก โดยได้ใช้มาตรการในด้านต่างๆ เช่น การลดภาษีการนำเข้าวัตถุดิบ การลดภาษีเครื่องจักร และการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น ประเภทอุตสาหกรรมในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและใช้แรงงานเป็นหลัก จนกระทั่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และที่ 6 นั้น รัฐบาลก็ยังใช้นโยบายในการส่งเสริมการส่งออกอยู่ ถึงแม้ว่าในช่วงแรก ภาคอุตสาหกรรมจะมีการชะลอตัวของอัตราการเติบโต โดยมีสาเหตุมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันโลก ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำและราคาสินค้าตกต่ำตลอดจนการขาดดุลการชำระเงินของประเทศก็ตาม แต่ในระยะต่อมา เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวขึ้นส่งผลให้อุตสาหกรรมการส่งออกของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่อุตสาหกรรมการเกษตรเริ่มชะลอตัวลง ซึ่งในขณะเดียวกันนี้ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้า และอิเล็กทรอนิกส์มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเกิดอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกรูปแบบใหม่หลายประเภทด้วยกันอันได้แก่ อุตสาหกรรมรองเท้า ของเด็กเล่น พลาสติก เครื่องหนัง และอัญมณี เป็นต้น

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และเริ่มต้นแผนฯ 8 นั้นพบว่า ภาคอุตสาหกรรมยังเป็นภาคการผลิตที่มีอัตราการเติบโตสูงสุด ซึ่งในช่วงเริ่มต้นของแผนฯ 7 นี้เองที่รูปแบบการลงทุนจากต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานสูงเป็นอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีสูงขึ้น เช่น อุตสาหกรรมเคมี ผลิตปิโตรเคมี และเครื่องจักร เป็นต้น

จากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศดังกล่าวในช่วงต้น ทำให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2512

พบว่า มีโรงงานประมาณ 630 โรงงานและเพิ่มขึ้นเป็น 51,000 โรงงาน ในปี พ.ศ. 2532 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนโรงงานประมาณ 126,000 โรงงาน และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆทุกปี

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าจากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอุตสาหกรรมไทยในช่วงต้น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีนโยบายในการสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมในประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยเชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมส่งผลให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้รายได้ของคนในประเทศเพิ่มมากขึ้นทำให้มาตรฐานของประชาชนดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งของการใช้และการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมส่งผลให้จำนวนทรัพยากรธรรมชาติค่อยๆลดลง ประกอบกับพฤติกรรมการผลิตของภาคอุตสาหกรรมที่มีได้คำนึงถึงผลกระทบต่อภายนอก ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆตามมามากมาย และที่เห็นเด่นชัดและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศนั้นได้ส่งผลกระทบต่อภาวะการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศ นำมาสู่วิกฤตการณ์ “โลกร้อน” ก่อให้เกิดปัญหาภัยธรรมชาติที่ทั่วโลกกำลังประสบปัญหาอยู่

เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมก็พบว่า มีปัจจัยหลักดังต่อไปนี้

## 2.1 นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐและการย้ายฐานการผลิตของประเทศพัฒนาแล้ว

จากการศึกษาพบว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรัฐได้มุ่งเน้นในเรื่องของการพัฒนาประเทศไปสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยรัฐได้ปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนกระทั่งถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) รัฐจึงตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาแบบยั่งยืนมากำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับดังกล่าว ซึ่งมีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาไว้ 3 ประการ โดยมีเป้าหมายให้สามารถรักษาความเจริญเติบโตของประเทศไว้อย่างต่อเนื่องเป็นประการแรก และในประการที่สองได้มุ่งเน้นในด้านคุณภาพให้การเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมและช่วยสร้างคุณภาพชีวิตที่สมบูรณ์แก่ประชาชน และในประการที่สามได้มุ่งเน้นที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม ซึ่งเห็นได้ว่า เมื่อมองภาพของการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งปัญหามลพิษทางอากาศพบว่า ในช่วงอดีตที่ผ่านมารัฐได้ปล่อยให้มลพิษต่างๆเล็ดลอดไปอยู่ในสถานะที่เลวร้ายลงทุกขณะจนเข้าสู่ภาวะวิกฤตโดยไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นจน

ยากในการที่จะแก้ไขและเยียวยา ทั้งนี้ แม้จะมีมาตรการต่างๆออกมาเพื่อควบคุมการตั้งโรงงาน อุตสาหกรรมและการปล่อยมลพิษ แต่ก็ขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ในยุคโลกาภิวัตน์ของอุตสาหกรรมส่งผลให้ประเทศพัฒนาแล้ว พยายามลดต้นทุนการผลิตอุตสาหกรรม โดยย้ายฐานการผลิตในขั้นตอนของการประกอบ อุตสาหกรรม ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มต่ำสุดในห่วงโซ่การผลิตมายังประเทศกำลังพัฒนาที่มีแรงงานที่ถูกกว่า ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะควบคุมส่วนที่มีมูลค่าเพิ่มสูงสุด ได้แก่ การเป็นเจ้าของเทคโนโลยี และการออกแบบ รวมถึงเจ้าของเครื่องหมายการค้า ทั้งนี้ แม้การศึกษาส่วนใหญ่จะสรุปว่า การย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมเป็นเรื่องของการลดต้นทุนด้านการผลิตโดยตรง ไม่เกี่ยวกับการลด ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม แต่การศึกษาในระยะหลังเริ่มชี้ให้เห็นว่าการย้ายฐานการผลิตอาจเกี่ยวข้อง กับการผลักรถด้านสิ่งแวดล้อมออกจากประเทศที่พัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมาก ได้แก่กฎหมายในการป้องกันและ แก้ปัญหาการปนเปื้อน (Contamination) ของดินและน้ำใต้ดินจากการทำอุตสาหกรรม ทำให้เกิด ต้นทุนเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดูแลปัญหาดังกล่าวนี้ในปริมาณสูงซึ่งยังไม่รวมต้นทุนในการแก้ไข ปัญหาด้านมลพิษทางน้ำและอากาศ ในขณะเดียวกันถ้าประเทศเหล่านี้มาลงทุนในประเทศกำลัง พัฒนาที่ไม่มีกฎหมายในการดูแลปัญหาด้านการปนเปื้อนของดินและน้ำใต้ดินดังกล่าว หรือการ บังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆที่ไม่เข้มงวด เช่นกรณีในประเทศไทย ก็อาจทำให้ประเทศผู้ ลงทุนสามารถประหยัดต้นทุนได้มาก นอกจากนี้ อุตสาหกรรมบางประเภทยังก่อให้เกิดปัญหาก๊าซ เรือนกระจก ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศพยายามผลักรถความรับผิดชอบการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกออกจากประเทศของตน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้อาจทำให้มีแรงจูงใจมากขึ้นใน การย้ายฐานการผลิตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษ กากของเสียอันตราย และก๊าซเรือนกระจกออก จากประเทศของตนมากยิ่งขึ้น

และจากการศึกษายังพบอีกว่า แนวโน้มนโยบายด้านการลงทุนและการพัฒนา อุตสาหกรรมของภาครัฐยังขาดวิสัยทัศน์ระยะยาวในการยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจไทยให้พ้น จากการเป็นฐานการลงทุนทางอุตสาหกรรมที่มีแต่ค่าแรงต่ำ สู่ระดับการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้น ในห่วงโซ่การผลิตด้วยการสร้างความสามารถในการแข่งขันที่อยู่บนพื้นฐานของความรู้ ไม่ว่าจะ เป็นการพัฒนาด้านเทคโนโลยีหรือความคิดที่สร้างสรรค์จากภูมิปัญญาไทย นโยบายในลักษณะนี้มี ส่วนทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีและการลงทุนจากต่างประเทศเป็น หลัก ขาดอำนาจต่อการป้องกันการเข้ามาลงทุนของต่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีเทคโนโลยี หรือความสามารถเฉพาะที่อุตสาหกรรมจะต้องพึ่งพิง เมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นมา นักลงทุนใน

อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็สามารถอ้างเหตุผลที่จะย้ายฐานการผลิตไปที่อื่นทำให้ไทยไม่สามารถเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาได้

## 2.2 ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมที่ขาดประสิทธิภาพ

ระบบจัดการสิ่งแวดล้อม หรือ “The Environmental Management” (EMS) คือ กระบวนการจัดการรูปแบบใหม่ที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบทั้งระบบการผลิต การจัดส่ง การจำหน่าย และการจัดการกับซากเศษ โดยจะต้องทำการตรวจสอบหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Measurement) ที่เกิดขึ้นจริงกับกระบวนการผลิต ซึ่งเครื่องมือที่ใช้สำหรับระบบจัดการสิ่งแวดล้อม (EMS) มีดังต่อไปนี้

### (1) การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Eco-Design)

ถือเป็นการวางมาตรฐานใหม่ โดยจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ตอนเริ่มต้นการออกแบบ ซึ่งผู้ผลิตต้องศึกษาในการออกแบบผลิตภัณฑ์นั้นๆว่าจะใช้วัสดุอะไรที่ไม่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม วัสดุที่นำมาใช้ต้องใช้พลังงานเท่าไรในการให้ได้มาซึ่งวัสดุนั้น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาเป็นจำนวนเท่าไร การขนส่งใช้พลังงานเท่าไร และเมื่อนำมาใช้ผลิตสินค้า นั้น ขณะใช้งานมีขนาดพลังงานที่ใช้เท่าไรและสามารถลดการใช้พลังงานได้หรือไม่ เป็นต้น

### (2) การจัดซื้อผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

เป็นการปรับระบบการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ โดยจะต้องคำนึงถึงผู้จำหน่ายที่นำมาเสนอผลิตภัณฑ์ อะไหล่ ชิ้นส่วนหรือวัตถุดิบ ฯลฯ ว่าได้นำเสนอผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รวมถึงต้องคำนึงถึงวัสดุที่ใช้ในการผลิต การขนส่ง การใช้งาน ว่าสามารถนำกลับมารีไซเคิลได้หรือไม่ โดยยึดหลัก 3R คือ Reduce Reuse และ Recycle

ทั้งนี้ แต่เดิมนั้นโรงงานผู้ผลิตจะเน้นแต่เฉพาะราคา และมาตรฐานด้านคุณภาพของสินค้าเท่านั้น แต่ในปัจจุบัน นอกจากจะต้องคำนึงถึงคุณภาพของตัวสินค้าแล้ว ยังจะต้องรวมไปถึงมาตรฐานด้านสุขภาพพลานามัย ความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมที่การผลิตจะมีผลกระทบโดยตรงทั้งก่อนหรือหลังการผลิต โดยจะดูรวมไปถึงการทำงานทั้งระบบในหน่วยงานและจะต้องสามารถทำการเชื่อมโยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นเทียบกับมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ หรือเทียบมูลค่าเป็นจำนวนเงินที่จะเรียกว่า “บัญชีต้นทุนสิ่งแวดล้อม (Environmental Management Account – EMA) ที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล คำนวณ และการทำรายงานทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ สังคม และระบบนิเวศน์ทั้งสามส่วนเข้ามาพิจารณาในการคิดต้นทุนสินค้าและ

บริการ สำหรับแนวคิดเรื่องระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย โดยบริษัทขนาดใหญ่มองว่าในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นผลกำไรที่ดีเยี่ยมสำหรับบริษัทของตน แต่ในขณะเดียวกันบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) กลับมองว่าเป็นต้นทุนที่มากมายมหาศาลในการที่จะต้องมาจัดตั้งระบบเพื่อรองรับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้นำเอาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานที่เรียกว่า ISO 14000 มาใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมและบริษัทชั้นนำหลายแห่งแล้ว แต่วัตถุประสงค์หลักก็เพียงเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อส่งสินค้าไปขายเท่านั้น มิได้ทำเพื่อหลักการประหยัด เพื่อสังคมและเพื่อลดต้นทุนอย่างแท้จริง ดังนั้นการให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวจึงยังมีไม่มาก ซึ่งหากสรุปปัญหาของการทำระบบจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่องกฎหมายและระบบการศึกษา กล่าวคือ ภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมล้วนแล้วแต่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่บังคับและควบคุมโดยปรากฏบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสร้างแรงจูงใจที่น้อย ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว กลับพยายามหาช่องทางในการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการบังคับด้วยการให้สินบนเจ้าพนักงาน หรือพยายามลักลอบปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(2) เอกชนขาดความเข้าใจและกังวลในด้านจิตวิทยาในการที่จะนำระบบเข้ามาใช้ โดยเฉพาะบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม มองว่าระบบจัดการสิ่งแวดล้อมถือเป็นต้นทุนที่มากมายมหาศาล

(3) การขาดจิตสำนึกและความตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยรวม

(4) การขาดบุคคลากรผู้ชำนาญการ และขาดผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่จะจัดทำระบบจัดการสิ่งแวดล้อม

เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมขาดประสิทธิภาพอันนำมาซึ่งปัญหาหมอกพิษทางอากาศที่ไม่ได้รับการป้องกันและความเสียหายในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามทั้งภาครัฐและภาคเอกชนก็ได้พยายามหาวิธีการในป้องกันและแก้ไขปัญหาซึ่งจะได้ทำการอธิบายในหัวข้อถัดไป



### 3. แนวทางการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

#### 3.1 การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยภาครัฐ

ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยภาครัฐนั้น รัฐได้ออกมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากมาย โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายสำคัญหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยในกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน กล่าวคือ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จะนำพื้นที่ในเขตนิคมที่ก่อตั้งขึ้นมาให้ผู้ลงทุนเช่า เช่าซื้อ หรือขาย และให้บริการในด้านต่างๆ แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโดย กนอ.มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการสำรวจ การวางแผน การบำรุงดูแลรักษา การตรวจสอบผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายต่างๆ กำหนดซึ่งรวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและการรักษาคุณภาพแวดล้อมด้วย<sup>5</sup>

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและกำกับการดูแลการตั้งและประกอบกิจการโรงงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศ หรือของสาธารณชน การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายกับป้องกันอันตรายที่อาจเกิดแก่ประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่คุ้มครองด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขภาพสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณสุขที่สำคัญให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยการออกข้อกำหนดท้องถิ่นใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการควบคุมมลพิษทางอากาศได้แก่ เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ และเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแล โดยการออกคำสั่งให้ปรับปรุง แก้ไขการอนุญาต หรือไม่อนุญาต การสั่งพักการใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรวมทั้งการเปรียบเทียบคดีและยังกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มี

<sup>5</sup> ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

อำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำ ปรับปรุงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการ หรือออกคำสั่ง รวมทั้งผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายที่รัฐนำมาบังคับใช้ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถจำแนกตามสภาพการบังคับใช้ได้หลายลักษณะ โดยสามารถอธิบายมาตรการแต่ละประเภทได้ดังนี้

### 3.1.1 การออกมาตรการด้านการสั่งการและควบคุม

มาตรการทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นมาตรการสั่งการและควบคุม (Command and Control) ซึ่งมีแนวคิดว่ามีมลพิษต่างๆ หากขาดการควบคุมแล้วมลพิษก็จะถูกปล่อยออกสู่สภาพแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถที่สภาพแวดล้อมจะดูดซับและขจัดได้เอง หรือจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของสาธารณชน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งมาตรฐานคุณภาพของสภาพแวดล้อม (Environmental Quality Standard) ขึ้นเพื่อมิให้ปริมาณมลพิษที่ออกสู่สิ่งแวดล้อมมากเกินไปจนเป็นอันตราย ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องอาศัยการสั่งการและควบคุมโดยตรงด้วยกลไกของรัฐ หน่วยงานกำเนิดมลพิษ ซึ่งรัฐมักกำหนดค่าปรับในกรณีที่มีการละเมิดมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้เพื่อให้มาตรการดังกล่าวบรรลุผล โดยที่มาตรการดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็นลักษณะต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1.1.1 มาตรการที่เป็นการบังคับและควบคุม

เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการกำหนดพฤติกรรมของคนโดยตรง มีลักษณะเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายและบทกำหนดโทษ ได้แก่

##### (1) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือประกอบกิจการ โดยโรงงานอุตสาหกรรมขนาด

ใหญ่ตามประเภทและขนาด รวมถึงนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในข่ายที่กฎหมายกำหนดจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งรายงานดังกล่าวจะต้องจัดทำโดยผู้มีสิทธิทำรายงานซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 51 ซึ่งปัจจุบันมีบริษัทที่ปรึกษาได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานที่จดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) แล้วบางส่วน ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานจะนำมาซึ่งการกำหนดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เจ้าของโครงการจะต้องนำไปปฏิบัติเมื่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 48 วรรคท้าย และหน่วยงานอนุญาตได้ออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวแล้วนำมาตรการในรายงานถือเป็นเงื่อนไขการประกอบกิจการที่ผู้ประกอบการต้องติดตามตรวจสอบและรายงานผลการปฏิบัติงานตามมาตรการ การติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเป็นประจำ 6 เดือน

## (2) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยที่รัฐได้กำหนดทั้งมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 32 และมาตรา 55 มาตรา 68 และมาตรา 69 ซึ่งจะเป็นการกำหนดออกเป็น 2 ลักษณะ<sup>6</sup> ดังนี้

### ก. ค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>7</sup>

ได้กำหนดเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆเป็นมาตรฐานกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรฐานในการควบคุมปริมาณแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆมิให้เกินไปกว่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มนุษย์และสรรพสิ่งมีชีวิตจะดำรงอยู่ได้ตามธรรมชาติในสภาพที่เหมาะสม ได้แก่ มาตรฐานน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง ชายฝั่งทะเล น้ำบาดาล มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ โดยหลักเกณฑ์

<sup>6</sup> อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2547) หน้า 236

<sup>7</sup> มาตรา 32,55 ประกอบมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรฐานดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักการทางวิชาการว่าด้วยสภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต และสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศน์ หากค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อมโทรมลง จะบ่งชี้ถึงการปนเปื้อนจากแหล่งกำเนิด ซึ่งต้องไปบริหารจัดการหรือควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดซึ่งเป็นต้นเหตุของการเปลี่ยนแปลงระดับมาตรฐานเกินกว่าที่กำหนด<sup>8</sup>

### ข. มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

เพื่อมิให้การพัฒนาหรือการกระทำกิจกรรมใดๆที่ระบายมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจนเป็นผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไปจากมาตรฐานที่กำหนด จึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ได้แก่ การระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยต้องมีการกำหนดระดับการลดปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษที่จะระบายออกจากสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยกฎหมายได้ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะยังไม่มีผลใช้บังคับแหล่งกำเนิดมลพิษทันที แต่จะต้องมีการกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นก่อน และเมื่อได้มีการประกาศให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบอุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสอบและทดลองแล้วเห็นว่ายังใช้การได้อยู่ เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้

### (3) การกำหนดให้มีระบบบำบัดอากาศและเครื่องมือต่างๆ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้มีการนำมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดให้มีระบบบำบัดอากาศมาบังคับใช้ โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 32,55 และ มาตรา 68

ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสียต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อย่างไรก็ตาม ในประกาศกระทรวงดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดว่าระบบบำบัดอากาศเสียที่ต้องนำมาใช้เป็นระบบใด เพียงแต่กำหนดไว้ว่าต้องไม่ใช่วิธีเจือจาง เช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดค่ามาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) โดยในข้อ 16 ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้มีการระบายของเสียออกจากโรงงานเว้นแต่จะได้มีการทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างจนอากาศที่ระบายออกมานั้นมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกินกว่าค่ามาตรฐานที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่ใช่วิธีทำให้เจือจาง ซึ่งการกำหนดให้มีระบบบำบัดอากาศและเครื่องมือต่างๆนี้ เป็นเรื่องที่ต้องคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ ผู้ประกอบการซึ่งถือว่าเป็นผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบในการลงทุนและจัดการปล่อยของเสีย อากาศเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด

#### (4) การกำหนดให้มีการรายงานผลการตรวจสอบและวิธีการในการรายงานผลการตรวจสอบ

การกำหนดให้มีการรายงานผลการตรวจสอบมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้โรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการปล่อยสารมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (พ.ศ.2550) เรื่องจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ.2550 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานที่ต้องจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2551

นอกจากนั้นแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ใช้วิธีการรายงานผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง การส่งข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศจากปล่องอัตโนมัติอย่างต่อเนื่อง พ.ศ.2550 ประกอบกับประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ 64/2551 เรื่องการส่งข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศจากปล่องอัตโนมัติอย่างต่อเนื่องไปที่ศูนย์เฝ้าระวังและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง เพื่อป้องกันมิให้เกิดรายงานเท็จ และช่วยให้สามารถควบคุมมลพิษทางอากาศได้ทันทั่วทั้งอีกด้วย

### 3.1.1.2 มาตรการลงโทษ

เป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ของสมาชิกในสังคม ทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและใน ส่วนของโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ประกอบการที่ต่างก็ได้รับประโยชน์จากการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขร่วมกัน โดยใน โครงสร้างกฎหมายนั้น จะต้องมีส่วนที่เป็นการกำหนดแบบแห่งการปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า ข้อกำหนด และส่วนที่เป็นการกำหนดกระบวนการลงโทษเพื่อปราบปราม ป้องกัน และแก้ไข ซึ่ง กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องและใช้ในการลงโทษโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติ สาธารณสุข พ.ศ.2535 และกฎหมายของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติของ เทศบาลตำบลมาบตาพุด เป็นต้น โดยสามารถแยกได้เป็น 3 ลักษณะ ตามสภาพการบังคับใช้ ดังนี้

#### (1) การบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐใน การควบคุมดูแลให้เอกชนที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจทางปกครองนั้นได้

การบังคับทางปกครองจะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว หากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งให้บุคคลที่ตกอยู่ใต้ บังคับต้องกระทำการ ยอมให้บุคคลอื่นกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ และบุคคลที่อยู่ภายใต้ บังคับนั้นฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการบังคับให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง อำนาจดำเนินการบังคับด้วยตนเองดังกล่าวเป็น ลักษณะเฉพาะที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแตกต่าง จากเอกชนทั่วไป ซึ่งในกรณีของเอกชนทั่วไปนั้น หากมีข้อพิพาทในทางกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว เอกชน ดังกล่าวไม่อาจบังคับตามสิทธิได้ด้วยตนเอง แต่จำเป็นต้องร้องขอให้องค์กรของรัฐบังคับการให้ ทั้งนี้ โดยการฟ้องคดีต่อศาลและขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ<sup>9</sup>

#### (2) การบังคับทางอาญา

<sup>9</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของ กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญู ชน,2546) หน้า 259.

การบังคับทางอาญา ได้แก่ บรรดากฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษไว้ ฉะนั้น กฎหมายอาญาจึงมิได้หมายถึงเฉพาะประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งถือเป็นกฎหมายอาญาหลักของประเทศแต่เพียงฉบับเดียว แต่ยังรวมถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติถึงความผิดและกำหนดโทษไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นต้น สภาพบังคับทางอาญาที่เกี่ยวกับมลพิษนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้หลัก Command and Control ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่รัฐบัญญัติไว้เพื่อปราบปรามการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับและเพื่อเอาโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย<sup>10</sup>

การปล่อยมลพิษทางอากาศของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความเสียหายต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยของประชาชนในพื้นที่ถือได้ว่าเป็นความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยหลักแล้ว รัฐจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั่นเอง แต่บุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำความผิดมีสิทธิที่จะฟ้องคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้<sup>11</sup> กฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะใช้มาตรการบังคับทางอาญาโดยกำหนดบทลงโทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษจำคุกและโทษปรับ เพื่อเป็นมาตรการที่เข้มงวดในการบังคับให้บุคคลเชื่อฟังและปฏิบัติตาม แต่การกระทำความผิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น โทษที่นำมาใช้จึงเน้นไปที่โทษปรับแทนการจำคุก

### (3) ความบังคับทางแพ่ง

ผู้ได้รับความเสียหายจะใช้มาตรการเยียวยาความรับผิดชอบทางแพ่งก็ต่อเมื่อกรณีที่รัฐใช้อำนาจบังคับทางปกครองและบังคับทางอาญาในการระงับเหตุรำคาญแล้วไม่ได้ผล ประชาชนหรือเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการที่โรงงานก่อเหตุรำคาญ เช่น เจ็บป่วยในระบบทางเดินหายใจเพราะโรงงานปล่อยอากาศเสียออกจากโรงงานโดยไม่ได้บำบัดตามที่กฎหมาย

<sup>10</sup> ชัชชม อรรถกัญญา, “การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย”, *ดูภาพ*, เล่มที่ 1 ปีที่ 43, (มกราคม – มีนาคม 2539), หน้า 80.

<sup>11</sup> อัญชัญ พงษ์ประดิษฐ์, “บทบาทของประชาชนในการดำเนินคดีอาญาความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2545) หน้า 103

กำหนด อาจฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งได้เพราะการก่อให้เกิดอากาศเสีย เป็นกรณีเหตุรำคาญ ซึ่งไม่จำเป็นต้องถึงขนาดเกินกว่ามาตรฐานอากาศที่ปล่อยออกสู่สาธารณะก็ได้ แต่หากอากาศเสีย นั้น อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ก็ถือเป็นเหตุรำคาญเช่นกันและถือเป็นมลพิษ ทางอากาศด้วย มาตรการเยียวยาความรับผิดชอบทางแพ่งจึงเป็นมาตรการที่เข้ามารองรับสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากเหตุรำคาญได้

### 3.1.1.3 มาตรการในการเฝ้าระวังและตรวจสอบ

การตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ หมายถึง การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลนั้นตามหลักการทางวิชาการเพื่อให้ทราบถึงผลการปฏิบัติตามข้อกำหนดของแหล่งกำเนิดมลพิษว่ามีลักษณะและสภาพเช่นไร รวมทั้งการตรวจสอบเพื่อหาสาเหตุของการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายเพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็น หลักฐานสำหรับการตรวจสอบและประเมินความก้าวหน้าของการบังคับใช้กฎหมายนี้

การตรวจสอบและการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยทั่วไปนั้น จะมีที่มาจาก 3 แหล่งที่สำคัญ ดังนี้

(1) การตรวจสอบโดยเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุม ตามที่กฎหมายกำหนด

(2) การตรวจสอบตนเองโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษว่าจ้างผู้ ควบคุม ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระในการควบคุมมลพิษเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ

(3) จากกรร้องเรียนหรือร้องทุกข์ของประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย หรือจาก องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดการมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

### 3.1.1.4 มาตรการกำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมมลพิษ

การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตควบคุมมลพิษเป็นการใช้อำนาจบังคับ ทางปกครองอย่างหนึ่งของทางราชการ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้การจัดการปัญหามลพิษ เป็นไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยให้อำนาจองค์กรของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่ที่มีปัญหามลพิษซึ่งมี แนวโน้มว่าจะส่งผลร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจ ก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจ



ก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตเป็นเขตควบคุมมลพิษ และให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดในพื้นที่นั้นได้โดยตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเขตควบคุมมลพิษนั้น และให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเขตควบคุมมลพิษนั้นเป็นพิเศษพร้อมทั้งกำหนดมาตรการบางประการให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้นปฏิบัติ

### 3.1.1.5 ข้อดีและข้อเสียของการใช้มาตรการด้านการสั่งการและควบคุม

#### ก. ข้อดีของการใช้มาตรการด้านการสั่งการและควบคุม

1) มาตรการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของนักการเมือง ข้าราชการ และผู้ผลิต เนื่องจากสอดคล้องกับการออกกฎระเบียบต่างๆที่รัฐได้กระทำอยู่แล้ว ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักมีกฎหมายรองรับในการออกมาตรฐานจึงสามารถดำเนินการได้ทันที

2) รัฐสามารถใช้มาตรการเดียวกันได้ในการปฏิบัติทุกๆกรณี หากมาตรฐานของหน่วยงานต่างๆมีเอกภาพ รัฐก็จะไม่เสียเวลาในการพิจารณาแต่ละเรื่องเป็นกรณีไป จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและช่วยลดโอกาสที่ข้าราชการจะตีความกฎระเบียบต่างๆ เพื่อหาประโยชน์อันมิชอบได้ แต่หากหน่วยงานกำหนดมาตรฐานแตกต่างกันไปอย่างไม่มีเอกภาพอาจสร้างความสับสนแก่เอกชนว่าได้ปฏิบัติตามมาตรฐานครบทุกมาตรฐานของหน่วยงานต่างๆหรือไม่

#### ข. ข้อเสียของการใช้มาตรการด้านการสั่งการและควบคุม

1) มาตรฐานมลพิษมักไม่สอดคล้องกับระดับมลพิษที่เหมาะสมแก่สังคม ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์อธิบายได้ว่าการตั้งมาตรฐานสูงเกินไปหรือต่ำเกินไป ซึ่งส่งผลให้สังคมพลาดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์สุทธิบางส่วนหรือได้รับประโยชน์สุทธิต่ำไปตามลำดับ และระบบมาตรฐานมลพิษจะไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพ (Economic Efficiency) เนื่องจากแต่ละหน่วยผลิตมีต้นทุนในการจัดการกับมลพิษ (Abatement Cost) ไม่เท่าเทียมกัน แต่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันจึงอาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นการยากที่รัฐจะกำหนดมาตรฐานให้สอดคล้องกับแต่ละหน่วยผลิต ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลกำไรและต้นทุนการบำบัดมลพิษของภาคเอกชนซึ่งรัฐต้องเสียต้นทุนในการจัดการเพื่อให้ได้ข้อมูลดังกล่าว

2) จะมีผลยับยั้งหรือชะลอการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ เนื่องจาก หากหน่วยผลิตสามารถทำให้ของเสียที่ปล่อยออกมาสู่สภาพแวดล้อมหรือปฏิบัติได้ตามมาตรฐานแล้วก็ไม่เห็นเหตุผลจูงใจให้ต้องลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อลดมลพิษให้ต่ำกว่าเดิม ส่วนหน่วยผลิตที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามมาตรฐานแต่เห็นว่าอัตราค่าปรับที่เพิ่มขึ้นเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานหากต่ำเกินไป เอกชนมีแนวโน้มที่จะปล่อยมลพิษสูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การตั้งค่าปรับสูงหลายเท่าจึงอาจเป็นสิ่งจำเป็นในการลดแรงจูงใจในการทำความผิด

3) ต้นทุนในการบริหารและบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสูง เนื่องจากมีเอกชนจำนวนมากจึงเป็นการยากที่จะระบุได้ชัดเจนว่าผู้ใดปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

4) ขาดกลไกอัตโนมัติที่จะปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ปริมาณมลพิษรวมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งอาจสูงเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากมีแหล่งกำเนิดมลพิษจำนวนมากที่เกิดจากการลงทุนพัฒนาโครงการในพื้นที่ที่มีระบบสาธารณสุขปกคลุมเป็นส่วนรองรับไว้แล้ว ทำให้แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโครงการเดียวกันอยู่ใกล้กัน ทำให้ความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกมามีผลกระทบต่อความสามารถในการรองรับของสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น เช่น กรณีที่มามาตาฟูด เป็นต้น

5) อาจเป็นสาเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองและการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีประเทศพัฒนาแล้วใช้มาตรฐานคุณภาพของสภาพแวดล้อมในกรณีของมลพิษที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ (Cost-Border Pollution) ซึ่งปกติมีความเข้มงวดมากกว่ากับประเทศกำลังพัฒนา ทั้งยังอาจถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาซึ่งหากประเทศกำลังพัฒนาไม่ใช้มาตรฐานเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วอาจถูกปฏิเสธการนำเข้าได้

### 3.1.2 การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ

เนื่องจากการใช้มาตรการทางด้านคำสั่งและการควบคุมมีข้อจำกัดบางประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับการตัดสินใจในการผลิตสินค้าจำนวนเท่าใดของผู้ประกอบการจะพิจารณาเพียงแต่รายรับที่ได้จากการผลิตสินค้าและต้นทุนเอกชน (Private Cost)

ที่ใช้ในการผลิตโดยตรง โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนภายนอก<sup>12</sup> (External Cost) ที่สร้างความเสียหายต่างๆต่อสภาพแวดล้อม และเหตุผลที่ผู้ผลิตมิได้รวมต้นทุนภายนอกเข้าไปด้วยสะท้อนให้เห็นถึงระบบราคาและระบบตลาดล้มเหลว (Market Failure) ในการส่งข้อมูลที่แท้จริงของสังคม (Social Cost) ไปให้ผู้ประกอบการ ส่งผลให้การผลิตก่อให้เกิดปริมาณมลพิษสูงกว่าระดับที่เหมาะสมต่อสังคม จึงมีแนวคิดในการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับให้หน่วยเศรษฐกิจนำต้นทุนภายนอกกลับเข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจในการผลิต (Internalize External Cost) ของตน และด้วยระบบตลาดและราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของสังคมได้ใกล้เคียงความจริง หน่วยผลิตจะสามารถตัดสินใจเลือกระดับการผลิตที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการดังกล่าวเรียกว่า “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม”<sup>13</sup>

### 3.1.2.1 ความหมายของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

“เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม” หมายถึง การนำหลักทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการเฝ้าระวัง ควบคุม ป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างกลไกราคาที่เกี่ยวข้องให้เกิดแรงจูงใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการการรักษาสิ่งแวดล้อม”

### 3.1.2.2 วัตถุประสงค์ของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม<sup>14</sup>

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

<sup>12</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม,” วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่ 8, ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2544) : 93-95

<sup>13</sup> สุทัศน์ ทองสถิตย์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 29

<sup>14</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, กอบกุล ราชะนาคร, “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม” เอกสารวิชาการ ชุดความรู้นโยบายสาธารณะ (ตุลาคม 2552) : 11

(1) เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการลดการก่อมลพิษ เช่น ลดการก่อให้เกิดขยะหรือของเสีย ลดการใช้พลังงาน และเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลด (Disincentive) การก่อมลพิษ เช่น การเก็บภาษีมลพิษตามปริมาณน้ำเสียหรืออากาศเสียที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ก่อมลพิษพยายามดำเนินมาตรการหรือปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้น้ำเสียน้อยลง

ทั้งนี้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่ว่าการกำกับและควบคุม แต่เป็นการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อให้บุคคลหรือองค์กรตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากร และคำนึงถึงผลกระทบภายนอก (External cost) ของกิจกรรมนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคตัดสินใจเองว่าจะดำเนินมาตรการหรือเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อยลงหรือไม่

### 3.1.2.3 ประเภทของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท<sup>15</sup> อันได้แก่

#### (1) เครื่องมือทางการเงินการคลัง (Fiscal and Financial Tools)

เครื่องมือดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานความสามารถในการบำบัดมลพิษให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยจะเรียกเก็บค่าตอบแทนจากกิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม เช่น

ก. ระบบการจัดเก็บค่าบริการ/ค่าปล่อยมลพิษ (Charge System) คือ ระบบที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายหรือค่าใช้บริการจากสิ่งแวดล้อม โดยแหล่งกำเนิดมลพิษใดไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดจะต้องจ่ายค่าปล่อยมลพิษ ตัวอย่างเครื่องมือที่นำมาใช้ เช่น

(1) ค่าใช้บริการ (User Charge) คือ เงินที่จ่ายสำหรับต้นทุนการบำบัดหรือจำกัดของเสีย

<sup>15</sup> สุทัศน์ ทองสถิตย์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย,” หน้า 9

(2) **ค่าปล่อยมลพิษ (Effluent Charge หรือ Emission Charge)** คือ เงินที่เรียกเก็บจากการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยค่าปล่อยมลพิษนี้เกี่ยวข้องกับปริมาณและลักษณะของสารมลพิษรวมทั้งค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

(3) **ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Charge)** โดยเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ทำให้เกิดมลพิษในขั้นตอนการผลิต การบริโภค หรือในการกำจัด

(4) **ค่าปรับ (Fine)** ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการบำบัดมลพิษ

#### ข. การจัดเก็บภาษี (Tax)

เป็นภาษีที่เก็บจากมลพิษที่ผู้ประกอบการทำให้เกิดมลพิษ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการต้องลดการก่อมลพิษ และมีผลทางอ้อมคือทำให้ผู้บริโภคลดการบริโภคลง สามารถเรียกเก็บจากปัจจัยการผลิตที่เป็นปัจจัยสำคัญ หรือเก็บจากการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิตหรือกิจกรรมอื่น รวมทั้งการบริโภคที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการจัดเก็บโดยโครงสร้างภาษีที่แตกต่างกัน (Differential Tax System)

ค. **การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการ (Administration Fee)** จะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษที่แสวงหากำไรโดยเรียกเก็บทันทีที่ยื่นขอใบอนุญาตดำเนินการ ซึ่งอาจจ่ายเป็นก้อนเพียงครั้งเดียว หรือเป็นรายปี หรือสั้นกว่าระยะเวลาที่กำหนด

#### (2) เครื่องมือทางการตลาด (Marketable Tools)

เป็นเครื่องมือที่สร้างขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการให้กับผู้ประกอบการโดยอาศัยกลไกทางการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบการตรวจสอบและบันทึกปริมาณมลพิษ ระบบการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ และกระบวนการประกันความเสี่ยงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษ เช่น

ก. **ระบบมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-refund System)** โดยจะต้องมีการประเมินของเสียไว้ล่วงหน้า และต้องมีการชำระเป็นรายปี หรือทุกระยะเวลาสั้นกว่าที่กำหนด จำเป็นจะต้องมีระบบการตรวจสอบและบันทึกปริมาณมลพิษด้วย หรืออาจเป็นระบบการคืนเงินมัดจำ หรือคืนเงินค่าประกันให้กับผู้บริโภค ในกรณีที่ซื้อสินค้าไปแล้วนำภาชนะบรรจุภัณฑ์กลับมาคืน

ข. **การสร้างตลาดซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Tradable Market System)** โดยยอมให้มีการซื้อขายสิทธิความเป็นเจ้าของใบอนุญาตปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

ได้ และสร้างตลาดที่ผู้ก่อมลพิษสามารถปล่อยมลพิษที่บำบัดได้มาตรฐานแล้วออกสู่สาธารณะได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ แหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทต้องขอใบอนุญาตก่อน และต้องระบุปริมาณมลพิษที่สามารถปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมได้ด้วย

**ค. การประกันความเสี่ยงเสียหาย (Liability Insurance)** บริษัทประกันภัยจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสี่ยงเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเรียกเก็บค่าประกันความเสี่ยงจากผู้ก่อให้ความความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยค่าธรรมเนียมในการประกันจะสะท้อนให้เห็นถึงขนาดและโอกาสของความเสียหายที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ระบบนี้จะมีแรงจูงใจในรูปแบบของเบี้ยประกันที่ลดลง เมื่อผู้ประกันไม่ได้เกิดความเสียหายตามกำหนด

### (3) เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ (Subsidy Tools)

เพื่อเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการในการเปลี่ยนเทคโนโลยีที่ใช้ในกระบวนการผลิต หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคให้ไปใช้สินค้าที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสนับสนุนการวิจัยสิ่งแวดล้อม เช่น

**ก. การให้เงินทุนช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า (Grant)** คือ การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้รับการอุดหนุนโดยไม่ต้องจ่ายคืน ซึ่งผู้ก่อมลพิษจะต้องมีการนำมาตรการที่ช่วยลดมลพิษในอนาคตมาใช้

**ข. การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan)** คือ การให้เงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาด เป็นมาตรการที่สามารถชักจูงให้ผู้ก่อมลพิษปฏิบัติตามมาตรการลดมลพิษที่กำหนด โดยหันมาใช้วิธีการผลิตที่สะอาด

**ค. การลดหย่อนภาษี (Tax Allowance)** คือ การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีกับผู้ก่อมลพิษเมื่อมีการนำมาตรการลดมลพิษมาใช้ หรือใช้วิธีการผลิตที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการยกเว้นภาษีจากการบริโภคสินค้าบางประเภทที่จะทำให้มลพิษลดปริมาณลง

**ง. แรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย (Financial Enforcement Incentive)** คือ การสร้างแรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย เมื่อผู้ก่อมลพิษเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็จะมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น เช่น

(1) **ค่าปรับ (Non-compliance Fee)** คือ เงินที่ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายเมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มีอยู่ ส่วนจำนวนจะปรับเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับผลกำไรที่ได้จากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น

(2) **พันธบัตรการปฏิบัติงาน (Performance Bond)** เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ช่วยลดภาระการกำจัดมลพิษโดยภาครัฐ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องเรียกเก็บเงินล่วงหน้าจากผู้ประกอบการที่อาจก่อมลพิษและเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการจะได้รับเงินคืนหลังจากพิสูจน์ได้ว่ากิจกรรมนั้นๆ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น เป็นการนำแนวคิดหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ควบคู่กับกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเครื่องมือดังกล่าวมีแนวคิดสำคัญคือ “การสร้างแรงจูงใจ” ซึ่งการสร้างแรงจูงใจดังกล่าวมีทั้งการสร้างแรงจูงใจทางบวกและการสร้างแรงจูงใจทางลบ การสร้างแรงจูงใจทางบวก ได้แก่ การใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ เช่น การให้เงินทุนช่วยเหลือ การให้กู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำ และการลดหย่อนภาษี เป็นต้น ส่วนการสร้างแรงจูงใจในทางลบ ได้แก่ การจัดเก็บค่าใช้บริการหรือค่าปล่อยมลพิษ ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ค่าปรับ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะดำเนินการเพียงมาตรการเดียวไม่ได้ ต้องอาศัยเครื่องมือต่างๆ เกื้อหนุนซึ่งกันและกันจึงจะก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหามลพิษอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

#### 3.1.2.4 หลักการสำคัญของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์<sup>16</sup> มีดังนี้

- 1) สร้างแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการปัญหามลพิษให้ถูกต้อง
- 2) สร้างระบบสถาบันเพื่อช่วยรัฐในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักวิชาการสิ่งแวดล้อม
- 3) การทำประโยชน์ให้แก่สิ่งแวดล้อมมิได้ทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มสูงขึ้นแต่เป็นการช่วยรัฐให้ลดต้นทุนของสังคมลง

#### 3.1.2.5 ลักษณะที่ดีของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์<sup>17</sup> มีดังนี้

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

- 1) สามารถส่งสัญญาณราคาที่ถูกต้องให้กับผู้ผลิตและผู้บริโภคเพื่อให้ทราบถึงราคาและต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ โดยยอมรับว่าการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริโภคและผู้ผลิต
- 2) ควรจะให้ทางเลือกแก่ผู้ใช้ทรัพยากรว่าจะเลือกบริโภคสินค้าใด
- 3) กลไกทางเศรษฐศาสตร์มีลักษณะคล่องตัวและแปรผันได้ตามสภาพของแต่ละพื้นที่
- 4) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มีลักษณะต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายที่ต้องมีลักษณะของการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้น กล่าวคือ ต้องมีการปล่อยมลพิษเกินระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ซึ่งตามความเป็นจริงมลพิษในปริมาณน้อยก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จะถูกนำมาใช้ตามปริมาณมลพิษที่ก่อให้เกิดขึ้นหรือปล่อยออกมา

### 3.2 การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยภาคเอกชน

ปัจจุบันหลักการของ “Industrial Ecology” ได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งในแวดวงอุตสาหกรรมโดยเฉพาะกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ส่งผลให้ทางภาครัฐและภาคเอกชนพยายามรณรงค์ส่งเสริมหรือออกระเบียบข้อบังคับให้สถานประกอบการดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดซื้อวัตถุดิบ การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การผลิตด้วยเทคโนโลยีที่สะอาด การเคลื่อนย้ายจัดเก็บและจัดส่งที่ประหยัดพลังงาน ตลอดจนการนำสินค้าที่ทิ้งแล้วกลับมาใช้ใหม่หรือฝังกลับ เป็นต้น

จากกระแสดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการไทยได้รับผลกระทบจากระเบียบหรือมาตรการต่างๆ มากมายที่กำหนดขึ้นในระบบการค้าระหว่างประเทศ เช่น ข้อกำหนด RoHS ที่ระบุถึงสารอันตราย 6 ชนิดในการห้ามนำเข้ากลุ่มประเทศสหภาพยุโรป EU ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการส่งออกชาวไทยบางรายต้องหาสารทดแทนสำหรับผลิตภัณฑ์ของตน ส่งผลต่อต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ ในอนาคต กฎระเบียบหรือมาตรการต่างๆ จะมีความเข้มแข็งขึ้นและถูกใช้ไปกับคู่ค้าต่างๆ ทั่วโลก ดังนั้น ผู้ประกอบการชาวไทยจึงจำต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์เพื่อให้สามารถแข่งขันและอยู่รอดได้ในโลกอนาคต



กลยุทธ์ที่ตอบสนองต่อกฎระเบียบและข้อกำหนดต่างๆในเวทีการค้าโลก ก็คือ การมุ่งพัฒนาองค์กรไปสู่ “องค์กรแห่งความยั่งยืน” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่างแพร่หลาย โดยการจัดการที่เรียกว่า “การจัดการโซ่อุปทานสีเขียว” (Green Supply Chain Management : GSCM) ซึ่งกล่าวโดยรวมคือ การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปตลอดโซ่อุปทาน โดยปรากฏเป็นแนวทางหลัก 6 ส่วน ดังต่อไปนี้

### 3.2.1 การจัดซื้อจัดหาปัจจัยการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Supply หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Green Procurement)

คือ ความพยายามในการจัดซื้อ จัดหาจากผู้ส่งมอบสีเขียว (Green Supplier) ด้วยวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการซื้อวัตถุดิบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การซื้อกระดาษที่รีไซเคิลได้ 100% ของหน่วยงานในรัฐบาลญี่ปุ่น เป็นต้น

### 3.2.2 การขนส่งที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Logistics)

หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า โลจิสติกส์สีเขียว คือ ความพยายามในการเคลื่อนย้าย จัดเก็บหรือขนส่งวัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ โดยมีต้นทุนและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกน้อยที่สุด ทั้งนี้ องค์กรจะต้องออกแบบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์เพื่อให้เหมาะสมต่อการเคลื่อนย้ายขนส่งและจัดเก็บ เลือกแบบการเคลื่อนย้ายหรือขนส่งที่เหมาะสม

### 3.2.3 การออกแบบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Design)

หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์เชิงนิเวศ (Eco-design) คือ การนำความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์โดยพิจารณาถึงการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผลิตภัณฑ์ตลอดช่วงอายุ

### 3.2.4 การผลิตด้วยเทคโนโลยีสะอาด (Green manufacturing)

เป็นการมุ่งใช้ปัจจัยการผลิตให้คุ้มค่าที่สุดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการทำกำไรและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งในปัจจุบันนิยมใช้หลัก 3R คือ Reduce Reuse Recycle โดยมุ่งเน้นที่การลดความสูญเสียที่แหล่งกำเนิดเป็นหลักไม่ใช่ปรับปรุงภายหลังกระบวนการ

### 3.2.5 การใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Consumption)

คือการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการออกแบบมาเป็นอย่างดีและมีการใช้อย่างเหมาะสมซึ่งจะส่งผลให้มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่คาดการณ์ไว้

### 3.2.6 การนำกลับมาใช้ใหม่ (Green Recycling)

คือ การนำซากของผลิตภัณฑ์กลับมารีไซเคิล ซึ่งผลิตภัณฑ์ที่มีสารมลพิษก็จะสร้างความยุ่งยากต่อการกำจัดและการรีไซเคิล วิศวกรผู้ออกแบบผลิตภัณฑ์ควรได้รับการถอดประกอบซากผลิตภัณฑ์เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการออกแบบ ทั้งนี้ เพื่อให้การถอดประกอบซากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและใช้พลังงานน้อยที่สุด

## 4. ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยภาครัฐและการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยภาคเอกชน

ดังจะเห็นได้ว่าในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมของภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าวข้างต้นมีสิ่งหนึ่งที่เป็นจุดสัมพันธ์และอาจเกิดความร่วมมือซึ่งกันและกันได้ นั่นคือ การให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนเพื่อจูงใจการบริหารจัดการปัญหามลพิษทางอากาศผ่านทางมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งอาจทำได้โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือการให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น เงินลงทุน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ขั้นต่ำ เป็นต้น แม้มาตรการดังกล่าวจะทำให้รัฐขาดรายได้ที่จะนำไปบริหารประเทศก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเป้าประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวก็เพื่อให้เอกชนซึ่งเป็นต้นเหตุหลักในการก่อมลพิษทางอากาศหันมาให้ความสำคัญในการบริหารจัดการธุรกิจของตนให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและนำมาซึ่งการลดปริมาณมลพิษทางอากาศได้โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างเครื่องมือหรืออุปกรณ์ การจ้างบุคคลากรมาจัดการกับปัญหามลพิษอีกทอดหนึ่ง โดยที่การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐในด้านดังกล่าวข้างต้นถือเป็นหนึ่งในมาตรการที่เป็นรูปธรรมที่สุดของการดำเนินนโยบายของรัฐบาล<sup>18</sup> ซึ่งถือเป็นรายจ่ายอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้มีส่วนอำนาจในการตัดสินใจจะกำหนดนโยบายดังกล่าวย่อมต้องพิจารณาหลักการเบื้องต้นของสิ่งที่เรียกว่า “รายจ่ายสาธารณะ”<sup>19</sup> เพื่อให้ให้นโยบายดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

### 4.1 การจัดการปัญหามลพิษของภาครัฐเป็นรายจ่ายสาธารณะของรัฐ

<sup>18</sup> ภาวภูณี วุฒิมิตดาต, “สิทธิประโยชน์ทางภาษีดี (ทุกด้าน) จริงๆหรือ?,” *สรรพากรศาสตร์* 55, 10 (ตุลาคม 2551): 71

<sup>19</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, ครั้งที่ 8*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, หน้า 367-368.

คำว่า รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure) นั้น หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐ และเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม<sup>20</sup> ซึ่งการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศของทางภาครัฐถือเป็นรายจ่ายสาธารณะประเภทหนึ่งเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว เป็นการรักษาระดับการดำเนินงานของภาครัฐและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพราะผลจากการดำเนินการดังกล่าว ย่อมทำให้ปัญหามลพิษลดลงและทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น นำมาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

#### 4.2 ลักษณะของรายจ่ายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศ

การใช้จ่ายของรัฐบาลตามความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจจะถูกแบ่งออกเป็นแนวทางต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ ดังนี้

##### 4.2.1 การใช้จ่ายเพื่อรักษาระดับการบริหารงานของรัฐบาล

รายจ่ายที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลก็คือการใช้จ่ายต่างๆ เพื่อรักษาระดับการดำเนินงานขั้นพื้นฐานของรัฐบาลเพื่อให้สามารถเป็นไปได้อย่างดี เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหาร การรักษาความสงบภายใน และการป้องกันประเทศ เป็นต้น รายจ่ายสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาการบริหารงานของรัฐบาลนั้น มักจะเป็นรายจ่ายจำนวนมากที่สุดของการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี ซึ่งในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยมาตรการบังคับและควบคุมจำต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ในการดูแลและบริหารจัดการ การใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจึงเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลโดยตรง

##### 4.2.2 การใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวม

นอกจากการใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาระดับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังต้องใช้จ่ายในกิจการต่างๆทั้งในด้านสังคมและในด้านเศรษฐกิจ เพื่อที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

การใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมนี้ ได้แก่การใช้จ่ายต่างๆที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่ในทางเศรษฐกิจและทางสังคมของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การจัดสรรการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการ

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน

ส่งเสริมความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ ใช้จ่ายในประเภทนี้มักจะเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาล ทั้งนี้ การใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนระบบการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศถือเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรง

#### 4.2.3 รายจ่ายที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง และรายจ่ายที่มิได้เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง<sup>21</sup>

การพิจารณาถึงผลในทางเศรษฐกิจของรายจ่ายสาธารณะนั้น อาจพิจารณาถึงการใช้จ่ายแต่ละประเภทของรัฐบาลจะมีผลต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตของประเทศหรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

##### 4.2.4.1 รายจ่ายที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (Productive Expenditure)

รายจ่ายประเภทนี้จะมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่จะช่วยให้ประเทศมีจำนวนสินค้านำเข้า (Capital Stock) และความสามารถในการผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต อันนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และจะช่วยให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

รายจ่ายที่จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงได้แก่ การลงทุนการผลิตต่างๆ เช่น การสร้างถนน การสร้างระบบชลประทาน การสร้างแหล่งพลังงานต่างๆ การค้นคว้าวิจัย เป็นต้น นอกจากนี้ก็ได้แก่การใช้จ่ายต่างๆที่เพิ่มพูนคุณภาพของแรงงานให้ดีขึ้น เช่น ใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา การฝึกอบรม การใช้จ่ายทางการแพทย์ และพลาสมา สำหรับรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศนั้น ก็มีบางลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง เช่น การจัดทำระบบบำบัดอากาศเสีย เป็นต้น

##### 4.2.4.2 รายจ่ายที่ไม่ได้เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (Unproductive Expenditures)

รายจ่ายประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐบาลซึ่งมิได้มีส่วนเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงของประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายในและการใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลในระดับต่างๆ เป็นต้น สำหรับตัวอย่างรายจ่ายที่

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 368-372

เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ เช่น ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานในการควบคุม ตรวจสอบดูแลให้เอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย ย่อมเป็นรายจ่ายที่ไม่ได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง

การใช้จ่ายที่ไม่ได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงนี้ก็มีความสำคัญมากต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และความอยู่ดีกินดีของประชาชนด้วย ทั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงประเทศโดยส่วนรวมแล้วจำนวนทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตต่างๆ ย่อมมีอยู่เป็นจำนวนจำกัดทั้งปริมาณและคุณภาพ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลนำทรัพยากรไปใช้จ่ายในด้านที่ไม่ส่งเสริมการผลิตโดยตรงเป็นจำนวนมาก ก็ย่อมจะหมายความว่า จำนวนทรัพยากรที่นำไปใช้ในการเพิ่มทุนการผลิตย่อมจะมีเหลือน้อยลง เช่น ถ้ารัฐบาลใช้จ่ายทางด้านป้องกันประเทศเพิ่มขึ้น ก็ย่อมจะหมายความว่าว่างประมาณที่จะเหลือเพื่อใช้จ่ายในด้านเศรษฐกิจหรือในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนย่อมจะมีน้อย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาแบ่งแยกระหว่างรายจ่ายที่เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงและรายจ่ายที่ไม่ได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตนั้น ในบางครั้งอาจมีปัญหาได้เถียงกันในประเด็นที่ว่ารายจ่ายประเภทใดหรือโครงการใช้จ่ายใดมีความจำเป็นหรือมีความสำคัญต่อประเทศมากน้อยแค่ไหน ซึ่งในประเด็นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวิจรรย์ญาณและผลประโยชน์ได้เสียของคนแต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ<sup>22</sup>

#### 4.2.5 รายจ่ายสาธารณะที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล

การจำแนกรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะนั้น อาจพิจารณาจากลักษณะของการใช้จ่ายของรัฐบาลว่าจะมีผลต่อการเคลื่อนย้ายทรัพยากร และเกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างไร ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ<sup>23</sup> ดังนี้

##### 4.2.5.1 การใช้จ่ายที่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง (Exhaustive Expenditure)

เป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อสินค้าหรือบริการของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน กล่าวคือ การใช้จ่ายของ

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 369

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน

รัฐบาลในลักษณะนี้จะต้องมีการดึงเอาทรัพยากรบางส่วนจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ซึ่งจะมีผลทำให้จำนวนทรัพยากรที่เหลือสำหรับการลงทุนหรือการบริโภคของภาคเอกชนมีน้อยลง เช่น การใช้จ่ายเพื่อป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน และการจัดบริการศึกษา เป็นต้น

การที่รัฐบาลจะทำการใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องดึงเอาทรัพยากรบางส่วนมาจากภาคเอกชน เช่น โดยการเก็บภาษีหรือการกู้ยืม เป็นต้น ในขณะเดียวกัน เมื่อรัฐบาลเรียกเก็บภาษีไปแล้วรัฐบาลก็จะนำไปใช้จ่ายในกิจการต่างๆที่รัฐบาลต้องการ การใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรอย่างสำคัญในสังคมนั้น เช่น เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีเพื่อใช้จ่ายในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็ย่อมจะหมายความว่าจำนวนทรัพยากรหรือรายได้ที่จะใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือการลงทุนของเอกชนก็จะมีเหลือน้อยลง ซึ่งการใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าว จะมีผลเท่ากับเป็นการเพิ่มบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลและเป็นการลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของเอกชน<sup>24</sup>

#### 4.2.5.2 การใช้จ่ายที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง (Non-exhaustive Expenditure)

รายจ่ายลักษณะนี้เป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการโอนเงินของรัฐบาลกับเอกชน ซึ่งจะไม่มีการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาคเอกชนกับเอกชน แต่อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรระหว่างกลุ่มบุคคลภายในเอกชนเอง เช่น รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้เงินสวัสดิการหรือรายจ่ายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

รายจ่ายสวัสดิการที่กล่าวมานี้มีลักษณะเป็น pure income transfer<sup>25</sup> กล่าวคือ เป็นแต่เพียงการเคลื่อนย้ายหรือถ่ายรายได้ระหว่างกลุ่มคน เช่น รัฐบาลเก็บภาษีมาเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสวัสดิการให้แก่คนบางกลุ่ม การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวนี้จะไม่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล รัฐบาลเพียงแต่ทำหน้าที่เก็บภาษีจากคนบางกลุ่ม แล้วก็นำเงินภาษีนั้นมาจ่ายให้แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะฉะนั้น จำนวนทรัพยากรในภาคเอกชนก็จะมีไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยังคงมีอยู่จำนวนเท่าเดิม

ทั้งนี้ การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวนี้จะมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรภายในของภาคเอกชน เช่น ภาษีที่รัฐบาลเก็บนั้นอาจจะไปลดการใช้จ่ายเพื่อลงทุนของ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 370

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน

เอกชนบางส่วน แต่เงินที่จ่ายเพื่อสวัสดิการนั้นจะใช้ไปในการบริโภค ดังนั้น การใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวจึงมีผลทำให้การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของเอกชนเพิ่มขึ้น แต่การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนมีน้อยลง<sup>26</sup>

อย่างไรก็ตาม รายจ่ายที่เกี่ยวกับการให้สวัสดิการในรูปของสิ่งของ หรือบริการ (Transfer in kind) ของรัฐบาลจะมีผลในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้ว การใช้จ่ายในโครงการเกี่ยวกับการให้สวัสดิการแก่ประชาชนในรูปของสิ่งของหรือบริการ เช่น การอุดหนุนให้กับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ถือว่าเป็นรายจ่ายประเภท Exhaustive Expenditure<sup>27</sup> เพราะการใช้จ่ายในโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีก็เป็นการดึงเอาทรัพยากรจำนวนหนึ่งจากภาคเอกชน แล้วรัฐบาลก็จะใช้จ่ายเงินภาษีอากรหรือทรัพยากรดังกล่าวในทางที่รัฐบาลต้องการ ดังนั้น การกระทำของรัฐบาลจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใช้ทรัพยากรอย่างสำคัญในสังคม

#### 4.2.6 รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี

นอกจากรายจ่ายประเภทต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังได้มีการกล่าวถึงรายจ่ายสาธารณะอีกประเภทที่เป็นภาษีอากรซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ผนวกอยู่ในประมวลรัษฎากรและกฎหมายเฉพาะบางฉบับ ซึ่งในส่วนของประมวลรัษฎากรนั้นพบว่า ในบทบัญญัติว่าด้วยกฎเกณฑ์แห่งภาษีนั้น มีส่วนประกอบอันเป็นหลักการที่สำคัญสองส่วนด้วยกัน อันได้แก่ บทบัญญัติในเชิงโครงสร้างทางภาษี ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญและจำเป็นต่อการบังคับจัดเก็บภาษีเงินได้โดยสามัญปกติ เช่น การกำหนดนิยามเงินได้สุทธิ ข้อกำหนดทางบัญชี การกำหนดสถานะบุคคลทางภาษี การกำหนดระดับค่ายกเว้น การกำหนดตารางอัตราภาษี และการบังคับใช้ภาษีเงินได้กับธุรกรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น บทบัญญัติเหล่านี้มีความมุ่งหมายไปในทางที่จะจัดเก็บและเพิ่มพูนรายได้ภาษีให้กับแผ่นดิน อีกส่วนหนึ่งเป็นบทบัญญัติที่หันเหออกไปจากโครงสร้างสามัญของภาษีเงินได้ที่ เป็นเกณฑ์บรรทัดฐานเหล่านั้น โดยอาศัยรูปแบบของการบรรเทาภาระภาษีในรูปแบบต่างๆ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ การหักค่าลดหย่อน การลดอัตราภาษี การเลื่อนกำหนดเวลาทางภาษี เป็นต้น ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการออกแบบสร้างขึ้นมาใหม่โดยมีความมุ่งหมายเป็นการให้สิทธิพิเศษหรือความได้เปรียบทางการเงินในลักษณะของการลดและหรือยกเว้นภาระความรับ

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน

ผิดในหน้าที่ทำให้แก่กลุ่มผู้เสียภาษีที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคมเป็นการเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะรายของรัฐบาลซึ่งส่งผลให้เกิดการสูญเสียหรือการขาดรายได้ทางภาษีของแผ่นดิน อันแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติในส่วนประกอบที่สองนั้นมีผลคล้ายกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยรัฐบาลในอีกรูปแบบหนึ่ง หรือที่เรียกว่า รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี (Tax Expenditures)<sup>28</sup>

จากนิยามดังกล่าวจึงกล่าวได้ว่า รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเปรียบเสมือนเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินวิธีหนึ่ง โดยส่งมอบความช่วยเหลือหรือการอุดหนุนทางการเงินให้แก่ผู้รับสิทธิประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายโดยอาศัยกลไกรูปแบบในโครงสร้างทางภาษีเป็นเครื่องมือ ซึ่งให้ผลสัมฤทธิ์ได้ในลักษณะเดียวกับการดำเนินนโยบายโดยตรงของรัฐบาล แต่มีลักษณะที่เป็นการใช้จ่ายทางอ้อมและลัดขั้นตอนทางกระบวนการงบประมาณ ดังนั้น รายการต่างๆ ของรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีจึงมีวัตถุประสงค์ที่แสดงออกได้อย่างชัดเจนว่า มิใช่เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและมีได้เกี่ยวข้องกับกำบังจัดเก็บภาษี แต่มีขึ้นเพื่อเป็นการใช้จ่ายเงินรายได้ที่เป็นภาษีเท่านั้น เพื่อเป็นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในแผนงานรายจ่ายแผ่นดิน

รัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีอันเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมผ่านทางโครงสร้างภาษีโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติพิกัดศุลกากร พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นต้น โดยมีผลเป็นการใช้จ่ายโดยภาครัฐบาลโดยอัตโนมัติเป็นจำนวนมากในแต่ละปีและต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

#### 4.3 หลักการที่ดีของการใช้จ่ายสาธารณะ<sup>29</sup>

<sup>28</sup> เดชาธร พงษ์ถมมา, “รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเงินได้ในประมวลรัษฎากร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2552), หน้า 69

<sup>29</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย,ครั้งที่ 8,เรื่องเดียวกัน หน้า 370



การที่จะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากที่สุดนั้นก็จะเป็นจะต้องมีการวางหลักการที่ดีเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจการใช้จ่ายต่างๆของรัฐ หลักเกณฑ์ที่ดีของการใช้จ่ายสาธารณะหรือที่เรียกว่า “Canons of Expenditure” นั้นอาจแบ่งได้เป็น 4 หลักการ ดังนี้

### 2.5.3.1 หลักของการประหยัด (Canon of Economy)

เนื่องจากทรัพยากรของสังคมมีอยู่จำกัด ดังนั้น การใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นในส่วนของเอกชนหรือในส่วนของรัฐบาลก็ตามจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ประหยัดหรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยจะต้องพยายามไม่ให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร

หลักของการประหยัดในที่นี้จำเป็นจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญ มิได้พิจารณาแต่เพียงการเสียค่าใช้จ่ายต่ำอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากการใช้นั้นด้วย

การสูญเปล่าหรือการไม่ประหยัดที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นอาจจะเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆกัน เช่น การวางโครงการใช้จ่ายที่ผิดพลาดทำให้ผลประโยชน์ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย ความล่าช้าในการดำเนินการ และการรั่วไหลเกี่ยวกับการใช้จ่ายอื่นๆ เป็นต้น การวัดหลักของความประหยัดในการใช้นั้นอาจจะวัดโดยวิธีศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit) ของการใช้จ่ายแต่ละโครงการประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล

### 2.5.3.2 หลักของผลประโยชน์ (Canon of Benefit)

หลักของผลประโยชน์มีความใกล้เคียงกับหลักของประหยัดที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อน อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงหลักของผลประโยชน์นี้ นอกจากจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้นั้นแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการนั้น อาจจะพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาได้เป็นตัวเงิน และผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาเป็นตัวเงินไม่ได้เลย

การพิจารณาถึงหลักของผลประโยชน์ที่มีต่อสังคมนั้น อาจจะพิจารณาถึงผลที่มีต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐบาล เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือการจัดสรรทรัพยากรรายได้ของสังคม เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังซบเซา รัฐบาลอาจจะทุ่มเงินการใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ช่วยให้คนมีงานทำและมีรายได้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ในการใช้จ่ายดังกล่าวประสิทธิภาพในการใช้เงินอาจจะ

ไม่ค่อยดีนัก แต่ผลของการใช้จ่ายช่วยให้คนมีงานทำมากขึ้น และเศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการใช้จ่ายของรัฐบาลในกรณีนี้

### 2.5.3.3 หลักของการกัณฑ์กรอง (Canon of Sanction)

เพื่อให้การใช้จ่ายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด การใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องผ่านการกัณฑ์กรองในระดับต่างๆ อย่างรอบคอบทั้งในระดับรัฐบาลและระดับรัฐสภา

การกัณฑ์กรองในระดับของรัฐบาลนั้นอาจจะเริ่มตามลำดับขั้นต่างๆ ดังนี้ ก่อนอื่น รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่า ในแต่ละปีรัฐบาลควรจะกำหนดวงเงินการใช้จ่ายสาธารณะเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมที่สุดกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หลังจากนั้นรัฐบาลก็ต้องพิจารณาว่า จำนวนรายจ่ายสาธารณะดังกล่าวจะจ่ายในกิจการต่างๆ หรือหน่วยงานต่างๆ อย่างไรบ้าง และในลำดับต่อไป ภายในแต่ละหน่วยงานที่ได้รับวงเงินมานั้นก็ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของตนนั้นควรจะทำโครงการใดก่อนหรือหลังจึงจะทำให้การใช้จ่ายเงินของแต่ละโครงการนั้นเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

การพิจารณากัณฑ์กรองการใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลนั้นก็เริ่มจากแต่ละหน่วยงานในระดับเบื้องต้นจนถึงขั้นพิจารณาโดยส่วนรวม เมื่อรัฐบาลได้กัณฑ์กรองการใช้จ่ายของตนแล้วก็ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อผ่านการกัณฑ์กรองอีกขั้นหนึ่ง การกัณฑ์กรองในระดับรัฐสภานั้น นอกจากจะพิจารณานอญุมัติการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีแล้ว รัฐสภาก็ยังมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอีกด้วย

ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงการอนุมัติการใช้จ่าย แต่ไม่มีอำนาจไปตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้ เพราะสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีนมิได้ขึ้นอยู่กับรัฐสภา ซึ่งผิดกับหลักสากลโดยทั่วไปที่หน่วยงานที่ตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับรัฐสภา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นกับรัฐสภา ซึ่งแต่เดิมขึ้นกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

### 2.5.3.4 หลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of Surplus)

เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลนั้น รัฐบาลควรจะยึดหลักของการสร้างส่วนเกิน (Surplus) ของงบประมาณในระยะเวลาพอสมควร โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมักจะมี

การใช้จ่ายมากกว่ารายได้เสมอ ทำให้เกิดงบประมาณขาดดุล การที่รัฐบาลมีงบประมาณที่ขาดดุล อยู่เป็นประจำอาจจะเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจ โดยก่อนนี้สาธารณะมากจนเกินไป ซึ่งอาจเป็น ต้นเหตุทำให้เกิดเงินเฟ้อได้ และเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคต

ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลพยายามระมัดระวังการใช้จ่ายของตน และพยายามหา รายได้เพิ่มขึ้น รัฐบาลควรยึดหลักจัดการใช้จ่ายสาธารณะของตนเพื่อก่อให้เกิดส่วนเกินใน ระยะเวลาอันสมควร ส่วนเกินของงบประมาณที่รัฐบาลสะสมไว้นั้นสามารถที่จะนำออกมาใช้ใน ยามจำเป็น เช่น ในยามสงคราม หรือในยามที่เศรษฐกิจซบเซา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลักการเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะที่ได้กล่าวมานั้นเป็นแต่เพียง แนวทางอย่างกว้างๆ การพิจารณาหลักการที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจในการใช้นั้นจะต้อง พิจารณาตามความจำเป็นหรือตามความเหมาะสมของแต่ละรายการเป็นสำคัญ แต่โดยทั่วไปแล้ว หลักการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นจะช่วยให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปอย่างรอบคอบและเป็น ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้มากที่สุด

#### 4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหา มลพิษกับการจัดการปัญหามลพิษโดยภาคเอกชน

จะเห็นได้ว่าการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน อย่างไรก็ตามในการจัดการ ปัญหานั้นหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการก็ย่อมเป็นการยากที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหาของภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ใน การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ภาคการผลิตหรือผู้ประกอบการ ถือเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการแก้ปัญหา กล่าวคือ หากผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อการ พัฒนาการผลิตเพื่อก้าวไปสู่องค์กรแห่งความยั่งยืนเท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหาล้างแฉดที่ต้นเหตุ มาตรการต่างๆที่รัฐออกมาเพื่อควบคุม ลงโทษยอมลดความสำคัญลง ในขณะที่เดียวกันมาตรการที่ มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนควรถูกหยิบยกมาพิจารณามากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มากขึ้น จากการศึกษามาตรการในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังกล่าวสามารถหาจุดเกาะเกี่ยวในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนได้ นั่น คือ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยรัฐอาจ จำเป็นต้องมีมาตรการที่มีลักษณะเป็นการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ของตน ซึ่งมาตรการจูงใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือการให้

สิทธิประโยชน์อย่างอื่นอันมีลักษณะเป็นการสร้างแรงจูงใจ เช่น การให้เงินสนับสนุนโดยตรงสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ซึ่งการสร้างแรงจูงใจดังกล่าวแม้เป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐ แต่รายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่ช่วยเหลือเอกชนในการลดต้นทุนในด้านการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศโดยตรง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินของรัฐดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเงินระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแต่อย่างใด เงินยังคงที่และหมุนเวียนในระบบเช่นเดิม อย่่างอย่างไ้ก็ตามในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการสร้างรายจ่ายดังกล่าวควรคำนึงถึงหลักการของรายจ่ายสาธารณะที่ถูกต้อง และสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐควรจะต้องตระหนักในกรณีที่มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะการส่งเสริมและช่วยเหลือดังกล่าว นั่นคือ<sup>30</sup> อะไรคือแนวทางในการสร้างแรงจูงใจที่จะมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง การลดลงของรายได้ของรัฐบาล ความซับซ้อนของมาตรการดังกล่าว ตลอดจนถึงปัญหาการคอร์รัปชัน หากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่มีความชัดเจนย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมาได้ และการดำเนินการตามหลักการดังกล่าวเหล่านี้เองที่จะส่งเสริมให้มาตรการดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 5. ความจำเป็นในการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

กฎหมายถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของทุกๆประเทศที่นำมาใช้ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายจะเน้นการติดตามการกระทำและลงโทษการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานการระบายมลพิษทางอากาศออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งรัฐจะเลือกใช้วิธีการหรือมาตรการสั่งการและควบคุมเป็นหลัก รวมทั้งกำหนดมาตรการทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองในการลงโทษผู้ที่ก่อความเสียหายแก่สภาพอากาศหรือก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการของมาตรการสั่งการและควบคุมดังกล่าวมาในหัวข้อก่อนหน้านี้จึงทำให้การคุ้มครอง ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับกระบวนการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศตามกฎหมายที่มีอยู่ของไทยยังไม่สามารถทำให้ปัญหามลพิษทางอากาศลดลงได้เท่าที่ควร ปัจจุบัน รัฐจึงมีแนวคิดในการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาเสริมการจัดการ

<sup>30</sup>Anuschka Bakker, “Tax and Environment A world of possibilities” (Amsterdam: IBFD,2009), pp.22-24

ปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ประกอบด้วยเครื่องมือที่สำคัญหลากหลายประเภทอันมีทั้งลักษณะที่สร้างแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคในการร่วมมือกับภาครัฐเพื่อการจัดการปัญหามลพิษให้ถูกต้อง ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นทางบวก กล่าวคือ ต้องเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจทางบวกให้องค์กรธุรกิจดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ เครื่องมือเสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ อันประกอบด้วยมาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และมาตรการอื่นที่มีใช้ภาษี เช่น การอุดหนุน การให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ซึ่งจะได้ทำการศึกษาถึงหลักการอย่างละเอียดในบทต่อไป

เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงเกิดคำถามว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องบัญญัติมาตรการที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งการตอบคำถามดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับแนวคิดในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีมาในอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน โดยจากการศึกษาพบว่า จากการที่ประเทศไทยได้มีแนวคิดปรับเปลี่ยนตัวเองจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม ก็เริ่มมีการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มอย่างจริงจังในปี พ.ศ.2490 โดยบรรจุแนวคิดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ซึ่งเริ่มสนับสนุนอุตสาหกรรมแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงเวลา จนกระทั่งมีแนวคิดในเรื่องของการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเชื่อว่า การลงทุนมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ<sup>31</sup> เพราะการลงทุนเป็นที่มาแห่งการผลิตสินค้าและบริการ ทำให้มีการว่าจ้างแรงงาน ทำให้เกิดเทคโนโลยีในการผลิตและบริการและทั้งมีส่วนในการแสวงหาเงินตราต่างประเทศหรือประหยัดเงินตราต่างประเทศอีกด้วย และในปี พ.ศ.2520 รัฐบาลได้บัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มมาตรการจูงใจด้านการลงทุนเพื่อส่งออก มีการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศมากขึ้น และเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวก ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนมากขึ้น ภายหลังจากมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับดังกล่าวประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นในการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้มีโรงงานอุตสาหกรรมประเทศต่างๆเพิ่มมากขึ้น การปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงาน

<sup>31</sup> โกลด์ ฉันทิกุล, คำอธิบายกระบวนวิชากฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2534), หน้า 39.

อุตสาหกรรมก็เกิดขึ้นตามมาเสมือนเป็นเงาตามตัว รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาล้างแวลด้อมโดยมีการออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้หลายฉบับเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาล้างแวลด้อมรวมทั้งปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยกฎหมายที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยในกฎหมายแต่ละฉบับจะมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน กล่าวคือ

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) จะนำพื้นที่ในเขตนิคมที่ก่อตั้งขึ้นมาให้ผู้ลงทุนเช่า เช่าซื้อ หรือขาย และให้บริการในด้านต่างๆ แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโดย กนอ.มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการสำรวจ การวางแผน การบำรุงดูแลรักษา การตรวจสอบผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายต่างๆ กำหนด ซึ่งรวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและการรักษาสุขภาพแวดล้อมด้วย<sup>32</sup>

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและกำกัับดูแลการตั้งและประกอบกิจการโรงงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศ หรือของสาธารณสุข การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายกับป้องกันอันตรายที่อาจเกิดแก่ประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่คุ้มครองด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณสุขที่สำคัญให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยการออกข้อกำหนดท้องถิ่นใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการควบคุมมลพิษทางอากาศได้แก่ เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ และเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแล โดยการออกคำสั่งให้ปรับปรุง แก้ไขการอนุญาต หรือไม่อนุญาต การสั่งพักการใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรวมทั้งการเปรียบเทียบคดีและยังกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำ ปรับปรุงแก้ไขปัญหาล้างแวลด้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการ หรือ

<sup>32</sup> ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ออกคำสั่ง รวมทั้งผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยมีมาตรการทั้งด้านการบังคับควบคุมและมาตรการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจ และนำเอาหลักกฎหมายการเงินมาเป็นกลไกในการส่งเสริมทางการการลงทุนตามบทบัญญัติในเรื่อง กองทุนสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีการบังคับใช้อยู่ก่อนอีกด้วย

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวข้างต้นล้วนมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมยังปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐ เช่น ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติศุลกากร เป็นต้น ซึ่งเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อจูงใจให้ประชาชนใส่ใจกับสิ่งแวดล้อมหรือดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมแบ่งเป็นมาตรการหลักใหญ่ๆ ได้ 2 มาตรการด้วยกัน นั่นคือ มาตรการบังคับและควบคุม ประกอบกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยมาตรการบังคับและควบคุมจะมีลักษณะเป็นการที่รัฐใช้อำนาจในการออกกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม และหากมีการฝ่าฝืนก็จะต้องได้รับโทษไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง อาญา หรือทางปกครอง ส่วนมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ก็จะมีลักษณะเป็นการสร้างกลไกราคาเพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจในดำเนินการหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการการรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ รัฐได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาโดยอาศัยทั้งมาตรการที่มีลักษณะบังคับและควบคุมประกอบกับมาตรการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ผลิตและผู้บริโภคใส่ใจต่อการดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยหากขาดมาตรการใดมาตรการหนึ่งย่อมไม่อาจทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยมุ่งให้เกิดความเข้าใจใน

ลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาล้างแวล้อมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## 6. บทวิเคราะห์การขาดการกำหนดบทบาทบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจแก่นักลงทุน

เมื่อพิจารณาบทบาทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งบทบาทบัญญัติอื่นที่มีมาตรการสิ่งแวดล้อมสอดแทรกอยู่ พบว่า ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นมาตรการที่มีลักษณะเป็นทางลบมากเกินไป กล่าวคือ กฎหมายที่บังคับใช้อยู่นั้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่บังคับให้ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งหากมีการตั้งมาตรฐานเข้มงวดเกินไปหรือหย่อนเกินไป ย่อมส่งผลให้สังคมพลาดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์สุขทั้งบางส่วนหรือได้รับประโยชน์สุขที่ต่ำไปตามลำดับ และระบบมาตรฐานมลพิษจะไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละหน่วยผลิตมีต้นทุนในการจัดการกับมลพิษ ไม่เท่าเทียมกัน แต่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนี้บทบาทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้ไม่ได้มุ่งส่งเสริมให้มีการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้มากนัก เนื่องจากระบบการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวหากมีการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดแล้วก็ไม่เห็นเหตุผลจูงใจให้ต้องลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อลดมลพิษให้ต่ำกว่าเดิม ส่วนหน่วยผลิตที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ตามมาตรฐานแต่เห็นว่าอัตราค่าปรับที่ตั้งขึ้นเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานหากต่ำเกินไป เอกชนก็มีแนวโน้มที่จะปล่อยมลพิษสูงกว่าที่ควรจะเป็น ประกอบกับต้นทุนในการบริหารและบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสูง เนื่องจากมีเอกชนจำนวนมากจึงเป็นการยากที่จะระบุได้ชัดเจนว่าผู้ใดปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

อย่างไรก็ตาม แม้มีการบังคับใช้ทั้งมาตรการที่มีทั้งลักษณะที่เป็นการบังคับและควบคุมรวมทั้งมาตรการสร้างแรงจูงใจโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์บ้างแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติอาจเป็นการบิดเบือนการแข่งขันของตลาด เช่น การใช้มาตรการบังคับและควบคุม อาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้ผลิตรายเล็กในกรณีที่รัฐเน้นการบังคับใช้มาตรฐานกับผู้ผลิตรายใหญ่ เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึง มาตรการสร้างแรงจูงใจอาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้ผลิตรายใหญ่ในกรณีที่ผู้ผลิตรายใหญ่มีขนาดการผลิตที่มากพอที่จะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการทำตามมาตรฐานต่ำกว่าผู้ผลิตรายย่อย รวมทั้งมาตรการในการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลกำไรของผู้ประกอบการ เช่น ประมวลรัษฎากรโดยตรง ส่งผลให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูล และไม่ก่อให้เกิดการสร้างแรงจูงใจต่อนักลงทุนหรือผู้ประกอบการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้



สะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีกฎหมายที่มีลักษณะบังคับและควบคุมบังคับใช้มากมายเพียงใดก็ตาม แต่หากขาดมาตรการจูงใจซึ่งสร้างแนวคิดบวกให้กับเอกชน ก็ย่อมไม่อาจส่งผลให้การแก้ปัญหา มลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

### บทที่ 3

## มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ถือเป็นการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีบทบาทร่วมกันในการจัดการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาในบทก่อนหน้า ทั้งนี้ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกัน เช่น กฎหมายศุลกากร กฎหมายส่งเสริมการลงทุน โดยผู้ประกอบการแต่ละประเภทอาจเลือกใช้สิทธิประโยชน์จากหลักเกณฑ์แนวทางที่ภาครัฐได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการตามรูปแบบธุรกิจของตน แต่อย่างไรก็ตามยังมีผู้ประกอบการบางประเภทที่อาจประสบปัญหาเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบการโรงงานผลิตซึ่งมีกำลังการผลิตขนาดกลางหรือขนาดเล็ก แต่ลักษณะของการประกอบกิจการเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น โรงงานปาล์ม น้ำมันขนาดเล็ก ตู้ซ่อมรถยนต์ ฯลฯ ซึ่งผู้ประกอบการในลักษณะดังกล่าวมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา ๖๘ ได้บัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตามหากมองในแง่ของการสนับสนุนจากทางภาครัฐแก่ธุรกิจในลักษณะดังกล่าวนี้ อาจเกิดช่องว่างที่ไม่อาจขอรับสิทธิประโยชน์ในทางปฏิบัติ จากกฎหมายฉบับใดได้เลย เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวจัดอยู่ในจำพวกธุรกิจขนาดเล็กซึ่งมีอำนาจในการต่อรองทางธุรกิจกับบริษัทผู้ค้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศในต่างประเทศได้ไม่มากนัก การนำเข้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวจากต่างประเทศจึงอาจเกิดขึ้นได้น้อยหรือไม่มีเลย สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายศุลกากรจึงไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวแต่อย่างใด หากจะอาศัยสิทธิประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการลงทุนก็ไม่อาจขอรับการสนับสนุนได้ เนื่องจากไม่ใช่กิจการที่อยู่ในข่ายที่ได้รับการสนับสนุน จึงมีเพียงช่องทางการขอรับการสนับสนุนเพียงช่องทางเดียวตามบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยการส่งเสริม ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติแนวทางการส่งเสริมรองรับไว้สำหรับผู้ประกอบการที่จะสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ประกอบการในการดำเนินการ

ติดตั้งหรือจัดให้มีเครื่องจักร อุปกรณ์หรือระบบในการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องของการส่งเสริมดังกล่าวนั้น พบว่า ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในการรองรับการขอรับสิทธิประโยชน์ ประกอบกับการให้สิทธิประโยชน์ยังไม่จูงใจแก่ผู้ประกอบการมากนัก ทำให้กฎหมายดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้แต่อย่างใด

ในบทนี้ จะกล่าวถึงหลักการทั่วไปของกฎหมายในลักษณะส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยการให้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจ หลักเกณฑ์การให้การส่งเสริมที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ตลอดจนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เพื่อให้ทราบแนวทางการขอรับการส่งเสริม ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่บทวิเคราะห์แนวทางแก้ไขในบทต่อไป

## 1. หลักการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยการให้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจ

หลักการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยการให้มาตรการส่งเสริมทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจ ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียนขอเรียกว่า “มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ” นั้น เป็นมาตรการที่รัฐบาลในหลายประเทศได้ให้ความสำคัญและนำมาใช้ควบคู่กับมาตรการอื่นดังที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ ตัวอย่างของมาตรการดังกล่าว เช่น การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเพิ่มการใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือช่วยป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินโครงการหรือดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยในการดำเนินมาตรการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการอุดหนุนหรือให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่ภาคเอกชนโดยอาศัยมาตรการที่สำคัญนั้นคือ มาตรการทางภาษี ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในลักษณะต่างๆ และมาตรการอื่นที่มิใช่ภาษี เช่น การให้เงินสนับสนุนโดยตรง การให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถือเป็นการให้รางวัลแก่ผู้ประกอบการที่สามารถดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นรูปแบบที่มีผลต่อต้นทุนของผู้ประกอบการโดยตรง จึงส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินการดังกล่าวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวมักเป็นการให้เพียงชั่วคราวเท่านั้นเนื่องจากต้องการกระตุ้นให้เกิดการดำเนินการของภาคเอกชน แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แม้เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวแต่ผลตอบแทนที่ได้รับคือการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

## 1.1 มาตรการภาษี

มาตรการภาษี ถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งประกอบด้วยมาตรการที่มีลักษณะเป็นทางบวก และมาตรการที่มีลักษณะเป็นทางลบ กล่าวคือ มาตรการที่มีลักษณะเป็นทางบวก ได้แก่ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax Benefit) ซึ่งเป็นเครื่องมือเสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม และมาตรการที่มีลักษณะเป็นทางลบ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax) ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่อยู่ในเครื่องมือทางการเงินการคลัง แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเท่านั้นโดยจะไม่รวมถึงการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีได้อยู่ในขอบเขตที่ศึกษาแต่อย่างใด

### 1.1.1 ความหมายของคำว่า สิทธิประโยชน์ทางภาษี

สิทธิประโยชน์ทางภาษี หมายถึง สิทธิประโยชน์ใดๆซึ่งทำให้ภาระภาษีอากรของกิจการลดลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่การลงทุนโดยเฉพาะในโครงการหรือหน่วยงานทางเศรษฐกิจใดๆ กล่าวคือ สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเป็นสิทธิประโยชน์ที่มีวัตถุประสงค์ในการลดภาระภาษีและเพิ่มอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน<sup>1</sup> นั่นเอง

### 1.1.2 ลักษณะของสิทธิประโยชน์ทางภาษี

สิทธิประโยชน์ทางภาษีมักมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นจากบทบัญญัติกฎหมายทั่วไป<sup>2</sup> ซึ่งตัวอย่างของสิทธิประโยชน์ทางภาษี ได้แก่ การยกเว้นภาษีเงินได้ การลดอัตราภาษีที่คำนวณจากฐานกำไร กฎเกณฑ์ทางบัญชีที่ยอมให้คิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง การใช้ขาดทุนสะสมเพื่อวัตถุประสงค์ทางภาษี การลดภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้าเครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ ส่วนประกอบของวัตถุดิบ การเพิ่มภาษีศุลกากรเพื่อปกป้องตลาดภายในประเทศในบางกรณี เป็นต้น ทั้งนี้ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเปรียบเสมือนระบบรายจ่ายของรัฐบาลที่กระทำในรูปแบบของการยกเว้น การลดหย่อน การให้เครดิตพิเศษ เพื่อให้การดำเนินการของระบบภาษีมียุทธ

<sup>1</sup> รัชณี อุทยานันท์, “ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลกกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544 กรณีศึกษา อุตสาหกรรมเหล็ก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 9

<sup>2</sup> เรืองเดียวกัน

เศรษฐกิจภาคเอกชนโดยอาจมีลักษณะเป็นการผ่อนผัน การให้ความช่วยเหลือ เป็นสิ่งจูงใจ หรือในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่จะจัดให้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะราย หรือเพื่อให้เข้าใจโดยง่ายก็คือ การที่รัฐได้จัดหาความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่ภาคธุรกิจนั่นเอง ซึ่งโดยปกติแล้วการดำเนินการดังกล่าวย่อมทำสำเร็จได้ด้วยอาศัยนโยบายรายจ่ายของรัฐบาล ดังนั้น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจึงถือเป็นรายจ่ายของแผ่นดินประเภทหนึ่ง หรือที่เรียกว่า “รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี” หรือที่รู้จักกันในวงการของนักภาษีว่า “Tax Expenditure”

### 1.1.3 บทบาทของสิทธิประโยชน์ทางภาษี

สิทธิประโยชน์ทางภาษีมักมีบทบาทต่อการชักจูงการลงทุนทั้งจากภายในในประเทศ และต่างประเทศ โดยการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีก็เพื่อตอบสนองเป้าหมายต่างๆ ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล สิทธิประโยชน์ทางภาษีจึงเป็นเครื่องมือจูงใจการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่รัฐบาลให้ความสำคัญและเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการลงทุนในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หรือภูมิภาคที่ต้องการพัฒนาอีกด้วย ทั้งนี้ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมักมีเงื่อนไขกำกับด้วยเสมอ เช่น การกำหนดให้การลงทุนต้องมีการก่อให้เกิดสาธารณูปโภคในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หรือภูมิภาคใดที่มีการลงทุน ต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ หรือมีการจ้างแรงงานที่แน่นอน เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลประเทศต่างๆ จึงมักใช้การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายในด้านต่างๆ เป็นหลัก

ตัวอย่างของการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล เช่น หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลก็จะกำหนดรูปแบบสิทธิประโยชน์ทางภาษีในลักษณะต่างๆ ที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการส่งออกโดยตรง เช่น การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับสินค้าหลัก รวมถึงอุปกรณ์ วัตถุดิบ ชิ้นส่วน และปัจจัยการผลิตที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การยกเว้นอากรขาออก การให้สิทธิพิเศษสำหรับรายได้จากการส่งออกสินค้า การลดภาษีเงินได้สำหรับกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เครดิตภาษีสำหรับการขายภายในประเทศ ที่ตอบสนองการส่งออก การชดเชยอากร เครดิตภาษีสำหรับอากรขาเข้าที่จ่ายสำหรับการนำเข้า วัตถุดิบ เครดิตภาษีเงินได้สำหรับการใช้วัตถุดิบในประเทศสุทธิเพื่อการส่งออก การหักลดค่าใช้จ่ายต่างประเทศและการช่วยเหลือด้านเงินทุนสำหรับอุตสาหกรรมส่งออก การลดภาษีเงินได้ หรือเครดิตภาษีสำหรับมูลค่าเพิ่มสุทธิ โดยการให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวจะคำนึงถึงปัจจัยที่มีส่วนสร้างแรงจูงใจในการส่งออกโดยตรง หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดทางเทคโนโลยี รัฐบาลก็จะดำเนินการโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบการ

คิดค่าเสื่อมราคาเครื่องจักรในอัตราเร่งแก่เครื่องจักรที่เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ การลดหรือยกเว้นภาษีเงินได้แก่ผู้เชี่ยวชาญที่เข้ามาหรือดำเนินการถ่ายทอดเทคโนโลยี การยอมให้หักค่าใช้จ่ายในการอบรมและพัฒนาเป็นพิเศษ การลดการจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อสังคม แต่หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมการจ้างแรงงาน ส่งเสริมการฝึกอบรมหรือต้องการพัฒนาแรงงาน รัฐบาลอาจให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยการยกเว้นภาษีเงินได้ การยอมให้หักค่าใช้จ่ายในการอบรมพัฒนาโดยดูจำนวนรวมของพนักงาน (ลูกจ้าง) การลดการจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อสังคม เป็นต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบทบาทของสิทธิประโยชน์ทางภาษีในด้านต่างๆ ข้างต้นต่างตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ การลงทุนและการอุตสาหกรรมทั้งสิ้น โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ภาครัฐต้องการที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกระตุ้นอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมใดรัฐมักใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นเครื่องมือในลำดับต้นที่ดึงดูดความสนใจของนักธุรกิจหรือนักลงทุนให้หันมาให้ความสำคัญกับการลงทุนหรือกิจกรรมดังกล่าว รวมทั้งการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันที่ทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ ซึ่งภาครัฐในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้นำเอามาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการส่งเสริมการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน โดยมาตรการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

#### 1.1.4 วัตถุประสงค์ของการสร้างแรงจูงใจจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

วัตถุประสงค์หลักของการสร้างแรงจูงใจจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี คือ เพื่อเพิ่มอัตราผลตอบแทนการลงทุนและลดต้นทุนความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ชดเชยความไม่พร้อมด้านปัจจัยที่เอื้ออำนวยความสะดวกในการลงทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสาธารณูปโภค เครื่องจักร หรือปัจจัยการผลิตบางประการ<sup>3</sup> ซึ่งจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้สะท้อนถึงหลักการของการให้สิทธิประโยชน์ กล่าวคือ การให้สิทธิประโยชน์จะต้องก่อให้เกิดผลที่ทำให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ภายนอกที่จะเกิดขึ้นจากการผลิตหรือที่จะเกิดขึ้นกับสังคมกับการชดเชยความแตกต่างที่รัฐตอบแทนให้กับเอกชนผู้ลงทุนว่ามีส่วนสอดคล้องหรือสัมพันธ์กันอย่างไร หากสิทธิประโยชน์ที่ให้มากจนเกินกว่าความแตกต่าง

<sup>3</sup> โสภณ ราชรักษา, “จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศอย่างไรดี,” วารสารส่งเสริมการลงทุน 5 (พฤษภาคม 2542): 22.

ระหว่างผลตอบแทนทั้งสองดังกล่าว สังคมก็จะเป็นผู้ที่ต้องรับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้น<sup>4</sup> ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา เช่น เกิดการลดลงของต้นทุนต่อหน่วยที่บิดเบือนความจริง การไม่ยอมพัฒนาของอุตสาหกรรมแรกเริ่ม (Infant Industry) เป็นต้น ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการชดเชยต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของรัฐอันอาจทำให้เกิดภาวะล้มเหลวของกลไกตลาด และอาจนำไปสู่ปัญหาของการพิพาทในเรื่องการอุดหนุนสินค้าและอาจถูกตอบโต้จากรัฐมหาอำนาจหรือคู่แข่งทางการค้าในด้านการตั้งกำแพงภาษี หรือการกีดกันทางการค้าได้

### 1.1.5 ประเภทของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

โดยทั่วไปการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีมักมีรูปแบบ<sup>5</sup> ดังต่อไปนี้

#### (1) การยกเว้นภาษี

การยกเว้นภาษีในที่นี้หมายถึง การยกเว้นให้แก่เงินได้โดยไม่นำไปนับรวมคำนวณเป็นฐานภาษี และยกเว้นการจัดเก็บภาษีเงินได้ให้กับหน่วยภาษี สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่อยู่ในรูปแบบของการยกเว้นภาษี<sup>6</sup> อาจจำแนกได้เป็นสองกลุ่ม ได้แก่

**กลุ่มแรก** เป็นการยกเว้นให้แก่เงินได้พึงประเมินบางประเภทของผู้มีเงินได้ไม่ตองนำไปนับรวมคำนวณในฐานภาษี<sup>7</sup> กลุ่มนี้มีจำนวนมากและหลากหลายรายการเป็นรูปแบบทั่วไปที่ใช้ในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ซึ่งโดยปกติหากเป็นการให้สิทธิประโยชน์ตามประมวลรัษฎากร ก็จะอาศัยช่องทางตามมาตรา 3(1) ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และตามมาตรา 42(17) ออกเป็นกฎกระทรวง เช่น เงินได้จากเงินปันผลของหุ้นส่วนสามัญหรือคนบุคคลที่มีสิทธิบุคคลได้รับยกเว้นไม่นำมารวมคำนวณภาษี เป็นต้น

<sup>4</sup> รัชนี้ อุทยานันท์, “ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลกกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544 กรณีศึกษา อุตสาหกรรมเหล็ก,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 7

<sup>5</sup> เดชาธร พงษ์ถมมา, “รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเงินได้ในประมวลรัษฎากร,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 92

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน

**กลุ่มที่สอง** เป็นการยกเว้นเงินได้เท่ากับรายจ่ายบางประเภทที่กำหนด กล่าวคือ จะมีการกำหนดว่าผู้มีเงินได้มีเงินได้จำนวนหนึ่ง สมมติว่าเท่ากับรายจ่ายประเภทที่กำหนด ซึ่งผู้มีเงินได้ได้จ่ายไปในการนั้นแล้วจึงให้ยกเว้นเงินจำนวนนั้นในเงินได้<sup>8</sup> เช่น ค่าลดหย่อนกรณีผู้เสียภาษีจ่ายค่าประกันชีวิต ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สามารถหักค่าลดหย่อนได้ในจำนวนเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 100,000 บาท โดยค่าลดหย่อนดังกล่าวจะนำมาหักภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดแล้วเท่านั้น เป็นต้น วิธีนี้โดยเนื้อหาแล้วก็คือการยอมให้นำรายจ่ายประเภทที่กำหนดไปหักออกจากเงินได้ก่อนเหลือเป็นเงินได้ที่ต้องเสียภาษี ซึ่งลักษณะดังกล่าวจริงๆ แล้วจัดอยู่ในความหมายของการลดหย่อนทางภาษี ไม่ใช่การยกเว้นเงินได้ ทั้งนี้ นัยของรูปแบบการยกเว้นและการลดหย่อนนั้นต่างกันเพราะการลดหย่อนเข้ามาในกระบวนการของฐานภาษีภายหลังการยกเว้น<sup>9</sup> กล่าวคือ ในขั้นของเงินได้หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว ซึ่งภายหลังจากนั้นการลดหย่อนอาจไม่เป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียภาษีแล้วก็ได้ในกรณีที่มีรายการยกเว้นเงินได้และการหักค่าใช้จ่ายมาตรฐานแล้ว ไม่มีเงินได้เหลือพอ ซึ่งหมายความว่า เฉพาะคนที่ยังมีเงินได้สูงๆ เท่านั้นที่จะสามารถรับเอาผลประโยชน์ตามสิทธิหักลดหย่อนได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการยกเว้นและการลดหย่อนเมื่อนำมาใช้เป็นรูปแบบของการอุดหนุนทางการเงินผ่านระบบภาษี จะก่อให้เกิดผลที่กลับตาลปัตร<sup>10</sup> ได้เช่นกัน กล่าวคือ เฉพาะกลุ่มคนที่มีเงินได้จำนวนสูงๆ เท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์ ส่วนคนที่เงินได้น้อยซึ่งหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนมาตรฐานแล้วไม่มีเงินได้เหลือหรือมีเพียงเล็กน้อย หรือกลุ่มคนยากจนที่ไม่ต้องเสียภาษีถูกตัดออกจากความช่วยเหลือทางการเงินจากมาตรการของรัฐบาลที่นำมาสนับสนุน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบของการลดหย่อนจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันนั่นเอง

## (2) การลดหย่อนทางภาษี

รูปแบบการลดหย่อนในที่นี้ หมายถึง จำนวนเงินที่ยอมให้หักออกจากเงินได้ก่อนสุทธิเพื่อที่จะนำไปสู่เงินได้ที่ต้องเสียภาษี ในการรวบรวมอาจจำแนกเป็นสองจำพวกคือ ในรูปแบบของการหักลดหย่อนโดยตรง<sup>11</sup> เช่น ค่าลดหย่อนกรณีผู้เสียภาษีเป็นโสด เป็นจำนวนเงิน 30,000 บาท เป็นต้น กับอีกรูปแบบหนึ่งคือแฝงมาในรูปแบบการยกเว้นเงินได้เท่ากับค่าใช้จ่ายที่กำหนดดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งรูปแบบของการออกกฎหมายในการลดหย่อนเงินได้ในลักษณะ

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 93

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 94



ดังกล่าวมักเป็นการออกกฎหมายในลำดับรองโดยเพียงไม่ออกเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลรัษฎากรที่มีลำดับศักดิ์เดียวกัน

### (3) การลดอัตราภาษีเป็นกรณีพิเศษ

การลดอัตราภาษีเป็นกรณีพิเศษในที่นี้หมายถึง รูปแบบของอัตราภาษีที่ได้มีการ ลดลงเพื่อนำไปใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายแก่กลุ่มของผู้เสียภาษีหรือกลุ่มกิจกรรมต่างๆ<sup>12</sup> เช่น การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่การประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) เป็นต้น

### (4) การเลื่อนกำหนดเวลาทางภาษี

การเลื่อนกำหนดชำระภาษีโดยตรง จะอาศัยช่องทางหลักซึ่งเป็นอำนาจทั่วไป ของรัฐมนตรีตามมาตรา 3 รัฐธรรมนูญ แต่ที่ผ่านมาในโครงสร้างภาษีเงินได้ ยังไม่มีการใช้รูปแบบนี้ในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่จะพิจารณาเป็นรูปแบบหนึ่งของรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี เท่าที่ปรากฏเป็นการเฉลี่ยเงินได้ (Income Averaging) ซึ่งเป็นกรณีที่ถือกันว่าเป็นการผ่อนผันเชิงโครงสร้าง<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการเลื่อนกำหนดเวลาเสียภาษียังหมายถึงการเลื่อน กำหนดเวลาการเสียภาษีออกไป ในรูปของการอนุญาตให้นำต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในปีอนาคตมาหักเป็นรายจ่ายในปีปัจจุบัน ทำให้ภาษีที่ต้องเสียในปีปัจจุบันมีจำนวนน้อยลง โดยจำนวนภาษีที่ลดลงดังกล่าวจะถูกเลื่อนออกไป ทำให้ในปีอนาคตมีภาษีที่ต้องจ่ายมากขึ้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในปีอนาคตดังกล่าวถูกใช้ไปแล้ว (สมมติว่าผู้เสียภาษีมีรายได้คงที่) รูปแบบดังกล่าวก็คือ รูปแบบของการหักค่าเสื่อมสินทรัพย์ในอัตราเร่ง (Accelerate Depreciation) นั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประเภทของสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของ UNCTAD เป็นประเภทต่างๆดังนี้<sup>14</sup>

#### (1) การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล (Reduce corporation income tax rate)

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>14</sup> UNCTAD, Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey

เป็นการกำหนดอัตราภาษีที่ต่ำกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราปกติ ซึ่งมักจะลดอัตราดังกล่าวเป็นการชั่วคราว

### (2) การใช้ผลขาดทุนสะสมเพื่อประโยชน์ทางภาษี (Loss carry forward)

เป็นกรณีที่ยอมให้ใช้ผลขาดทุนสะสมไปหักจากยอดกำไรสุทธิก่อนคำนวณภาษี ทั้งกรณีกำไรสุทธิในปีถัดจากที่มีการขาดทุนสะสมและในปีก่อนที่จะมีขาดทุนสะสมนั้น โดยมีผลให้อัตราภาษีที่แท้จริงที่ผู้ประกอบการต้องเสียต่ำลง วิธีการนี้เป็นประโยชน์กับกิจการที่ได้รับ การส่งเสริมการลงทุนที่เกิดผลขาดทุนในช่วงแรกของการดำเนินการ เช่น ใน 2-3 ปีแรกที่มี ค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ซึ่งเกิดจากค่าใช้จ่ายบางประเภท เช่น ค่าใช้จ่ายในการผลิต และค่าใช้จ่าย การตลาด

### (3) การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล (Tax holiday)

เป็นรูปแบบทั่วไปของสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้นิติบุคคลจากกำไรสุทธิที่มี ที่มาจากรายได้ของกิจการที่รัฐบาลให้การส่งเสริมโดยยกเว้นให้ชั่วคราวภายในช่วงระยะเวลาใดๆ ซึ่งมักจะเป็นช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของการประกอบการ วิธีนี้เป็นรูปแบบพื้นฐานของสิทธิ ประโยชน์ทางภาษีที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ต้องการดึงดูดการลงทุนใช้ กัน บทบัญญัตินี้อาจให้การยกเว้นภาษีอื่นๆด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตาม การยกเว้นภาษีเงินได้นิติ บุคคลนี้จะมีการจำกัดระยะเวลาเป็นจำนวนปีไว้ และอาจมีการยกเว้นภาษีอื่นๆด้วยก็ได้

### (4) ค่าเผื่อเงินลงทุน (Investment allowances)

หมายถึง จำนวนเงินที่จะถูกหักออกจากเงินได้ที่ต้องเสียภาษีโดยมีจำนวนที่สูง กว่าค่าเสื่อมราคาตามปกติของสินทรัพย์ที่ใช้ในการลงทุน

ค่าเผื่อเงินลงทุน มี 2 ประเภท ได้แก่

#### 1) การคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง (Accelerate depreciation)

เป็นกรณีที่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถตัดบัญชีสินทรัพย์โดย คำนวณค่าเสื่อมราคาในระยะเวลาที่สั้นกว่าที่หลักการบัญชีที่กำหนดให้คำนวณค่าเสื่อมราคา ตามอายุการใช้งานของทรัพย์สิน มีผลให้เกิดค่าใช้จ่ายที่นำไปหักจากรายได้ในกรณีคำนวณกำไร สุทธิทางภาษีในปีต้นๆ ที่มีการนำทรัพย์สินมาลงทุนมากขึ้นกว่าปกติ ซึ่งมีผลให้กำไรสุทธิที่จะต้อง นำไปคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลต่ำลงอันเป็นการลดภาระภาษีให้วิสาหกิจหรือเกิดผลขาดทุนที่

ไม่มีภาวะภาษีเลย วิธีนี้จึงมิได้เปลี่ยนแปลงยอดรวมของต้นทุนสินทรัพย์ที่นำไปคำนวณค่าเสื่อมราคาแต่เป็นกรณีที่รัฐยอมลดภาวะภาษีให้หลังจากที่มีการลงทุนแล้ว

## 2) การยอมให้หักต้นทุนเงินทุนเป็นหลายเท่าของต้นทุนจริง (Enhanced Deduction)

ได้แก่ การยอมให้วิสาหกิจนำเงินทุนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดมาหักเป็นต้นทุนได้ 1.5 เท่า หรือ 2 เท่า ของต้นทุนจริง เนื่องจากในช่วงแรกที่มีโครงการลงทุนมักมีค่าใช้จ่ายลงทุนที่สูงจึงยอมให้นำประโยชน์ดังกล่าวไปใช้ในการหักกลับกับภาวะภาษีในอนาคต

## (5) เครดิตภาษีเงินลงทุน (Investment tax credit)

รูปแบบนี้มี 2 กรณี ได้แก่

1) แบบอัตราเดียว (a flat investment tax credit) คือ การได้รับค่าใช้จ่ายการลงทุนในอัตราคงที่ที่เกิดขึ้นในปีที่มีเป้าหมายเงินทุน

2) แบบอัตราที่เพิ่มขึ้น (incremental investment tax credit) คือ การได้รับค่าใช้จ่ายการลงทุนในอัตราคงที่ในปีใดๆ ที่เกินกว่าฐานที่ใช้โดยทั่วไป ได้แก่ moving-average lose (เช่น ค่าใช้จ่ายการลงทุนเฉลี่ยซึ่งผู้จ่ายภาษีได้จ่ายไปใน 3 ปีก่อนหน้านี้) เหตุผลเบื้องหลังคือ เพื่อปรับปรุงเป้าหมายของการบรรเทาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นซึ่งอาจจะไม่ได้เกิดในช่วงที่ไม่มีการบรรเทาภาวะภาษี

ในบางประเทศอาจใช้เครดิตภาษีเงินลงทุนได้เฉพาะในปีที่มีเงินได้โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม อาจมีการใช้เครดิตที่ยังไม่ได้ใช้ดังกล่าวโดยยกยอดไปใช้หักกลับกับภาวะภาษีในอนาคตได้โดยจำกัดจำนวนปีที่น่าไปใช้นั้น

## (6) การลดภาษีเงินปันผลและดอกเบี้ยที่จ่ายไปต่างประเทศ (Reduce taxes on dividends and interest paid abroad)

ปกติรัฐบาลมักจะเก็บภาษีกรณีที่นักลงทุนต่างประเทศส่งเงินปันผลออกนอกประเทศ ภาษีประเภทนี้ถูกลดลงเพื่อดึงดูดการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติ

## (7) การปฏิบัติเป็นพิเศษกับผลได้ของเงินลงทุนระยะยาว (Preferential treatment of long-term capital gains)

วัตถุประสงค์ที่มีการปฏิบัติเป็นพิเศษกับผลได้ของเงินลงทุนระยะยาว คือ ต้องการกระตุ้นให้นักลงทุนคงเงินลงทุนไว้ในระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น โดยในหลายประเทศมีการปฏิบัติเป็นพิเศษสำหรับค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินในมูลค่าของเงินลงทุนซึ่งวิสาหกิจถือ หากมีการถือเงินลงทุนหรือทรัพย์สินเกินกว่าที่กำหนด (มักพบว่าอยู่ระหว่าง 6 เดือนถึง 1 ปี) โดยปกติผลได้ของเงินลงทุนระยะยาวจะมีการเก็บภาษีในอัตรากึ่งหนึ่งของอัตรากำไรของผลได้ของเงินลงทุนระยะสั้น (ส่วนใหญ่ผลได้ในเงินลงทุนระยะสั้นจะเสียภาษีในอัตราเดียวกับเงินได้ทั่วไป)

#### (8) การให้หักค่าใช้จ่ายที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด (Deduction for Qualifying expenses)

บางประเทศใช้วิธีนี้เพื่อกระตุ้นพฤติกรรมของนักลงทุนผ่านระบบภาษี โดยยอมให้นำค่าใช้จ่ายบางประเภทมาหักในทางภาษีได้มากกว่าค่าใช้จ่ายจริงที่เกิดขึ้น เช่น ยอมให้หักค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและพัฒนา ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา และค่าใช้จ่ายการตลาดสำหรับการส่งออก

#### (9) การยกเว้นหรือลดภาษีศุลกากร (Zero or reduced tariffs)

รัฐบาลอาจให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรได้ 2 แบบ ได้แก่ การที่รัฐบาลอาจลดหรือกำจัดภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้าเครื่องจักรที่ใช้ลงทุน รวมถึงส่วนประกอบสำหรับโครงการลงทุนที่มีคุณสมบัติซึ่งจะมีผลกระทบในการลดต้นทุนการลงทุน หรือการที่รัฐบาลอาจเพิ่มอัตรากำไรในผลผลิตขั้นสุดท้ายของนักลงทุนเพื่อปกป้องตลาดภายในประเทศจากการแข่งขันการนำเข้า อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการตั้งกำแพงภาษีศุลกากรภายใต้ความตกลงองค์การการค้าโลกและภายใต้ความตกลงการค้าในหลายภูมิภาค นอกจากนี้ในหลายๆประเทศกำลังพัฒนาได้มีบทสรุปว่า การกระตุ้นการลงทุนโดยใช้การตั้งกำแพงภาษีศุลกากรทำให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพ ต้นทุนสูงและเบี่ยงเบนโครงสร้างอุตสาหกรรม

#### (10) การหักฐานการจ้างงาน (Employment-based deductions)

ในหลายประเทศรัฐบาลได้กำหนดให้วิสาหกิจบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม โดยเฉพาะวิสาหกิจใหม่ ดังนั้น ในการกระตุ้นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมใดหรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ใดนั้น รัฐบาลอาจลดการบริจาคให้แก่สังคมหรือการให้เครดิตภาษีโดยดูจากฐานจำนวนการจ้างงาน แต่มีบางประเทศ เช่น บัลแกเรีย ได้มีการปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานในอีกด้านหนึ่งคือมีการเสนอให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการขยายจุดประสงค์ของการจัดให้มีงานทำแก่บุคคลที่ไม่อาจหางานเองได้

**(11) การให้เครดิตภาษีสำหรับมูลค่าที่เพิ่มขึ้น (Tax credit for value addition)**

รัฐบาลอาจให้เครดิตภาษีสำหรับมูลค่าที่เพิ่มขึ้นในกระบวนการหรือสำหรับการซื้อในประเทศสุทธิ (net local content) ของผลผลิต (หมายถึง มูลค่าขายหักค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ฝ่ายทุนและมูลค่าของการนำเข้าวัตถุดิบและวัสดุที่จำเป็น)

**(12) การลดภาษีหรือเครดิตภาษีสำหรับรายได้ที่มาจากเงินตราต่างประเทศที่แข็งค่า (Tax reduction/credits for foreign hard currency earnings)**

เหตุผลหนึ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายสนับสนุนการส่งออก คือ การได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศในสกุลที่มีการแข็งค่าอย่างเพียงพอ ไม่เพียงแต่การได้มาจากการส่งออกเท่านั้น แต่รวมถึงอุตสาหกรรมทั้งหลายในภาคบริการ ได้แก่ การท่องเที่ยวและโรงแรม ซึ่งรัฐบาลจะให้การลดภาษีหรือให้เครดิตภาษีโดยพิจารณาจากศักยภาพในการได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศที่แข็งค่าดังกล่าว

จากการสำรวจของ UNCTAD ในรายงานเรื่องเดียวกันที่กล่าวข้างต้นพบว่า สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ใช้กันมากที่สุดได้แก่ การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลจากอัตราปกติ และการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล (Tax holiday) รองลงมาได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร เครื่องมือเครื่องใช้ในการลงทุนรวมถึงวัตถุดิบและส่วนประกอบสำเร็จรูป การคืนอากร การคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง การลดกำไรขั้นต้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคำนวณภาษีเงินได้เป็นกรณีพิเศษ การอนุญาตให้มีการลงทุนและการลงทุนใหม่ และการยอมให้ลดการบริจาคมให้แก่สังคม เป็นต้น

**1.1.6 หลักการในการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี**

หลักการในการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีมีการพิจารณาจากปัจจัยหรือฐานต่างๆ และประเภทของสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่รัฐบาลให้มีความสัมพันธ์ในการกำหนดสิทธิประโยชน์<sup>15</sup> ซึ่งอาจสรุปตามตาราง 3.1 ได้ดังนี้

ตาราง 1 หลักการในการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี

ฐานที่ใช้ในการพิจารณาสำหรับหลักการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี	ประเภทของสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่สัมพันธ์กับหลักการในการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี
1. ฐานกำไรหรือรายได้	<ul style="list-style-type: none"> <li>* การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล</li> <li>* การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล</li> <li>* การใช้ผลขาดทุนสะสมเพื่อประโยชน์ทางภาษี</li> </ul>
2. ฐานเงินทุนในการลงทุน	<ul style="list-style-type: none"> <li>* การลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล</li> <li>* การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล</li> <li>* การใช้ผลขาดทุนสะสมเพื่อประโยชน์ทางภาษี</li> </ul>
3. ฐานแรงงาน	* การลดเงินบริจาคให้แก่สังคมที่ให้หักจากกำไรทางภาษีโดยพิจารณาจากจำนวนลูกจ้างหรือค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน
4. ฐานยอดขาย	* การลดภาษีเงินได้ โดยพิจารณาจากยอดขายรวม
5. ฐานมูลค่าเพิ่ม	<ul style="list-style-type: none"> <li>* การลดภาษีเงินได้หรือการให้เครดิตโดยพิจารณาจากผลผลิตที่ไว้วัตถุดิบในประเทศสุทธิ</li> <li>* การได้รับเครดิตภาษีเงินได้โดยพิจารณาจากมูลค่ากำไรสุทธิ</li> </ul>

<sup>15</sup> รัชณี อุทยานันท์, “ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลกกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544 กรณีศึกษา อุตสาหกรรมเหล็ก,” หน้า 14

<p>ฐานที่ใช้ในการพิจารณา สำหรับหลักการกำหนด สิทธิประโยชน์ทางภาษี</p>	<p>ประเภทของสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่สัมพันธ์กับหลักการใน การกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษี</p>
<p>6.ฐานค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นๆ</p>	<p>* การลดภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายบาง ประเภท เช่น ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตลาดและกิจกรรมส่งเสริม การขาย</p>
<p>7.ฐานการนำเข้า</p>	<p>* การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฝ่ายทุน เครื่องจักร หรือ วัตถุดิบส่วนประกอบและสิ่งที่ใช้ในการผลิตต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับ กระบวนการผลิต</p>
<p>8.ฐานการส่งออก</p>	<p>* ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลิต เช่น การยกเว้นอากรขาออก การ ปฏิบัติทางภาษีเป็นพิเศษ หรือจากการผลิตเพื่อส่งออก เครดิตภาษี สำหรับการขายในประเทศที่ตอบแทนสำหรับการส่งออก</p> <p>* เกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิต เช่น การขุดเซยกอกร เครดิตภาษี สำหรับอากรที่จ่ายแก่วัตถุดิบหรือวัสดุนำเข้า เครดิตภาษีเงินได้ สำหรับการใช้ชิ้นส่วนในประเทศสุทธิเพื่อการส่งออก การหัก ค่าใช้จ่ายของต่างประเทศและการยอมให้ก้านเงินทุนสำหรับ อุตสาหกรรมส่งออก</p>

ที่มา : อ้างถึงใน รัชนี้ อุทยานันท์ “ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการ  
ตอบโต้ขององค์การการค้าโลกกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน  
พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และ  
พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544 กรณีศึกษา อุตสาหกรรมเหล็ก,”.หน้า 14

ทั้งนี้ สำหรับการจัดการป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมนั้น ถือเป็นโครงการที่สร้างภาระให้กับผู้ประกอบการ เนื่องจากการป้องกันหรือ  
จัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจำต้องอาศัยระบบ เครื่องจักรหรือ  
อุปกรณ์ที่มีลักษณะเฉพาะ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ในด้านดังกล่าว ดังนั้น ต้นทุนในการ  
ดำเนินการจึงค่อนข้างสูงและอาจทำให้กำไรสุทธิที่ได้มีปริมาณลดลง จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่  
เลือกการดำเนินการดังกล่าวในกระบวนการผลิตของตน ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะการดำเนินการ

ดังกล่าวมีปัจจัยด้านฐานรายได้หรือกำไร เงินทุนในการลงทุนตลอดจนการนำเข้าสินค้าต่างๆจากต่างประเทศ การสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจึงควรพิจารณารูปแบบสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่สามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมได้โดยตรง ซึ่งรูปแบบที่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการดังกล่าวได้ เช่น การยกเว้นภาษี (Tax holiday) การลดหย่อนภาษี (Tax Allowance) หรือการยกเว้นหรือลดภาษีศุลกากร เป็นต้น

### 1.1.7 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า รัฐได้นำเอามาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมาเป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจแก่นักธุรกิจหรือนักลงทุนเพื่อส่งเสริมการลงทุนหรือส่งเสริมกิจกรรมต่างๆและหนึ่งในนั้นรัฐได้นำเอามาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมาเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน โดยการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมผ่านทางมาตรการดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ประกอบพระราชกำหนดพิกัดศุลกากร พ.ศ.2530 ตลอดทั้งกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง นั่นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยในกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างกันเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายแตกต่างกันดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้า และในที่นี้จะขอกกล่าวถึงหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับก่อนจะนำไปสู่หลักเกณฑ์และวิธีการที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่เป็นปัญหาวิจัย อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อไป

#### 1.1.7.1 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายศุลกากร

เป็นที่ทราบดีว่ากฎหมายศุลกากรจะมีพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 เป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักการในการจัดเก็บภาษีศุลกากร โดยมีพระราชบัญญัติพิกัดศุลกากร พ.ศ.2530 เป็นกฎหมายที่กำหนดประเภทของสินค้าและอัตราอากรที่ต้องเสีย โดยกฎหมายเหล่านี้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศตลอดจนควบคุมสินค้าเข้าออกภายในประเทศ อันเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการกีดกันทาง



การค้าประเภทหนึ่ง ซึ่งในอนาคตบทบาทของภาษีศุลกากรจะค่อยๆ ลดความสำคัญลง เนื่องจากแนวโน้มการพัฒนาประเทศจะมุ่งไปสู่การเปิดเสรีทางการค้า อย่างไรก็ตามการจัดเก็บภาษีศุลกากรก็ยังคงเกิดขึ้นกับสินค้าหลากหลายประเภทรวมทั้งสินค้าที่เป็นวัสดุ เครื่องมือ หรือเครื่องจักรที่นำมาใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม และเนื่องด้วยกระทรวงการคลังได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงได้มีประกาศกระทรวงการคลัง<sup>16</sup> อันเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพิกัดศุลกากรให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ก. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ลดอัตราอากรศุลกากรลงเหลือกึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราอากร
- 2) ในกรณีที่ต้องเสียอากรตามอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรในอัตราตามราคาสูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือร้อยละ 5 หรือในอัตราตามสภาพซึ่งเมื่อเทียบเป็นร้อยละของราคาแล้ว สูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือเทียบเท่าร้อยละ 5

ทั้งนี้ อัตราใดคำนวณเป็นเงินต่ำกว่าให้ใช้อัตราที่น้อยกว่า

### ข. เครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์

เป็นเครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่รักษาสิ่งแวดล้อมที่สามารถลดมลพิษที่ปล่อยออกจากกระบวนการผลิตหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และทรัพย์สิน รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้วิจัย วิเคราะห์ ตรวจวัด และติดตามผลเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม โดยต้องเป็นชนิดและประเภทที่ใช้บำบัดอากาศเสียหรือใช้เฉพาะการวิจัย วิเคราะห์ ตรวจวัด และติดตามผลเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

<sup>16</sup> ปัจจุบันกระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศกระทรวงการคลังลงวันที่ 31 ธันวาคม 2549 เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากร โดยยกเลิกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราอากรศุลกากร พ.ศ.2530 ข้อ 2(2) ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2545 และมีผลบังคับใช้ย้อนหลัง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป

ทั้งนี้ เครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ดังกล่าวจะต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ มีราคารวมค่าประกันภัยและค่าขนส่ง (C.I.F.) ไม่น้อยกว่า 400,000 บาท ไม่เป็นของเก่าใช้แล้วหรือซ่อมแซมขึ้นใหม่ ตลอดจนไม่เป็นชนิดหรือประเภทที่มีขนาดเดียวกันหรือทดแทนกันได้กับของที่สามารผลิตหรือประกอบได้ในประเทศ ในปริมาณและคุณภาพที่เท่าเทียมกัน หรือไม่เป็นชนิดหรือประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดมิให้ได้รับการลดอัตราอากร

ตัวอย่างรายการวัสดุ อุปกรณ์ที่ผ่านการขอลดอัตราอากร มีดังต่อไปนี้

- เคมีภัณฑ์ PRAESTOL 852 BC
- แพคกิ้งมีเดีย
- อุปกรณ์กักเก็บและขจัดคราบน้ำมัน (OIL POLLUTION CONTROL EQUIPMENT)
- สารเคมี KURITA D-2051
- เคมีภัณฑ์ ออร์การ์โนฟอล 5020
- OIL SPILL CONTROL EQUIPMENT
- เคมีภัณฑ์ PLOERGER EQUIPMENT
- เคมีภัณฑ์ FLOERGER 1840 (ANIONIC POLYMER)
- ประตูปานเลื่อน
- ตู้ควบคุมไฟฟ้า
- สารเคมี KURITA D-2051
- ถุงกรองฝุ่น (POLYSTER FILTER BAGS)
- สารเคมี ORGANAPOL 5020
- เคมีภัณฑ์ ออร์การ์โนฟอล 5415

- เคมีภัณฑ์ PRAESTOL 852 BC

- สารเคมี ZETAG 7103

- ตู้ควบคุมไฟฟ้า

- BENTOMAT ST

- ไซโตออลอน

- สารเคมี ZETAG 7103

- GEOCOMPOSITES

- เคมีภัณฑ์ PRAESTOL 852 BC

### ค.หลักเกณฑ์ในการขอรับการส่งเสริม

- 1) เป็นผู้นำเข้าเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์นั้นๆ เพื่อนำไปใช้ในกิจการของตนเอง
- 2) เป็นผู้จำหน่ายหรือผู้นำเข้ามาจำหน่ายซึ่งเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์นั้นๆ
- 3) เป็นผู้ซื้อเพื่อใช้งานไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายที่ทอดกัตาม

โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการพิจารณาคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานและรักษาสิ่งแวดล้อมพิจารณาก่อนที่จะนำเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ขอลดอัตราอากรศุลกากรออกจากอากรขาของกรมศุลกากร และมาขอหนังสือราชการเพื่อใช้ประกอบเป็นหลักฐานในการนำของออกจากกรมศุลกากร หลังจากนั้นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรฯ จะจัดส่งคำขอลดอัตราอากรศุลกากรที่มีเอกสารประกอบการพิจารณาครบถ้วนไปยังคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่รักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

จากนั้นผู้ยื่นคำขอจะต้องแจ้งความพร้อมมายังคณะกรรมการด้านรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบก่อนและหลังการติดตั้งเครื่องจักรฯ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯจะจัดส่งเจ้าหน้าที่จากทางราชการไปตรวจสอบการติดตั้งและการใช้งานของเครื่องจักรฯ ดังกล่าวก่อนการติดตั้งหรือปรับปรุง และหลังจากติดตั้งหรือปรับปรุงแล้ว ในกรณีที่มีข้อสงสัยในการพิจารณา

คณะอนุกรรมการฯ อาจเชิญผู้แทนจากผู้ยื่นคำขอ ให้มาชี้แจงรายละเอียด หรือให้จัดส่งเอกสารเพิ่มเติมมายังคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ การปรับปรุงหรือติดตั้งเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ยื่นขอรับสิทธิประโยชน์จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการฯ ได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี มิฉะนั้นคำขอจะถูกลบเลิกทันที

สำหรับกรณีที่ยังมิได้นำเข้าเครื่องจักร วัสดุหรืออุปกรณ์ที่รักษาสิ่งแวดล้อมแต่มีความประสงค์จะขอทราบว่าเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์เหล่านั้นอยู่ในข่ายได้รับการลดอัตราอากรศุลกากรหรือไม่ ในกรณีนี้ สามารถยื่นคำขออนุมัติในหลักการก่อนการยื่นคำขอลดอัตราอากรศุลกากร โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นรายละเอียดต่างๆ ของเครื่องจักรฯ ดังกล่าวไว้ให้เพียงพอแก่การพิจารณาของกรรมการฯ เช่น แค็ตตาล็อกของเครื่องจักรฯ แบบ รุ่นของเครื่องจักรฯ นั้นๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ปริมาณการขอรับสิทธิประโยชน์ของอุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งหนึ่งในนั้นรวมถึงอุปกรณ์สำหรับการควบคุมมลพิษหรือจำกัดมลพิษทางอากาศนั้นอยู่ในปริมาณที่สูงถึง 277 คำขอในปี พ.ศ. 2537 และต่ำสุดในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีจำนวนเพียง 28 คำขอเท่านั้น โดยปริมาณคำขอในช่วงสามปีแรกคือปี พ.ศ. 2535-2537 อยู่ในปริมาณที่สูงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งหลังปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมาปริมาณจำนวนคำขอเริ่มลดลงโดยอยู่ในช่วงจำนวนไม่เกิน 100 คำขอต่อปี<sup>17</sup> ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเหตุใดสถิติการขอรับสิทธิประโยชน์จึงได้ลดลง นอกจากนี้ จากข้อมูลดังกล่าวทำให้ทราบว่าบริษัทส่วนใหญ่ที่ขอรับสิทธิประโยชน์มักเป็นบริษัทที่เป็นตัวแทนจำหน่ายมากกว่าบริษัทที่เป็นโรงงานการผลิตโดยตรง

### 1.1.7.2 การให้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

นอกจากรัฐจะส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วยเครื่องมือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีผ่านทางกฎหมายศุลกากรดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐยังได้มีการมุ่งส่งเสริมและจูงใจให้เกิดการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมผ่านทางกฎหมายส่งเสริมการลงทุนอีกด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นมาหนึ่งชุดเพื่อ

<sup>17</sup> รายงานตารางสรุปภาพการดำเนินงานลดอัตราอากรศุลกากรเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานและรักษาสิ่งแวดล้อม ปี พ.ศ. 2535 – 2548 [ออนไลน์], 27 มกราคม 2554. แหล่งที่มา: <http://www.ttc.most.go.th/taxrefund/index.html#A3>

กำหนดนโยบายในการส่งเสริมการลงทุน โดยนโยบายที่ถูกกำหนดจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็คือ

1) เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้สิทธิประโยชน์ภาษีอากร โดยให้สิทธิและประโยชน์แก่โครงการที่มีผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และใช้หลักการบริหารและการจัดการองค์การที่ดีในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้รับการส่งเสริม เพื่อให้สำนักงานได้ตรวจสอบก่อนใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้น

2) สนับสนุนให้อุตสาหกรรมพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลกโดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทุกรายที่มีโครงการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า

3) ปรับมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้สอดคล้องกับข้อตกลงด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยการยกเลิกเงื่อนไข การส่งออกและการใช้ชิ้นส่วนในประเทศ

4) สนับสนุนการลงทุนเป็นพิเศษในภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ และมีสิ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุนน้อย โดยให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรสูงสุด

5) ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเงินลงทุนขั้นต่ำของโครงการที่จะได้รับการส่งเสริมเพียง 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

6) ให้ความสำคัญแก่กิจการเกษตรและผลผลิตจากการเกษตร กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ กิจการสาธารณสุข ภาครัฐ สาธารณูปการและบริการพื้นฐาน กิจการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม และอุตสาหกรรมเป้าหมาย

ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายต่างๆของคณะกรรมการนอกจากจะมุ่งเน้นในการส่งเสริมการลงทุนแล้วยังมุ่งเน้นในเรื่องของการรักษาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย โดยธุรกิจที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2550 โดยส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดโครงการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 3/2550 เรื่อง มาตรการแก้ไข

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2550 โดยได้มีการออกคำชี้แจงจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ขอรับการส่งเสริม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### ก. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร
- 2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของมูลค่าเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนในการปรับปรุง โดยจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้จากรายได้ของโครงการที่ดำเนินการอยู่เดิมและนำมายื่นขอรับการส่งเสริมตามนโยบายนี้ ทั้งนี้ ระยะเวลาการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้นับจากวันที่ได้รับบัตรส่งเสริมไม่ว่าโครงการนั้น จะได้รับการส่งเสริมอยู่เดิมหรือไม่ก็ตาม โดยมูลค่าเงินลงทุนที่จะนับรวมเป็นมูลค่าวงเงินสูงสุดที่จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลประกอบด้วยค่าก่อสร้าง ค่าเครื่องจักร ค่าติดตั้งเครื่องจักร ค่าทดลองเครื่องจักรของโครงการเพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้เท่านั้น

ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เหตุใดคณะกรรมการจึงให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการที่ดำเนินการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในปริมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับกิจการที่ให้ความสำคัญพิเศษหรือกิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์กับประเทศเป็นพิเศษ ซึ่งกิจการดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีดังนี้

### สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

- 1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
- 2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ไม่ว่างตั้งอยู่ในเขตใด
- 3) สิทธิประโยชน์อื่นให้ได้รับตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต

### สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ

- 1) ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด
- 2) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปีไม่ว่างตั้งอยู่ในเขตใด
- 3) ไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

#### 4) สิทธิประโยชน์อื่นที่ได้รับตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต

ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษหรือกิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษล้วนได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี โดยผู้เขียนมีความเห็นว่ากิจการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควรได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในเรื่องของการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเช่นเดียวกับกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษหรือกิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษ เนื่องจากกิจการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมถือเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงควรส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเต็มที่และจริงจัง นอกจากนี้การส่งเสริมกิจการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมยังจำกัดเพียงแคกิจการประเภทโรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้า เคมีและปิโตรเคมี แร่และโลหะพื้นฐาน เท่านั้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการทั่วไปที่มีความสนใจในเรื่องของการควบคุมมลพิษไม่อาจที่จะขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามหากโครงการดังกล่าวได้รับการส่งเสริมอยู่แล้ว สิทธิประโยชน์ที่ได้รับการส่งเสริมอยู่เดิมย่อมไม่เสียไป

#### ข. เครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์

ต้องเป็นเครื่องจักรที่ระบุไว้ในแผนการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยระยะเวลานำเข้าเครื่องจักร จะกำหนดตามแผนงานที่เสนอและได้รับความเห็นชอบ และสามารถอนุญาตให้นำเครื่องจักรที่ใช้เพื่อการนี้ในกรณีที่น่าเข้ามาก่อนยื่นคำขอรับการส่งเสริมหรือแผนการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมตามนโยบายนี้ได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องระบุนายการเครื่องจักรดังกล่าวในแผนการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย และในกรณีที่มีโครงการที่ได้รับการส่งเสริมอยู่เดิมสามารถยกเว้นอากรขาเข้าตามโครงการที่ได้รับการส่งเสริมอยู่เดิมได้

#### ค. หลักเกณฑ์ในการขอรับการส่งเสริม

1) ผู้ขอรับการส่งเสริมฯ จะต้องเป็นผู้ดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามที่หน่วยงานกำหนด โดยมีค่าระบายนมลสารไม่เกินเกณฑ์ค่าควบคุมที่กฎหมายกำหนด

2) ผู้ขอรับการส่งเสริมฯ จะต้องเป็นผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

โรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้า เคมีและปิโตรเคมี แร่และโลหะพื้นฐาน

3) จะต้องเป็นโครงการที่ดำเนินการอยู่แล้วไม่ว่าจะได้รับการส่งเสริมหรือไม่ได้รับการส่งเสริมอยู่เดิมก็ตาม

4) หากเป็นโครงการที่ได้รับการส่งเสริมอยู่เดิม จะเป็นโครงการที่ได้รับสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลอยู่เดิม (ระยะเวลาการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสิ้นสุดแล้วหรือยังไม่สิ้นสุดก็ได้) หรือโครงการที่ไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ได้

ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการขอรับการส่งเสริมการลงทุนดังต่อไปนี้

1) ผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจะต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมการลงทุน (F PA PP 01) พร้อมกับแบบประกอบคำขอรับการส่งเสริมตามหลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ตามนโยบายมาตรการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (F PA PP 20) ที่สำนักบริหารการลงทุน 2 และ 4 สำนักคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แล้วแต่ประเภทอุตสาหกรรม

2) ผู้ขอรับการส่งเสริมสามารถยื่นเฉพาะแบบประกอบคำขอรับการส่งเสริมตามหลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ตามนโยบายมาตรการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาก่อนได้

3) แผนการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ยื่นต่อสำนักงานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะทำงานพิจารณากลับกรองโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ก่อนโครงการจะได้รับการพิจารณาอนุมัติให้การส่งเสริมต่อไป

4) กรณีที่บริษัทจะเปลี่ยนแปลงหรือจะแก้ไขสาระสำคัญของโครงการที่ได้รับการอนุมัติไปแล้ว บริษัทฯจะต้องยื่นขอแก้ไขโครงการเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติต่อไป

5) แผนลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินการเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามตัวชี้วัดเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องก็ได้ ดังต่อไปนี้

**ตัวชี้วัดที่ 1** การลดปริมาณการระบายไฮโดรคาร์บอนไดออกไซด์ โดยจะพิจารณาแผนการลดปริมาณการระบายไฮโดรคาร์บอนไดออกไซด์ที่ผู้ขอรับการส่งเสริมยื่นมา รวมทั้งเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการดังกล่าวด้วยโดยเปรียบเทียบปริมาณการระบายไฮโดรคาร์บอนไดออกไซด์ของแผนที่เสนอมายกเว้นการดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้วเทียบกับปริมาณสูงสุด (MAX ACTUAL) ที่บริษัทได้ระบายไฮโดรคาร์บอนไดออกไซด์ในปีฐาน 2549



**ตัวชี้วัดที่ 2** การลดปริมาณการระบายไนโตรเจนไดออกไซด์จะพิจารณาแผนการลดปริมาณไนโตรเจนไดออกไซด์ที่ผู้ขอรับการส่งเสริมยื่นมา รวมทั้งเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการดังกล่าวด้วย โดยเปรียบเทียบปริมาณการระบายไนโตรเจนไดออกไซด์ของแผนที่เสนอมาภายหลังดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้วเทียบกับปริมาณสูงสุด (MAX ACTUAL) ที่บริษัทได้ระบายไนโตรเจนไดออกไซด์ในปีฐาน 2549

**ตัวชี้วัดที่ 3** การปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งและ/หรือการลดปริมาณการระบายน้ำทิ้ง จะพิจารณาแผนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งและ/หรือการลดปริมาณการระบายน้ำทิ้งที่ผู้ขอรับการส่งเสริมยื่นมา รวมทั้งเทคโนโลยีที่ใช้ในแผนดังกล่าว โดยเปรียบเทียบระหว่างผลการดำเนินการของแผนที่เสนอมาภายหลังที่ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้วกับคุณภาพน้ำทิ้งและ/หรือปริมาณการระบายน้ำทิ้งสูงสุดของบริษัทในปีฐาน 2549

**ตัวชี้วัดที่ 4** การลดปริมาณการระบายของ TOTAL VOCs จะพิจารณาแผนการลดปริมาณการระบายของ TOTAL VOCs ที่ผู้ขอรับการส่งเสริมยื่นมา รวมทั้งเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการดังกล่าวด้วยโดยเปรียบเทียบปริมาณการระบายของ TOTAL VOCs ของแผนที่เสนอมาภายหลังดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้วกับปริมาณการระบายของ TOTAL VOCs สูงสุดในปีก่อนปีที่ยื่นขอเป็นปีฐาน

หากแผนที่ผู้ขอรับการส่งเสริมเสนอมาไม่เป็นไปตามข้อ 3.1-3.4 คณะทำงานพิจารณากลับกรองโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาเป็นกรณีไป

#### 1.1.7.3 การให้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่บทบัญญัติในกฎหมายฉบับดังกล่าวมักเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการบังคับและควบคุม เช่น มาตรา 68 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีเครื่องจักร หรือระบบในการควบคุมมลพิษหรือกำจัดมลพิษให้มีปริมาณลดลงอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีมาตรการในการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษสามารถขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการเกี่ยวกับการนำเข้าอุปกรณ์หรือเครื่องจักรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหรือลดมลพิษได้ตามมาตรา 94 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ก. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) ขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการด้านอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร
- 2) ขอยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรได้

### ข. เครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์

เครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นที่ใช้สำหรับระบบบำบัดอากาศเสียซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร

### ค. หลักเกณฑ์ในการขอรับการส่งเสริม

บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิขอรับการส่งเสริม

- 1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ
- 2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ได้มีหน้าที่ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบควบคุมหรือลดมลพิษแต่ประสงค์จะจัดให้มีเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ใช้สำหรับระบบบำบัดอากาศเสีย
- 3) ผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ

โดยสามารถยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้เปิดกว้างให้กับผู้ประกอบการทั่วไป ไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวยังมี

ข้อบกพร่องในประเด็นต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาวิจัยที่ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาในส่วนต่อไปอย่างละเอียด

#### 1.1.7.4 เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของกฎหมายแต่ละฉบับ

เพื่อให้สามารถเห็นถึงข้อดีและข้อเสียของการให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายฉบับต่างๆ ได้อย่างชัดเจน ผู้เขียนจึงสรุปเป็นภาพตาราง ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทย

กฎหมาย	ข้อดี	ข้อเสีย
1.กฎหมายศุลกากร	1.ผู้นำเข้าทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นการนำเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิตหรือนำเข้ามาเพื่อจำหน่ายและไม่จำกัดว่าจะเป็นการซื้อขายก็ทอดก็สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้	1.อุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์ไม่รวมถึงอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับป้องกันมลพิษทางอากาศ
	2.ครอบคลุมถึงวัตถุดิบที่เป็นปัจจัยในการผลิต	2.มีการจำกัดราคาของเครื่องจักรเบื้องต้นที่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ และต้องเป็นเครื่องจักรใหม่
	3.มีหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์อย่างชัดเจนและเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นคำขอสามารถตรวจสอบเครื่องจักรที่อยู่ในข่ายที่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้	3.หากเครื่องจักรดังกล่าวเป็นประเภทที่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร ย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์

กฎหมาย	ข้อดี	ข้อเสีย
1.กฎหมายส่งเสริมการลงทุน	1.เครื่องจักรที่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้ต้องอยู่ในแผนลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม	1.ผู้มีสิทธิขอรับการส่งเสริมจำกัดเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมประเภทโรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้า เคมีและปิโตรเคมี แร่ และโลหะพื้นฐานเท่านั้น
	2.แม้เครื่องจักรดังกล่าวเป็นประเภทที่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร ก็สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้รวมทั้งสิทธิประโยชน์ครอบคลุมถึงวัตถุดิบที่เป็นปัจจัยในการผลิตด้วย	2.ต้องเป็นโครงการที่ดำเนินการอยู่แล้วจึงจะสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้
	3.ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ที่โครงการดังกล่าวได้รับการส่งเสริมอยู่แต่อย่างใด	
	4.สามารถอนุญาตให้นำเครื่องจักรเข้ามาก่อนยื่นคำขอรับการส่งเสริมได้ แต่ทั้งนี้จะต้องระบุนายการเครื่องจักรดังกล่าวในแผนการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย	

กฎหมาย	ข้อดี	ข้อเสีย
1.พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535	1.โรงงานทุกประเภทสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้หากเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษรวมทั้งให้สิทธิแก่ผู้รับจ้างบริการในการบำบัดอากาศเสียอีกด้วย	1.จำกัดเฉพาะการขอรับสิทธิประโยชน์เฉพาะเครื่องจักรที่ไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร รวมทั้งไม่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์สำหรับวัตถุดิบที่เป็นปัจจัยในการผลิตได้
	2. ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ที่โครงการดังกล่าวได้รับการส่งเสริมอยู่แต่อย่างใด	2.สิทธิประโยชน์ที่ได้รับไม่เอื้อต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานขนาดกลางหรือขนาดย่อม
	3.ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นโครงการที่ดำเนินการอยู่แล้วหรือไม่	3.ไม่มีหลักเกณฑ์ในการขอรับสิทธิประโยชน์ที่ชัดเจน
		4.การขอรับการส่งเสริมต้องยื่นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งถือเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับนโยบายแต่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง

จากตารางเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของมาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายฉบับต่างทำให้ทราบว่า โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางหรือขนาดเล็กย่อมได้รับสิทธิประโยชน์น้อยที่สุดหรือแทบจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เลยเนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวจัดอยู่ในจำพวกธุรกิจขนาดเล็กซึ่งมีอำนาจในการต่อรองทางธุรกิจกับบริษัทคู่ค้า เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศในต่างประเทศได้ไม่มากนัก การ

นำเข้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวจากต่างประเทศจึงอาจเกิดขึ้นได้น้อยหรือไม่มีเลย สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายศุลกากรจึงไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวแต่อย่างใด หากจะอาศัยสิทธิประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการลงทุนก็ไม่อาจขอรับการสนับสนุนได้ เนื่องจากหากมิใช่กิจการที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมแล้วก็ไม่ได้รับการสนับสนุน จึงมีเพียงช่องทางการขอรับการสนับสนุนเพียงช่องทางเดียวตามบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยการส่งเสริม ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติแนวทางการส่งเสริมรองรับไว้สำหรับผู้ประกอบการที่จะสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ประกอบการในการดำเนินการติดตั้งหรือจัดให้มีเครื่องจักร อุปกรณ์หรือระบบในการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องของการส่งเสริมดังกล่าวนั้น พบว่า ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในการรองรับการขอรับสิทธิประโยชน์ ประกอบกับการให้สิทธิประโยชน์ยังไม่จูงใจแก่ผู้ประกอบการมากนัก ทำให้กฎหมายดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษาหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังจะได้ศึกษาอย่างละเอียดในหัวข้อที่ 2 ต่อไป

## 1.2 มาตรการที่ไม่มีใช้ภาษี (Non-Tax)

สำหรับมาตรการอื่นที่ไม่มีใช้ภาษี ซึ่งขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หมายถึง มาตรการให้เงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนในการลงทุนเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ถือเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่สร้างแรงจูงใจให้ดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งหลักการในการช่วยเหลือ หรืออุดหนุนนั้นส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอาจหยิบยกมาพิจารณาเพื่อประกอบการเข้าใจได้ดังต่อไปนี้

### 1.2.1 ความหมายของการอุดหนุน

การอุดหนุน คือ การที่รัฐให้การช่วยเหลือ สนับสนุน ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อภาคเอกชน<sup>18</sup>

<sup>18</sup> รัชณี อุทยานันท์, “ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลกกับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544 กรณีศึกษา อุตสาหกรรมเหล็ก,” หน้า 59

ซึ่งตามความหมายของความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน ระบุว่า การอุดหนุนจะต้องประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

1) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial contribution) อาจมีหลายรูปแบบดังต่อไปนี้

ก. การให้การสนับสนุนเงินทุนโดยตรงในรูปแบบของเงินกินเปล่า (Grant) เงินกู้ ในอัตราดอกเบี้ยพิเศษ และการที่รัฐถือหุ้นในกิจการของบริษัท

ข. การให้การสนับสนุนทางด้านทุนทางอ้อม ซึ่งประกอบด้วยการยกเว้นภาษี หรือการลดหย่อนภาษี (ภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือภาษีนำเข้า เป็นต้น) ซึ่งส่วนดังกล่าวได้แยก คึกษามาแล้วในส่วนต้น

ค. การให้สินค้าหรือบริการที่นอกเหนือไปจากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น รัฐ สร้างถนนตัดตรงไปยังโรงงาน

ง. การซื้อ/การจัดหาสินค้าโดยรัฐบาล

จ. การสนับสนุน/การอุดหนุนทางด้านราคา

2) การอุดหนุนที่มาจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย

ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุนได้ระบุว่า แหล่งที่มาของการอุดหนุนทางการเงินนั้น อาจมาจากหน่วยงานของรัฐบาลโดยตรง หรือ หน่วยงานเอกชนที่รัฐได้มอบหมายให้ดำเนินการแทน เช่น รัฐบาลจากประเทศ ก. ได้ให้ธนาคาร เอกชนรายหนึ่งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้วยการให้กู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำก็ถือว่าเป็นการอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นเดียวกัน หรือรัฐบาลกลางมอบหมายให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นให้การช่วยเหลือทางการเงิน ทั้งนี้ ลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือ ทางด้านการเงินของรัฐบาลเช่นเดียวกัน

3) การก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ได้รับการอุดหนุน

ตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุนได้ให้ ความหมายคำว่า “ผลประโยชน์” หมายถึง การที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือต่ออุตสาหกรรม

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน

นอกเหนือไปจากประโยชน์ที่บริษัทเอกชนพึงได้ตามกลไกของตลาด เช่น ถ้าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินกู้ คือ อัตราร้อยละ 10 และรัฐบาลให้ภาคเอกชนกู้ในอัตราร้อยละ 6 จากตัวอย่างนี้ “ประโยชน์” คือส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยในตลาดเงินกู้กับอัตราดอกเบี้ยที่รัฐให้เอกชนกู้ คือ ร้อยละ 4

#### 4) การให้ที่เฉพาะเจาะจง

มี 5 รูปแบบด้วยกัน คือ

(1) การให้เฉพาะเจาะจงต่อบริษัท เช่น รัฐระบุว่าบริษัท ก ควรจะได้รับการช่วยเหลือ

(2) การให้เฉพาะเจาะจงต่ออุตสาหกรรม เช่น การให้ประโยชน์แก่อุตสาหกรรมเหล็ก ปิโตรเคมี ก็ถือว่าเป็นการให้เฉพาะเจาะจงต่ออุตสาหกรรม

(3) การให้เฉพาะเจาะจงต่อภูมิภาค เช่น การที่รัฐมีมาตรการส่งเสริมให้เฉพาะแก่บริษัทในภาคเหนือและไม่ให้ภาคอื่นๆด้วย

(4) การให้เฉพาะเจาะจงเพื่อการส่งออก คือ การที่รัฐกำหนดเงื่อนไขในการส่งออก หากบริษัทประสงค์จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น รัฐบาลตั้งข้อแม้ในการให้สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นการเก็บภาษีนิติบุคคล ถ้าบริษัทนั้นทำการส่งออก

(5) การให้อุดหนุนเพื่อการใช้สินค้าภายในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า คือ การที่รัฐให้การสนับสนุนโดยตั้งข้อแม้ว่าจะต้องซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ เช่น ซื้ออะไหล่หรือชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศไทย

#### 1.2.2 ประเภทของการอุดหนุน

ดังที่ทราบแล้วในเบื้องต้นว่าการอุดหนุนมีหลายลักษณะ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการอุดหนุนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมักมีลักษณะที่เป็นการให้เงินอุดหนุน (Grant or Subsidy) การอุดหนุนช่วยเหลือในการตรวจสอบ (Subsidy Audits) และการให้กู้ในอัตรดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) เท่านั้น

##### 1.2.2.1 การให้เงินอุดหนุน (Grant or Subsidy)



เป็นการอุดหนุนโดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบของเงินกินเปล่า (Grant) ซึ่งการอุดหนุนดังกล่าวอาจกระทำได้หลายลักษณะ เช่น รัฐบาลตั้งกองทุนสาธารณะเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินโดยตรงแก่ผู้ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการลดมลพิษทางอากาศหรือดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดจำนวนเงินเป็นจำนวนที่แน่นอน ซึ่งอาจคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของการลงทุน หรือ สัดส่วนของเงินสะสม นอกจากนี้การช่วยเหลืออาจเป็นยกให้ซึ่งอุปกรณ์ที่พัฒนาการผลิตหรือการตลาด เป็นต้น วิธีการดังกล่าวถือเป็นมาตรการแรกๆที่มีการนำมาใช้เพื่อการสนับสนุนการลดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม และปัจจุบันวิธีการนี้ก็ยังเป็นที่นิยมใช้อย่างกว้างขวางในประเทศต่างๆ ซึ่งวิธีการดังกล่าวมักจะทำภายใต้สมมติฐานว่าการให้เงินสนับสนุนในการลงทุนจะต้องส่งผลดีต่อภาคเศรษฐกิจและต่อประเทศโดยรวมแม้จะไม่ได้เกิดผลดีต่อปัจเจกบุคคลก็ตาม<sup>20</sup>

ปัญหาหลักของการให้เงินสนับสนุนหรือเงินอุดหนุนโดยไม่ได้มีการพิจารณาหรือวางแผนการให้เงินที่ดีคือ ปัญหาการให้เงินอุดหนุนแก่บุคคลที่แม้ไม่ได้รับเงินอุดหนุนก็จะทำโครงการอยู่แล้ว (Free Rider) ประกอบกับปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อองค์กรธุรกิจได้รับเงินสนับสนุนหรือมาตรการช่วยเหลือต่างๆไปแล้วกลับไม่ปฏิบัติตามแผนดำเนินการหรือตามข้อบังคับที่กำหนด ซึ่งอาจส่งผลให้องค์กรธุรกิจอื่นที่มีความสนใจในเรื่องดังกล่าวเสียประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้ด้วยการจำกัดชนิด ประเภท ขนาดของการลงทุน ตลอดจนทั้งทำข้อตกลงเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเพื่อป้องกันการนำเงินหรือสิทธิประโยชน์ที่ได้รับไปใช้ในทางที่บิดเบือนจากเจตนารมณ์ที่แท้จริง

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการใช้มาตรการอุดหนุนดังกล่าวผ่านทางกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยรายละเอียดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการขอรับสิทธิประโยชน์จะได้ทำการอธิบายในส่วนต่อไป

#### 1.2.2.2. การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในการตรวจสอบ (Subsidized Audits)

เป็นการวัดประสิทธิภาพของการป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์และให้ความช่วยเหลือข้อมูลทางเทคนิคและข้อมูลทางการเงินแก่วิสาหกิจที่ดำเนินกิจกรรมในการช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศ ซึ่งโดยปกติบริษัทมักต้องมีภาระต้นทุนใน

<sup>20</sup> ภาวณี วุฒิมิตดาต, “มาตรการทางการคลังเพื่อการประหยัดพลังงาน,” สรรพากร สาส์น 54,8 (สิงหาคม 2550) : 95.

ด้านดังกล่าว ดังนั้น หากรัฐบาลให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนในด้านการตรวจสอบไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็จะช่วยลดต้นทุนของบริษัทในการนำเทคโนโลยีที่ช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศมาใช้

### 1.2.2.3 การให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

เป็นการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนสาธารณะ โดยการเสนอดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่ต่ำกว่าท้องตลาดทั่วไป เพื่อให้องค์กรธุรกิจนำไปลงทุนในกิจการที่ช่วยลดปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งการให้กู้ดังกล่าวมีหลายลักษณะ เช่น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Public Loans or Soft Loans), สินเชื่อนวัตกรรม (Innovation Funds) อันประกอบด้วย Equity Participation through Energy Service Companies (ESCOs), Guarantee Funds และ Revolving Funds ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### ก. สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Public Loans or Soft Loans)

เป็นการให้สินเชื่อจากภาครัฐบาลโดยคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาดสำหรับการลงทุนเพื่อป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศ โดยปกติการให้สินเชื่อลักษณะนี้จะทำควบคู่ไปกับระบบสินเชื่อนวัตกรรม โดยวัตถุประสงค์ของการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำก็เช่นเดียวกับการให้เงินสนับสนุนหรือเงินอุดหนุน นั่นคือ เพื่อส่งเสริมการป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศอย่างมีประสิทธิภาพจนกระทั่งถึงระดับหนึ่งที่มีการลงทุนนั้นสามารถช่วยเหลือตัวเองได้

#### ข. สินเชื่อนวัตกรรม (Innovation Funds)

มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความร่วมมือของธนาคารและกลุ่มผู้มีเงินทุนในการสนับสนุนการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศ วิธีการนี้จะช่วยลดปริมาณหนี้สาธารณะเพราะเป็นการนำเงินทุนจากระบบธนาคารและภาคเอกชนมาใช้ ปกติการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำกับสินเชื่อนวัตกรรมจะนำมาใช้ควบคู่กัน เนื่องจากการนำธนาคารเข้ามาร่วมในการให้เงินทุนแก่บริษัทในการลงทุนเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศมักกระทำได้อย่างโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา<sup>21</sup> เนื่องจากธนาคารเห็นว่ามีความเสี่ยงในการปล่อยเงินกู้ในลักษณะนี้ค่อนข้างสูง ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการให้การสนับสนุนสินเชื่อนวัตกรรมเหล่านี้ด้วย

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 104

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้มีการออกแบบวิธีการใช้สินเชื่อนวัตกรรมที่ต่างกันไป โดยสินเชื่อนวัตกรรมอาจจะครอบคลุมถึงการลงทุนผ่านบริษัทจัดการมลพิษทางอากาศ การทำ Guarantee fund หรือ Revolving fund และรวมถึงในรูปแบบของการร่วมลงทุน<sup>22</sup> (Venture Capital) ตัวอย่างเช่น การให้ทุนผ่านบริษัทจัดการมลพิษทางอากาศ โดยบริษัทเหล่านี้จะเป็นบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศแก่ผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นด้านวิศวกรรม การออกแบบ การติดตั้ง การให้บริการและการดูแลรักษา การตรวจสอบหรือการเงินในโครงการจัดการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ โดยบทบาทของบริษัทจัดการมลพิษทางอากาศคือการช่วยจัดหาและบริหารจัดการโครงการภายใต้กองทุน ซึ่งบริษัทจัดการมลพิษทางอากาศอาจทำงานโดยอิสระหรือทำงานภายใต้ระบบกองทุนในการจัดการความเสี่ยงของการปล่อยสินเชื่อก็ได้ ในด้านการค้าประกันจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการลดปัญหามลพิษทางอากาศ โดยบริษัทจัดการมลพิษจะรับประกันว่าบริษัทที่ทำโครงการจะสามารถลดปัญหามลพิษให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานได้ โดยผู้ประกอบการจะจ่ายเงินให้กับบริษัทจัดการมลพิษเฉพาะในกรณีที่บริษัทจัดการมลพิษสามารถลดปริมาณมลพิษได้ตามสัญญาเท่านั้น วิธีการนี้มีการใช้ในกลุ่มประเทศยุโรป เช่น ฝรั่งเศส และเยอรมัน เป็นต้น ส่วนในประเทศไทยก็ได้มีลักษณะการดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกัน แต่เป็นเรื่องของบริษัทจัดการพลังงาน แต่ก็ยังมีแพร่หลายไม่มากนัก

ตัวอย่างของการให้สินเชื่อนวัตกรรมที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ Guarantee Funds ซึ่งก็คือ การจัดหาการค้าประกันให้ธนาคารในการให้เงินกู้ระยะปานกลางถึงระยะยาวเพื่อสนับสนุนการลงทุนเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ วิธีการนี้ได้มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และบราซิล แต่เงินทุนเหล่านี้ยังคงมีไม่เพียงพอในการให้การสนับสนุนโครงการลงทุน นอกจากนั้นในการให้เงินทุนมักจะมีการกำหนดเพดานสูงสุดในการให้การค้าประกันด้วย ทั้งนี้ ในการนำ Guarantee Funds มาใช้ สิ่งสำคัญที่สุดคือความสามารถที่จะประเมินผลประโยชน์จากโครงการ เนื่องจากจะมีผลโดยตรงต่อการให้การค้าประกัน

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างรูปแบบสินเชื่อนวัตกรรมอีกรูปแบบหนึ่งที่ประเทศไทยได้มีการนำมาใช้ด้วยนั่นคือ Revolving Funds ซึ่งก็คือ การปล่อยสินเชื่อที่จะมีการหมุนกลับมาเพื่อลงทุนในโครงการใหม่ๆ ปกติการให้เงินทุนแบบนี้มักจะมีการสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นผ่านทาง การให้อัตราดอกเบี้ยต่ำหรือการสนับสนุนเงินต้นในการลงทุน บางกองทุนจะให้เงินกู้ไม่มีดอกเบี้ยกับธนาคารเพื่อให้ธนาคารนำไปปล่อยกู้ต่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยรัฐบาลจะเป็น

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน

ผู้สนับสนุนเริ่มแรก บางกองทุนจะเป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เช่น ในประเทศกลุ่มยุโรปจะมี EU's Phare Program

สำหรับประเทศไทยมีโครงการเงินหมุนเวียนเพื่อการอนุรักษ์พลังงานโดยสถาบันการเงินซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการลงทุนด้านอนุรักษ์พลังงานและเพื่อสร้างความมั่นใจและความคุ้นเคยให้แก่สถาบันการเงินในการให้กู้ยืมเพื่อโครงการอนุรักษ์พลังงาน โดยผู้มีสิทธิได้รับการสนับสนุนได้แก่เจ้าของโรงงานหรืออาคารทุกแห่งและบริษัทจัดการพลังงาน กองทุนจะให้เงินช่วยเหลือผ่านสถาบันการเงิน โดยนำไปเป็นเงินกู้ผ่านต่อให้โรงงาน/อาคาร ตลอดจนบริษัทจัดการพลังงานนำไปลงทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงานในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ไม่เกินร้อยละ 4 ต่อปี) และมีระยะเวลาโครงการตั้งแต่ มกราคม 2545 จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีโครงการดังกล่าวสำหรับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศแต่อย่างใด

ทั้งหมดที่กล่าวมาในเบื้องต้นนี้ล้วนเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเสริมสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งจะทำให้เห็นภาพของหลักการในการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางภาครัฐ ตลอดทั้งรายละเอียดของหลักการดังกล่าวที่ได้สอดแทรกแนวทางไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดทั้งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการดำเนินการในการควบคุมมลพิษทางอากาศในกรณีที่มีกฎหมายฉบับอื่นมิได้ให้สิทธิประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้ยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆมากมายดังจะได้อธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2. มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการเสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ มาตรการทางภาษี (Tax) อันมีลักษณะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อจูงใจให้องค์กรธุรกิจดำเนินกิจกรรมที่ป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม และมาตรการที่ไม่มีใช้ภาษี (Non-Tax) ซึ่งก็คือการใช้มาตรการอุดหนุนในลักษณะต่างๆ เช่น การให้เงินอุดหนุนโดยตรง การให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.1 โครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้วางมาตรการในการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศด้วยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยอาศัยเครื่องมือเสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยมาตรการส่งเสริม ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 94 ความว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น หรือผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ดังต่อไปนี้

(1) การขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งเครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร

(2) การขอรับอนุญาตนำเข้าผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตาม (1) ได้ภายในราชอาณาจักร รวมทั้งขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมในราชอาณาจักรด้วย

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในวรรคหนึ่ง แต่ประสงค์ที่จะจัดให้มีระบบ อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ของตนเอง เพื่อทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่นที่เกิดจากกิจการ หรือการดำเนินกิจการของตน มีสิทธิที่จะขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามวรรคหนึ่งได้”

ทั้งนี้ ในการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ตามมาตรา 95 ซึ่งบัญญัติว่า “คำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 ให้ยื่นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความจำเป็นในทางเศรษฐกิจการเงิน และการลงทุนของผู้ยื่นคำขอแต่ละราย และในกรณีที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแนะนำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น เพื่อให้การส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอต่อไป”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้<sup>23</sup> หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอันมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ประกอบกับผู้ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายแต่ประสงค์ที่จะจัดให้มีระบบ อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ของตนเอง เพื่อทำการบำบัดอากาศเสียจากการดำเนินกิจการของตน สามารถที่จะขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ โดยสิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ

---

<sup>23</sup> มาตรา 68 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้า ถ่านหรือมลพิษอากาศในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง มีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสอบสภาพและทดลองแล้วเห็นว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้ผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยหรือก่อให้เกิดเสียงหรือความสั่นสะเทือนเกินกว่าระดับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58 ด้วยโดยอนุโลม

สามารถขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการในการนำเข้าอุปกรณ์ที่ควบคุมมลพิษทางอากาศจากต่างประเทศอันเป็นการลดต้นทุนการผลิตให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหันมาใช้เทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) ซึ่งจะช่วยป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยเพื่อให้สามารถเข้าใจได้ง่าย ผู้เขียนจะได้อธิบายสิทธิและหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์ตามโครงสร้างดังต่อไปนี้

### 2.1.1 ผู้มีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งกลุ่มผู้มีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์ได้ดังต่อไปนี้

#### (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่มีหน้าที่จัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย

คำว่า “เจ้าของ” หมายถึง บุคคลที่มีกรรมสิทธิ์\* ในระบบบำบัดอากาศเสีย รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

“ผู้ครอบครอง” หมายถึง บุคคลที่มีสิทธิครอบครอง\*\* ในระบบบำบัดอากาศเสีย รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่ในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียตามมาตรา 68 ซึ่งตัวอย่างประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ต้องถูกควบคุม เช่น

---

\* มาตรา 1336 บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องเนื้อหาแห่งกรรมสิทธิ์ ความว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

\*\* มาตรา 1367 บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิครอบครอง ความว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” เช่น สิทธิของผู้เช่า เป็นต้น

โรงไฟฟ้า ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2542 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2544

โรงโม่ บด หรือย่อยหิน ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่องกำหนดให้โรงโม่ บด หรือย่อยหิน เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยฝุ่นละอองสู่บรรยากาศ

เตาเผามูลฝอย ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่องกำหนดให้เตาเผามูลฝอยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ

โรงงานเหล็ก ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่อง กำหนดให้เตาเผามูลฝอยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ

เตาเผาศพ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผาศพเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม

เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรฯ เรื่องกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ เป็นต้น

## (2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ไม่มีหน้าที่จัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย

ในกรณีที่บุคคลซึ่งไม่มีหน้าที่จัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียตามมาตรา 68 แต่ประสงค์จะดำเนินการติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย หรือจัดซื้ออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นสำหรับบำบัดอากาศเสียที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ในกรณีเช่นนี้ บุคคลนั้นสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 94 ได้เช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

## (3) ผู้รับจ้างให้บริการ

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้รับจ้างให้บริการ” ไว้ ซึ่งหมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย หรือตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม



ซึ่งจะเห็นได้ว่าในนิยามดังกล่าวมิได้ให้ความหมายว่าผู้รับจ้างบริการ หมายความว่ารวมถึงผู้รับจ้างบริการในการกำจัดมลพิษทางอากาศ แต่ได้กำหนดถึงผู้รับจ้างบริการ ในการกำจัดของเสีย จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่า คำว่า “ของเสีย” หมายความว่าอย่างไร ซึ่งจากบท นิยามในมาตราเดียวกันนั้นเองได้ให้นิยามคำว่า “ของเสีย” ว่าหมายถึง ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำ เสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ ดังนั้น ผู้รับจ้างบริการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ จึงหมายถึง ผู้ได้รับ ใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างทำการกำจัดอากาศเสียนั้นเอง ทั้งนี้ การขอรับใบอนุญาตดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตจะต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>24</sup>

### 2.1.2 สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ

#### (1) การขอรับการช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักร

สิทธิประโยชน์ดังกล่าวระบุเพียงแค่การขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้า สำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักรสำหรับระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการขอรับ ความช่วยเหลือได้เพียงได้นั้นมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน คงมีเพียงมาตรา 95 ที่ระบุว่าค่าขอรับ การส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ แบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งพบว่าไม่ปรากฏกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด

#### (2) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผู้เชี่ยวชาญ

ในการนำเข้าระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุที่ จำเป็นสำหรับกำจัดอากาศเสียหรือลดมลพิษทางอากาศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนที่มี

<sup>24</sup> มาตรา 73 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดรับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำ เสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุมการ ปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกไปแทนใบอนุญาต การสั่งพักและ การเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียม การขอและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ความรู้ความเชี่ยวชาญในการดูแลระบบควบคุมหรือติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ หากไม่สามารถจัดหาผู้เชี่ยวชาญในการดูแลอุปกรณ์ดังกล่าว จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ กฎหมายจึงยกเว้นภาษีเงินได้ที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวมากขึ้น แต่เนื่องจากการขอรับความช่วยเหลือดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 95 ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้ในการปฏิบัติ

### 2.1.3 หลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในการขอรับการส่งเสริมตามมาตรา 94 นั้น ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ตามมาตรา 95 ความว่า “คำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 ให้ยื่นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความจำเป็นในทางเศรษฐกิจการเงิน และการลงทุนของผู้ยื่นคำขอแต่ละราย และในกรณีนี้ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแนะนำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น เพื่อให้การส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอต่อไป”

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าคำขอรับการส่งเสริมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตราดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจบังคับใช้ได้ในการปฏิบัติ นั่นเองซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ หากไม่มีการออกกฎหมายในลำดับรองเพื่อบังคับตามความในกฎหมายหลัก ก็ย่อมทำให้บทบัญญัติกฎหมายไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนแต่อย่างใด

## 2.1 โครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์อื่นที่มีใช้ภาษี (Non-Tax)

การให้สิทธิประโยชน์อื่นที่มีใช้ภาษีในที่นี้ก็คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินนั้นเอง โดยทั่วไปแหล่งช่วยเหลือในด้านการเงินเพื่อการก่อตั้งและขยายกิจการ

อุตสาหกรรมมีอยู่ 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ จากสถาบันการเงินในประเทศและสถาบันการเงินในต่างประเทศ

ทั้งนี้ การส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมโดยเฉพาะส่วนของการให้เครดิตต่ออุตสาหกรรมต่างๆ ในระยะแรกนั้นจำกัดอยู่เพียงเฉพาะการซื้อปัจจัยการผลิต แต่ต่อมาก็รวมถึงการขายด้วย จนกระทั่งในช่วงปี 2512-2516 อุตสาหกรรมประเภทที่ใช้ปัจจัยจากด้านเกษตรกรรมมากที่สุดจะได้รับความช่วยเหลือในอันดับสูง เช่น อุตสาหกรรมการก่อสร้าง สิ่งทอ ดินบุก ยาง เป็นต้น อุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่ได้รับการช่วยเหลือด้านเครดิต คือ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อาหารสัตว์ อุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น และในปี 2517 เป็นต้นมาได้มีการแก้มาตรการการให้เครดิตต่ออุตสาหกรรมที่ไม่เจาะจงมากขึ้น โดยคำนึงถึงประเภทอุตสาหกรรมที่เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จะได้รับความสำคัญมากเป็นพิเศษสำหรับการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ทั้งการให้กู้ระยะสั้นและระยะยาวแล้วแต่การเสี่ยงของแต่ละโครงการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอยู่มากมายก็ตาม แต่ผลงานก็ยังอยู่ในวงจำกัด เท่าที่ผ่านมาถึงแม้ว่าสถาบันการเงินในประเทศไทยจะขยายการให้กู้เพิ่มมากขึ้นก็ตามแต่การให้กู้ก็ยังให้ความสำคัญแก่โครงการใหญ่ๆ ที่ต้องใช้เงินทุนมาก เงินทุนสำหรับอุตสาหกรรมขนาดเล็กยังอยู่ในวงจำกัดมาก และเมื่อกล่าวถึงการส่งเสริมหรือช่วยเหลือจากสถาบันการเงินในด้านการสนับสนุนเงินลงทุนก็ยังไม่เป็นที่นิยมของสถาบันการเงินเท่าใดนัก เนื่องจากการลงทุนในลักษณะดังกล่าวมีความเสี่ยงสูง ขาดหลักประกันที่มีความน่าเชื่อถือ จึงเป็นเหตุให้การลงทุนสำหรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการลดมลพิษทางอากาศ หรือการใช้เครื่องจักรหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันหรือช่วยลดมลพิษทางอากาศไม่ได้รับความนิยมเช่นเดียวกัน การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงมักเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ นั่นคือ การออกกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการบังคับหรือควบคุม ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดการลดลงซึ่งปริมาณของมลพิษแต่อย่างใด เพราะนอกจากจะมีการลักลอบการปล่อยมลพิษ การให้สินบนเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังเชื่ออีกว่าหากตนดำเนินการให้มลพิษที่ปล่อยออกจากโรงงานของตนอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมไม่จำเป็นต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบต่อส่วนรวมแต่อย่างใด จึงสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนขาดความใส่ใจในปัญหามลพิษทางอากาศที่มีผลกระทบต่อองค์กรวม ตลอดจนทั้งการขาดแรงจูงใจที่มีสิทธิภาพที่จะส่งเสริมให้เกิดการลงทุน และการใช้เทคโนโลยีสะอาดสำหรับธุรกิจของตน

เมื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือจากทางราชการในด้านทางการเงินเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น พบว่า ได้มีการส่งเสริมด้วยมาตรการที่เรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยในที่นี้ขอเรียกมาตรการดังกล่าวว่า “มาตรการสร้างแรงจูงใจอันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่นที่มีใช้ภาษี” ซึ่งความในมาตรา 22 กำหนดว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” โดยกองทุนดังกล่าวสังกัดอยู่ในกระทรวงการคลัง ซึ่งประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (2) เงินที่ได้โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2535
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นครั้งคราว
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆที่เกิดจากกองทุนนี้
- (7) เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

โดยในการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ

ทั้งนี้ เงินกองทุนดังกล่าวสามารถใช้จ่ายได้ในกิจการดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

- (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

<sup>25</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

ทั้งนี้ ในการจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนทำการกู้ยืมตามมาตรา 23(2) หรือ (3) ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจจัดสรรเงินกองทุนให้ส่วนราชการท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนรายหนึ่งรายใดกู้ยืมเงินกองทุนได้ โดยมีกำหนดระยะเวลายาวเป็นพิเศษ และจะกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยหรือยกเว้นดอกเบี้ยตามที่เห็นสมควรก็ได้

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นมาตรการอุดหนุนในลักษณะของการให้เงินทุนโดยไม่ต้องจ่ายคืน (Grant or Subsidy) และการให้เงินกู้ (Soft Loan) โดยมีโครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 ผู้มีสิทธิขอรับประโยชน์

#### (1) กรณีการให้เงินทุนโดยไม่ต้องจ่ายคืน

จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 23(1) เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการลงทุนและดำเนินการในระบบน้ำเสียรวมหรือระบบ

กำจัดของเสียรวม รวมทั้งการกำจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จะเป็น สำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวให้แก่ส่วนราชการหรือราชการส่วนกลาง

สำหรับภาคเอกชนนั้น หากคณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็อาจมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในลักษณะเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกันตามมาตรา 23(4)

## (2) การให้เงินกู้

ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการ โดยการขอกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

สำหรับภาคเอกชน สามารถขอกู้ยืมเงินได้เฉพาะบุคคลที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง รวมทั้งบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ก็สามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกัน

### 4.2.2 สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ

#### (1) กรณีเงินอุดหนุน

จะได้รับการอุดหนุนโดยตรงโดยผู้รับการอุดหนุนไม่จำเป็นต้องจ่ายเงิน

#### (2) กรณีเงินกู้

##### ก. อัตราดอกเบี้ย

กรณีผู้กู้เป็นเอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อป้องกันหรือควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวและผู้รับจ้างให้บริการ มีสิทธิได้รับอัตราดอกเบี้ยดังนี้

1) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR\* -2 ต่อปี กรณีโครงการที่ใช้หนังสือค้ำประกันของ  
ธนาคาร

2) อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-1.5 ต่อปี กรณีโครงการที่ใช้หลักทรัพย์อื่นค้ำ  
ประกัน

นอกจากนี้กองทุนยังได้กำหนดให้เงินกู้ดังกล่าวเป็นเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยร้อยละ 5  
ของวงเงินกู้โครงการที่ได้รับอนุมัติ

### ข. การชำระคืนเงินกู้

- 1) ระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี
- 2) ระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี
- 3) ในระหว่างระยะเวลาปลอดชำระคืนเงินต้นให้ชำระดอกเบี้ยทุกเดือน

### 4.2.3 หลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริม

#### 1) คุณสมบัติของผู้กู้

ผู้ขอกู้จะต้องเป็นเอกชนที่จะดำเนินโครงการตามประเภทอุตสาหกรรมหรือการ  
บริการสาธารณะอื่น ๆ ที่มีลักษณะกิจกรรมและกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทาง  
อากาศโดยจะมุ่งเฉพาะกิจกรรมและกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศของ  
กิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง ที่มีเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวร\*\* รวมไม่เกิน 400 ล้านบาท (หาก  
เกินกว่าที่กำหนด ก็อาจจะพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ)

#### 2) ขอบข่ายการสนับสนุนเงินกู้ และวงเงินกู้

---

\* MLR ณ ที่นี้คือ MLR ของบมจ.ธนาคารกรุงไทย ณ วันทำสัญญาเงินกู้ ซึ่งจะเป็นอัตรา  
คงที่ตลอดอายุโครงการ

\*\* สินทรัพย์ถาวรรวม หมายถึง มูลค่าของที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร สินทรัพย์  
ถาวรรวมอื่น ๆ ที่ปรากฏในงบการเงิน รวมทั้งมูลค่าของที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างและเครื่องจักร  
ของโครงการที่ยื่นขอกู้

กิจการที่จะขอรับการสนับสนุนในลักษณะของโครงการเงินกู้ ได้แก่

2.1) การดำเนินการในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อป้องกันหรือควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

**วงเงินกู้ :** ไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรรวม ทั้งนี้ต้องไม่เกินเงินลงทุนของระบบบำบัดหรืออุปกรณ์อื่นใดดังกล่าว

2.2) การดำเนินการของผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการกำจัดอากาศเสียที่จดทะเบียนเป็นผู้รับจ้างให้บริการกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุม บำบัดหรือขจัดมลพิษ

**วงเงินกู้ :** ไม่เกินร้อยละ 60 ของเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรรวม เพื่อจัดให้มีระบบดังกล่าว

### 3) การยื่นขอ

เอกชนที่มีความประสงค์จะขอกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำเอกสารจำนวน 2 ชุด เพื่อยื่นเสนอต่อ บมจ.ธนาคารกรุงไทย (ผู้จัดการกองทุน) อันประกอบด้วย

1) หนังสือขอรับการสนับสนุนเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามแบบคำขอเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2544) และลงนามในหนังสือโดยมีผู้มีอำนาจหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ

2) ข้อเสนอโครงการ (proposal) อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย

-วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย

-รายละเอียดของโครงการ

-แผนการดำเนินงาน และระยะเวลา

-จำนวนสินทรัพย์ถาวรรวมของนิติบุคคลผู้ขอ

-จำนวนเงินกู้ และแผนการใช้เงิน (ระบุจำนวนวงเงิน)



-ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินโครงการ

-รายละเอียดอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น แบบแปลนรายละเอียด (ขนาด A1) พร้อมรายการประมาณราคา (BOQ) ในกรณีที่มีการก่อสร้างระบบกำจัดมลพิษ

3) เอกสารอื่นเพื่อประกอบการขอรับการสนับสนุนเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อม ได้แก่

ก.งบการเงินย้อนหลัง 3 ปี Statement ย้อนหลัง 6 เดือน

ข.กรณีบุคคล จะต้องมีส่วนประกอบประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำขอ และสำเนาหนังสือจดทะเบียนพาณิชย์และใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม

ค.กรณีนิติบุคคล จะต้องมีส่วนประกอบสำเนาหนังสือรับรอง แสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง หรือสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัด กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้ หนังสือรับรองดังกล่าวจะต้องเป็นฉบับที่จดทะเบียนล่าสุดที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่แสดงว่าได้จดทะเบียนผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล สำเนาใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ถ้ามี) หนังสือมอบอำนาจซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอมอบอำนาจให้บุคคลอื่นลงนามในแบบคำขอแทน

ง.เอกสารอื่นๆตามระเบียบของ บมจ.ธนาคารกรุงไทย

ทั้งนี้ สำเนาเอกสารที่นำมาประกอบการยื่นขอเงินกู้ดังกล่าวข้างต้นจะต้องรับรองสำเนาถูกต้องทุกฉบับ และกรณีนิติบุคคลจะต้องให้ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคลเป็นผู้รับรอง พร้อมทั้งประทับตามทุกฉบับด้วย ส่วนกรณีโครงการเป็นกิจการอุตสาหกรรมจะต้องส่งสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการของบริษัทที่ขอมาจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมและหากเป็นกิจการที่อยู่ในข่ายที่จะต้องทำ EIA ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เอกชนดังกล่าวจะต้องทำ EIA เสร็จสิ้นตามขั้นตอนแล้ว จึงจะสามารถขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนได้

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติโครงการ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ซึ่งทำหน้าที่ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมจะดำเนินการตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสาร/หลักฐานของโครงการในเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกองทุน กรณีที่เอกสารไม่สมบูรณ์และไม่ถูกต้อง บมจ.ธนาคารกรุงไทยจะแจ้งให้ผู้กู้ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ในการวิเคราะห์โครงการ บมจ.ธนาคารกรุงไทย จะเป็นผู้ทำการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งทางเทคนิคและความสามารถในการผ่อนชำระหนี้ให้แล้วเสร็จ ภายใน 60 วันทำการ นับจากวันที่ได้รับเอกสารครบถ้วนสมบูรณ์

เมื่อ บมจ.ธนาคารกรุงไทย แจ้งผลการพิจารณาความเหมาะสมให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ สำนักงานฯจะนำเสนอคณะกรรมการกองทุนฯเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ กรณีคณะกรรมการเห็นชอบอนุมัติให้กู้ ภายใน 3 วันทำการ หลังการรับรองมติ สำนักงานฯ จะแจ้งมติให้ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ทราบ เพื่อแจ้งผู้กู้และจัดทำสัญญากู้ยืมเงินกับผู้กู้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติ สำหรับกรณีกรรมการไม่เห็นชอบให้กู้ สำนักงานฯจะแจ้งให้ บมจ.ธนาคารกรุงไทย และผู้กู้ทราบต่อไป

### **3.บทวิเคราะห์มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535**

จากการศึกษาหลักเกณฑ์และมาตรการการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม นั้น พบว่ามีบทบัญญัติที่มีลักษณะเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริม 2 มาตรการด้วยกันนั่นคือ มาตรการทางด้านภาษี อันเกี่ยวกับการขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าในกรณีนำเครื่องจักรที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดหรือป้องกันมลพิษเข้ามาในราชอาณาจักร การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ผู้เชี่ยวชาญที่เข้ามาดูแลติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าวที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และ มาตรการที่มีใช้ภาษี อันเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนและการให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่การลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการดังกล่าวกับกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติบางมาตราในการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมประกอบกับหลักการให้การส่งเสริมการลงทุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการให้สิทธิประโยชน์อย่างอื่นได้ข้อสรุปความแตกต่างดังนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายแต่ละฉบับที่บังคับใช้ในประเทศไทย

หลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริม	พระราชบัญญัติศุลกากร	พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
1. ผู้มีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์	1. ผู้นำเข้าซึ่งเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์นั้นๆ เพื่อนำไปใช้ในกิจการของตน	ผู้ประกอบการในกิจการเกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมัน, โรงแยกก๊าซธรรมชาติ, โรงไฟฟ้า, เคมีและปิโตรเคมี	1. เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย
	2. ผู้จำหน่ายหรือผู้นำเข้ามาจำหน่ายซึ่งเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์นั้นๆ		2. เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย
	3. ผู้ซื้อเพื่อใช้งานไม่ว่าจะเป็น การซื้อขายที่ทอดกัก็ตาม		3. ผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาต

<p>2. สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ</p>	<p>ลดอากรลงเหลือกึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร หรือในกรณีที่ต้องเสียอากรตามอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรในอัตราราคาสูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือร้อยละ 5 หรือในอัตราตามสภาพซึ่งเมื่อเทียบเป็นร้อยละของราคาแล้ว สูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือเทียบเท่าร้อยละ 5 ซึ่งทั้งสองวิธีเปรียบเทียบกันว่าวิธีใดคำนวณเป็นเงินแล้วต่ำกว่าให้ใช้วิธีนั้น</p>	<p>1. ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรที่อยู่ในแผนลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม</p>	<p>1. ขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร</p>
		<p>ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3 ปี เป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของมูลค่าเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนในการปรับปรุง โดยจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้จากรายได้ของโครงการที่</p>	<p>2. ขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลที่เป็นผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย</p>

		ดำเนินการอยู่เดิมและนำมายื่นขอรับการส่งเสริมตามนโยบายนี้ โดยระยะเวลาการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้นับจากวันที่ได้รับบัตรส่งเสริมไม่ว่าโครงการนั้น จะได้รับการส่งเสริมอยู่เดิมหรือไม่ก็ตาม	
3.หลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริม	ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว	ตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งประกาศใช้แล้ว	ยังไม่มีกฎกระทรวงอันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบในการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือแต่อย่างใด

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายศุลกากรมุ่งเน้นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้นำเข้าโดยมิได้จำกัดว่าจะเป็นการนำเข้าไปใช้ในโรงงานการผลิตหรือนำไปจำหน่าย โดยสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเป็นเพียงการลดอัตราอากรเท่านั้น ส่วนกฎหมายส่งเสริมการลงทุน มุ่งเน้นให้สิทธิประโยชน์แก่กิจการที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะซึ่งก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเป็นจำนวนมาก การส่งเสริมจึงมุ่งให้ผู้ประกอบธุรกิจในลักษณะดังกล่าวหันมาดำเนินกิจกรรมที่ช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศลงโดยมิได้ครอบคลุมการให้สิทธิประโยชน์แก่กิจการอื่นที่อาจก่อให้เกิดมลพิษได้เช่นเดียวกัน โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีได้มุ่งเน้นที่ฐานการลงทุนเป็นสำคัญ นั่นคือการยกเว้นภาษีเงินได้ และยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรที่อยู่ในแผนลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายทั้งสองฉบับต่างมีหลักเกณฑ์แนวทางในการขอรับสิทธิประโยชน์อย่างชัดเจนซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม

กลับพบว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้การส่งเสริมและช่วยเหลือกับบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งครอบคลุมกิจการทุกกิจการที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศรวมทั้งผู้รับจ้างบริการในการกำจัดมลพิษทางอากาศก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังขาดแนวทางการขอรับสิทธิประโยชน์ที่ชัดเจน ตลอดจนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับไม่จูงใจผู้ประกอบการเท่าที่ควร อีกทั้งไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับสิทธิประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้หลายประการซึ่งส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ

สำหรับในส่วนของการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือด้วยมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพ อันได้แก่ การให้เงินอุดหนุน และการให้กู้ยืมเงินจากทางภาครัฐนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ แต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น รูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ที่ไม่หลากหลายเมื่อเทียบกับแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวที่ได้มีการบังคับใช้ในต่างประเทศ ในการให้เงินอุดหนุนสำหรับภาคเอกชนนั้น มีข้อจำกัดและอาจส่งผลกระทบต่อการถูกตอบโต้จากมาตรการต่างประเทศ หากการให้เงินอุดหนุนนั้นไม่เป็นไปตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุน ตลอดจนทั้งปัญหาและอุปสรรคอีกหลายประการที่ส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวขาดประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมได้ดังนี้

1. บทบัญญัติบางประการไม่สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้อย่างแท้จริง เช่น การให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการยกเว้นภาษีศุลกากรตามบทบัญญัติมาตรา 94 ซึ่งเป็นการให้สิทธิประโยชน์ที่เอื้อต่อธุรกิจขนาดใหญ่หรือธุรกิจที่เป็นตัวแทนจำหน่ายซึ่งมีอำนาจในการต่อรองทางธุรกิจกับบริษัทต่างประเทศที่ผลิตและจำหน่ายสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศได้ ในขณะเดียวกันบริษัทขนาดกลางหรือบริษัทขนาดย่อมไม่มีอำนาจต่อรองในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใดประกอบทั้งการติดตั้งเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษมักเป็นการสั่งซื้อจากบริษัทผู้ขายในประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้สิทธิประโยชน์ที่ได้รับทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ธุรกิจ ในลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังประสบปัญหาในเรื่องการขอรับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ซึ่งไม่เปิดช่องทางธุรกิจดังกล่าวสามารถขอรับประโยชน์ได้เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมองถึงสภาพปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้น ไม่เพียงธุรกิจขนาดใหญ่เท่านั้นที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมก็เป็น

ตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศเช่นเดียวกัน ซึ่งหากเขาเหล่านั้นดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกลับไม่ได้รับการสนับสนุนหรือส่งเสริมจากทางภาครัฐแต่อย่างใด

2. ขาดการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์ เช่น ในมาตรา 95 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์ได้กำหนดให้การขอรับสิทธิประโยชน์ของผู้ขอรับการส่งเสริมนั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.2535 จนกระทั่งปัจจุบัน ล่วงเลยมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปี ยังไม่พบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัตিদังกล่าวยังไม่อาจนำมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. ในทางปฏิบัติเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมักสนับสนุนกิจการของภาครัฐโดยตรงแต่ภาคเอกชนกลับได้รับความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนในจำนวนน้อย เนื่องจากขาดรูปแบบในการสนับสนุนที่มีลักษณะของการสร้างแรงจูงใจได้อย่างแท้จริง

4. ขาดการวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ที่รัฐได้รับอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ การให้สิทธิประโยชน์จากทางภาครัฐสามารถสร้างแรงจูงใจในการส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับการป้องกันหรือกำจัดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมได้มากน้อยเพียงใด และผลตอบแทนที่รัฐจะได้รับจากการส่งเสริมในลักษณะดังกล่าวจะคุ้มค่ากับสิ่งที่รัฐต้องเสียไปหรือไม่

เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นขึ้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไป

## บทที่ 4

### มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ในต่างประเทศ

การส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในต่างประเทศด้วยการสร้างแรงจูงใจโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ อันได้แก่มาตรการทางภาษีและมาตรการอื่นที่มีใช้ภาษี ดังที่ผู้เขียนได้เรียกชื่อว่า “มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ” ดังกล่าวมาในบทก่อนหน้านี้นั้น ส่วนใหญ่ได้ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ<sup>1</sup> เช่น ประเทศออสเตรเลีย ได้มีการสนับสนุนจากทางภาครัฐ โดยการให้หักค่าใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษ (Specific Deduction) สำหรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ประเทศแคนาดา ได้มีการยอมให้ผู้เสียภาษีสามารถได้รับการบรรเทารายจ่ายทางธุรกิจด้วยมาตรการจูงใจที่หลากหลายภายใต้โครงการที่เรียกว่า “The Federal Government’s Scientific Research” โดยโครงการดังกล่าวได้มีการให้สิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษี เช่น การยกเว้นภาษีในรูปแบบต่างๆ และสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ อีกมากมาย ประเทศจีน ได้ออกมาตรการ “Credit against tax payable” เพื่อเป็นมาตรการที่ให้สิทธิประโยชน์สำหรับการดำเนินกิจกรรมหรือการใช้อุปกรณ์เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยให้สิทธิประโยชน์ เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้เป็นระยะเวลา 3 ปี และลดภาษีเงินได้ให้อีก 50 เปอร์เซ็นต์ต่อไปอีก 3 ปีสำหรับกำไรสุทธิที่บริษัทได้มาจากการดำเนินโครงการที่ช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม และได้รับความนิยมเป็นอย่างมากสำหรับประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งมีนโยบายรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด ประชาชนมีความห่วงใยต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมสูง ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในบทที่ 4 นี้ จะกล่าวถึงมาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากทั้งสองประเทศเป็นผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมและมีมาตรการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โดยรายละเอียดต่างๆ มีดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> Anuschka Bakker, “Tax and Environment A world of possibilities” : p.22



## 1.มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นการพัฒนาที่มีวิวัฒนาการของสังคมมาอย่างยาวนาน มิใช่พัฒนาเพราะรัฐตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพียงอย่างเดียวและพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นก็แลงมาด้วยชีวิตร่างกาย สุขภาพ อนามัยของชาวญี่ปุ่น<sup>2</sup> เพราะภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแต่ในขณะเดียวกันนั้นเองภายใต้ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอันนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศนั้นกลับทำให้เกิดปัญหามลพิษต่างๆตามมามากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางอากาศเนื่องจากในช่วงปี ค.ศ.1960 ได้มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมทางปิโตรเคมีในพื้นที่ต่างๆของประเทศ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางอากาศเป็นอย่างมากและเหตุการณ์สำคัญที่มีผลทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักถึงปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1967 เมื่อมีการฟ้องร้องคดีโดยโจทก์ซึ่งเป็นผู้ป่วยโรคหอบหืดรวม 9 คน มีการต่อสู้คดีในศาลยาวนานถึง 5 ปี ในที่สุดศาลมีคำพิพากษาให้โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดีในปี ค.ศ.1972 โดยศาลให้เหตุผลสำคัญ คือ รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม ไม่มีระบบตรวจสอบสภาวะอากาศ คุณภาพน้ำ และคุณภาพดินที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ<sup>3</sup> ซึ่งในระหว่างที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวในศาล ในปี ค.ศ.1970 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ จนในที่สุดได้ออกกฎหมายจำนวนมากถึง 14 ฉบับภายในปีเดียว มีการจัดตั้งทบวงสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดคือ มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษ โดยให้เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวว่า การควบคุมมลพิษต้องทำควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้รัฐบาลกลางญี่ปุ่นยังมีแนวคิดว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องเริ่มจากบริษัทเอกชนด้วย

<sup>2</sup> ศาลยุติธรรม, “ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม” [ออนไลน์], 27 มกราคม 2554.

แหล่งที่มา: [http://www.elib.coj.go.th/Article/courtP4\\_2\\_4.pdf](http://www.elib.coj.go.th/Article/courtP4_2_4.pdf)

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง

ดังนั้น รัฐบาลกลางญี่ปุ่นจึงได้ดำเนินการป้องกันปัญหามลพิษด้วยมาตรการต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งเป็นมาตรการที่สำคัญ 2 มาตรการ<sup>4</sup>ด้วยกัน คือ

(1) มาตรการในการป้องกันมลพิษที่มีลักษณะเป็นทางตรง

(2) มาตรการในการป้องกันมลพิษที่มีลักษณะเป็นทางอ้อม

ซึ่งมาตรการป้องกันปัญหามลพิษในทางตรงนั้นจะมีลักษณะเป็นการออกกฎหมายเพื่อป้องกันมลพิษโดยตรง เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดค่าการปล่อยมลพิษ เป็นต้น ส่วนมาตรการป้องกันปัญหามลพิษในทางอ้อมนั้นจะมีลักษณะเป็นการออกกฎหมายหรือมาตรการในการให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น การให้เงินอุดหนุน การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การให้การศึกษแก่ประชาชน เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้แม้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษโดยตรงแต่ก็เป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการป้องกันมลพิษเกิดขึ้น

ทั้งนี้ จากมาตรการใหญ่ดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายลักษณะของมาตรการย่อยของแต่ละมาตรการได้ดังนี้

**(1) การกำหนดพื้นที่ตั้งเพื่อให้เกิดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม**

เป็นมาตรการที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่ตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและเขตพื้นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน ตลอดจนการกำหนดพื้นที่ที่ต้องบำรุงรักษา เป็นต้น มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการเบื้องต้นในการควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษให้กับประชาชน

**(2) การกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษ**

เป็นมาตรการที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศ น้ำเสีย เสียง ฯลฯ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะถูกกำหนดตามลักษณะของพื้นที่ ชนิด ระดับของจำนวนมลพิษที่ต้องควบคุม เป็นต้น ซึ่งมาตรการ

---

<sup>4</sup> Akira Morishima, Experiences of Small and Medium Enterprises' Pollution Countermeasures in Japan [Online] 30 December 2010. Available from <http://kitakyushu.iges.or.jp/docs/mtgs/seminars/theme/ir/Presentations/06Japan/Japan.pdf>

ดังกล่าวจะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการให้ระดับมลพิษที่ปล่อยจากโรงงานของตน อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม

### (3) การจัดทำแผนป้องกันมลพิษและการส่งเสริมให้เกิดการกระจายที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

เป็นมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะกำหนดพื้นที่มลพิษที่ถูกควบคุมและจัดทำแผนควบคุมมลพิษ โดยแผนดังกล่าวจะมีระยะเวลา 5 ปีในการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น และแผนควบคุมมลพิษดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมถึงพื้นที่ที่ไม่ได้ถูกประกาศเป็นพื้นที่ที่ถูกควบคุมแต่อย่างใด พื้นที่ที่มีได้ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ที่ถูกควบคุมจึงไม่มีแผนในการแก้ไขปัญหามลพิษแต่อย่างใด

นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวยังส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายฐานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่าโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดมลพิษที่หลากหลาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบริหารจัดการแบ่งโซนพื้นที่โดยการกำหนดพื้นที่ที่เป็นศูนย์รวมโรงงานอุตสาหกรรมและพื้นที่นอกเขตโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการต่อไป

### (4) การส่งเสริมการบริหารจัดการและทรัพยากรมนุษย์

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษด้วยมาตรการดังกล่าวมาข้างต้นถือเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของผู้บริหารที่อยู่ในเขตเมืองใหญ่นั้น ซึ่งจะเกิดประสิทธิภาพได้ก็จะต้องอาศัยเทคโนโลยีเฉพาะด้านในการควบคุมมลพิษ การสนับสนุนทรัพยากรมนุษย์ในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การสนับสนุนทางด้านพณิชยกรรมให้กับโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนให้การให้คำแนะนำในด้านต่างๆจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อให้การบริหารจัดการในการป้องกันมลพิษเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนช่วยให้การจัดการตามแผนการแก้ไขปัญหามลพิษในเขตพื้นที่ที่ถูกควบคุมมลพิษให้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

### (5) มาตรการเฝ้าระวังและการให้คำแนะนำ

มาตรการเฝ้าระวังและการให้คำแนะนำถือเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้องค์กรธุรกิจมีความเชื่อมั่นและสามารถบริหารจัดการปัญหามลพิษของธุรกิจของตนได้อย่าง

ถูกต้องและเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลกลางกำหนด นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวนี้ยังกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีในการควบคุมมลพิษทางอากาศเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรการต่างๆที่บังคับใช้เพื่อการควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษในประเทศญี่ปุ่นนั้น มิได้มุ่งเน้นมาตรการในการควบคุมเพียงอย่างเดียว ยังมีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐอีกด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เองที่เป็นคำตอบหนึ่งในการส่งเสริมการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการนี้ได้สอดแทรกอยู่ในกฎหมายแม่บทสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น หรือที่รู้จักกันในนามของ Basic Environmental Law ซึ่งได้กำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการกำหนดเขตพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษ และเขตพื้นที่ดังกล่าวจะต้องพัฒนาภายใต้แผนดำเนินการที่เรียกว่า “Pollution Control Programs” โดยการดำเนินการตามแผนดังกล่าวได้กำหนดให้มีการประเมินค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนั้นด้วย ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้จะได้รับการสนับสนุนทางด้านภาษีและการเงินจากภาครัฐบาลนั่นเอง

การออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะอาศัยเครื่องมือทางการเงิน (Financial mechanism) มาเป็นกลไกในการส่งเสริมและผลักดันให้องค์กรธุรกิจดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเครื่องมือดังกล่าวมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบได้ 2 รูปแบบด้วยกันอันได้แก่ มาตรการทางภาษี และมาตรการที่มีใช้ภาษี ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ในที่นี้ผู้เขียนจะได้อธิบายหลักการและแนวทางการบังคับใช้ ดังนี้

### 1.1 มาตรการทางภาษี

รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้อาศัยหลักการของการจัดเก็บภาษีที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมหรือกระตุ้นกิจกรรมของผู้บริโภคมาใช้ในการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยปกติการจัดเก็บภาษีนิติบุคคลในประเทศญี่ปุ่นจะถูกดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า “The Japanese Corporation Tax Law” ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนิติบุคคลในประเทศญี่ปุ่น

แต่อย่างไรก็ตาม The Japanese Corporation Tax Law ไม่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีหรือบรรเทาภาระภาษีสำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดโครงสร้างและแนวทางในการจัดเก็บภาษีกับบริษัทเอกชนโดยตรง ซึ่งประกอบด้วย 5 ส่วน 164 มาตรา มีเนื้อหาเกี่ยวกับผู้มี

หน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี และการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี ส่วนการยกเว้นภาษี หรือการบรรเทาภาระภาษีนั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่นๆ อันได้แก่ The Special Taxation Measures Law ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นหรือลดภาษีซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายหรือการกระทำของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ<sup>5</sup> และแม้มาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางภาษี แต่ก็เพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งรัฐใช้ในเครื่องมือสำคัญในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

สำหรับมาตรการทางภาษีที่ถูกระบุไว้ใน The Special Taxation Measures Law อันเกี่ยวข้องกับ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมนั้น ประกอบด้วยสิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบของการคิดค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษ (Special Accelerated Depreciation) และการให้เครดิตภาษีในกรณีพิเศษ (Special Tax Credit) โดยรายละเอียดสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับมีดังนี้

### 1.1.1 สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ

#### 1.1.1.1 การคิดค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษ (Special Acceleration Depreciation)

โดยปกติ “การคิดค่าเสื่อมราคา<sup>6</sup>” จะกระทำภายใต้กฎหมาย The Japanese Tax Law ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดเก็บภาษี โดยมีหลักเกณฑ์คือ สามารถหักรายจ่ายจากสินทรัพย์ทั้งที่มีรูปร่าง (Tangible Asset) แต่ไม่รวมถึงที่ดิน และสินทรัพย์ลักษณะเฉพาะ (Specified Asset) เช่น สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า ในลักษณะของการ “คิดค่าเสื่อมราคา” โดยสินทรัพย์ที่มีราคาไม่น้อยกว่า 100,000 เยน สามารถหักได้ครั้งเดียวในปีที่ได้สินทรัพย์นั้นมา สินทรัพย์ที่มีราคาไม่น้อยกว่า 200,000 เยน สามารถหักได้ภายในระยะเวลา 3 ปี รวมปีที่ได้มาด้วย โดยวิธีการที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ส่วนใหญ่ได้แก่ การคิดค่าเสื่อมราคาแบบเส้นตรง การคิด

<sup>5</sup> Anuschka Bakker, “Tax and Environment A world of possibilities” : p.265

<sup>6</sup> ค่าเสื่อมราคา คือ วิธีการกระจายต้นทุนของสินทรัพย์ถาวร เพื่อให้ครอบคลุมระยะเวลาการใช้งานของสินทรัพย์นั้นๆ โดยมีวิธีคิดคำนวณ 3 วิธี คือ แบบเส้นตรง (Straight Line Method) แบบอัตราเร่ง (Accelerated Method) และแบบคิดจากหน่วยผลผลิต (Unit of Production)

วิธีการคิดคำนวณที่นิยมที่สุด คือแบบเส้นตรง โดยมีสูตรคิดคำนวณแบบเส้นตรง คือ  
 ค่าสินทรัพย์รายปี = (ราคาทุน - ราคาซาก)/อายุการใช้งาน(จำนวนปี)

จากหน่วยผลผลิต และวิธีอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดย The Director-General of Regional Tax Administration Bureau เป็นต้น

สำหรับการคิดค่าเสื่อมราคาสำหรับสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศ<sup>7</sup> นั้นจะใช้วิธีการพิเศษ คือ “Special Depreciation” ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเป็นการเฉพาะ เช่น นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม การสร้างที่อยู่อาศัย ส่งเสริมการลงทุนในกิจการใดกิจการหนึ่ง เป็นต้น โดยยอมให้มีการคิดค่าเสื่อมราคาสำหรับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันมลพิษ และได้เริ่มใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวในปีที่ได้รับการอนุมัติ ในอัตราที่เพิ่มขึ้นมากกว่าการคิดค่าเสื่อมราคาในลักษณะทั่วไป วิธีการดังกล่าวนี้มีใช้การยกเว้นภาษี แต่ถือเป็นการเลื่อนกำหนดเวลาในการเสียภาษีออกไปนั่นเอง

อัตราค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าวจะอยู่ที่ 14% ของราคาในกรณีของเครื่องจักรและอุปกรณ์และ 10% ของราคาโครงสร้างอาคาร

การขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ผู้เสียภาษีจะต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีชนิดที่เรียกว่า “Blue tax return form” ซึ่งเป็นแบบแสดงรายการภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้รับอนุมัติตามคำร้องขอ “Blue form tax return” จากเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของตน และจะต้องเก็บหนังสือดังกล่าวไว้ใช้ประกอบการทำธุรกรรมของตนตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติในคำขอ โดยการขอหักค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษนั้นจะต้องปรากฏว่าได้ใช้สินทรัพย์ดังกล่าวเพื่อดำเนินการในปีที่ซื้อ มา โดยสามารถขอรับการส่งเสริมด้วยการคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่งในปีแรกนั่นเอง

#### 1.1.1.2 การเครดิตภาษี

เป็นมาตรการทางภาษีอากรเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการที่ได้สินทรัพย์มาเพื่อการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการดังกล่าวจะใช้ในกรณีที่ประกอบกิจการขาดทุนซึ่งไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการให้หักรายจ่ายโดยบริษัทอาจเลือกการเครดิตภาษีแทนการ

<sup>7</sup> Article 11 and 43 under Special Taxation Measures Law

หักจ่ายได้ โดยเครดิตภาษีดังกล่าวใช้หักจากภาษีที่ต้องเสีย หากมีเหลือก็มีสิทธิได้รับเป็นเงินคืน<sup>8</sup>

การขอเครดิตภาษีสามารถขอรับได้ในปีแรกเช่นเดียวกันกับการขอคิดค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษ หากเครดิตภาษีไม่อาจใช้ได้เนื่องจากมีข้อจำกัด สามารถยกยอดบัญชีไปในปีถัดไปได้ เช่น เครดิตภาษีที่ได้รับมีจำนวนสูงกว่าภาษีที่ต้องเสีย หรือไม่สามารขอใช้เครดิตภาษีได้ทั้งหมด ให้นำเครดิตดังกล่าวไปคิดคำนวณในรอบระยะเวลาบัญชีถัดไป อย่างไรก็ตาม เครดิตภาษีสามารถใช้ได้สำหรับบริษัทขนาดกลางหรือขนาดย่อมเท่านั้น<sup>9</sup>

### 1.1.1.3 การหักจ่ายเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ใน Article 65(7) ของ The Special Taxation Measure Law ได้บัญญัติให้องค์กรธุรกิจสามารถหักจ่ายในลักษณะพิเศษ สำหรับกรณีที่องค์กรธุรกิจขายอุปกรณ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษที่ติดตั้งในโรงงาน และซื้ออุปกรณ์ใหม่แทนที่ในปีเดียวกัน สามารถหักค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากส่วนต่างที่เกิดขึ้น (โดยปกติจะสามารถหักได้ในอัตรา 80% ของส่วนต่างที่ได้รับ) ซึ่งถือเป็นการเลื่อนเวลาในการเสียภาษีโดยการลดมูลค่านำเข้านั่นเอง

ส่วนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบอื่น เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับกำไรที่ได้รับจากการดำเนินธุรกิจดังกล่าว และการให้สิทธิประโยชน์ในกรณีขององค์กรธุรกิจดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมไม่มีปรากฏในกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศญี่ปุ่นแต่อย่างใด

### 1.1.2 เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริม

เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์ จะต้องเป็นสินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร (Machinery) อุปกรณ์ (Facility) หรือสินทรัพย์อื่นที่มีสิทธิคิดค่าเสื่อมราคา (Other depreciable asset) ซึ่งมีราคาต่อหน่วยไม่น้อยกว่า 3 ล้านเยน และมีประสิทธิภาพในการกำจัดมลพิษทางอากาศหรือลดมลพิษทางอากาศ ตัวอย่างเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่อยู่ในข่าย

<sup>8</sup> วฤตดา ทิพย์พิมานชัย, มาตรการจูงใจทางภาษีเงินได้เพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) หน้า 118

<sup>9</sup> Article 42-5(2) under the Special Taxation Measures Law

ได้รับสิทธิประโยชน์ เช่น อุปกรณ์สำหรับปล่อยมลพิษในโรงงานอุตสาหกรรม อุปกรณ์ควบคุมออกไซด์ของไนโตรเจน อุปกรณ์ควบคุมการปล่อยไอระเหย เป็นต้น

## 1.2 มาตรการอื่นที่มีใช้ภาษี

นอกจากมาตรการทางภาษื่อดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่นยังส่งเสริมและสนับสนุนการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วยมาตรการอย่างอื่นที่มีใช้ภาษีอีกด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้อาศัยหลักการทางการเงินมาเป็นกลไกในการสนับสนุนให้ธุรกิจดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือที่รู้จักกันในนามของหลักการ “Policy-Base financial institution” ซึ่งถูกริเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 โดยการสนับสนุนให้เอกชนสามารถกู้เงินจากทางภาครัฐในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าธนาคารทั่วไปเพื่อลงทุนเกี่ยวกับการจัดการลดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารที่ใช้ชื่อว่า “The Japan Development Bank” จนกระทั่งในปี ค.ศ.1963 ได้เปลี่ยนการกำกับดูแลมาที่ The People's Finance Corporation และ The Pollution Control Service Corporation ในปี ค.ศ.1965 ตามลำดับ

ต่อมาความต้องการในการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในปี ค.ศ.1970 รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจึงขยายหลักการดังกล่าวมาใช้กับองค์กรธุรกิจในส่วนภูมิภาคของตนด้วย

ต่อมาหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของ “The Fiscal Investment and Loan Program” หรือเรียกชื่อย่อว่า FILP ซึ่ง FILP ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางเพื่อการบริหารแหล่งทุนแก่กิจการของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนโยบายสาธารณะ โดยจัดแบ่งรูปแบบแหล่งทุนเป็น 4 รูปแบบด้วยกันอันได้แก่ The Trust Fund Bureau Fund, The Postal Life Insurance Fund, The Industrial Investment Special Account, Government Guaranteed Bonds

### 1.2.1 The Trust Fund Bureau Fund

เป็นกองทุนที่เป็นภารกิจหลักของ FILP ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมอันมีลักษณะเป็นการอนุรักษ์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ The Trust Fund ซึ่งมีเงินทุนทั้งหมด 436 ล้านล้านเยน คิดเป็นร้อยละ 58 ของกองทุนทั้งหมด



### 1.2.2 The Postal Life Insurance Fund

เป็นกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยของธุรกิจ ซึ่งมีลักษณะเป็นกองทุนสาธารณะคล้ายกับ The Trust Fund Bureau Fund การดำเนินการไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FILP

### 1.2.3 The Industrial Investment Special Account

เป็นการร่วมกันของหุ้นส่วนหลักที่สำคัญสองส่วนนั่นคือ Nippon Telegraph และ Telephone Corporation อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Japan Bank for International Cooperation

### 1.2.4 Government Guaranteed Bonds

เป็นกองทุนที่เกี่ยวข้องกับตลาดการเงิน ซึ่งมีรัฐบาลทำหน้าที่ประกันกองทุนดังกล่าวเพื่อดำเนินการภายใต้นโยบายของรัฐบาล

หลักการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญต่อความคุ้มครองมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมและส่งผลให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษขยายตัวอย่างมากในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีกฎหมายที่ส่งเสริมการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกหลากหลายฉบับ เช่น กฎหมายสำหรับการเสริมสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการศึกษาสิ่งแวดล้อม (Law of enhancing Motivation on Environmental Conservation and Promoting of Environmental Education), กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมกิจกรรมทางธุรกิจที่มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Law Concerning the Promotion of Business Activities with Environmental Consideration by Specified by Corporations, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของรัฐและหน่วยงานอื่นๆ (Law Concerning the Promotion of Procurement of Eco-Friendly Goods and Services by the State and Other Entities หรือ Law on Promoting Green Purchasing) และกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมเพื่อรับมือกับภาวะโลกร้อน ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการของภาครัฐที่ออกมาเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศ

## 2. มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีพัฒนาการทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ แม้เป็นประเทศที่เป็นผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมแต่ก็สามารถควบคุมและแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ หนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญที่ประเทศสหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมก็คือ “มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากรัฐบาล” นั่นเอง

การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วยมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากรัฐบาลถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญที่ประเทศสหรัฐอเมริการได้หยิบยกมาใช้ควบคู่กับมาตรการอื่นๆ โดยการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่บังคับใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นต้องพิจารณาจากกฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง และกฎหมายในระดับมลรัฐ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการแบ่งแยกการปกครองระหว่างมลรัฐและรัฐบาลกลางอย่างชัดเจน สำหรับการพิจารณาหลักเกณฑ์ในระดับสหพันธรัฐนั้นต้องพิจารณาจาก The US Code โดยบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากราชการนั้นจะบัญญัติรวมอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีซึ่งบัญญัติไว้ใน Title 26 Internal Revenue Code โดยไม่นานนี่เอง สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้บรรจุบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเอาไว้เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบรรลุเป้าประสงค์ในการบริหารจัดการของรัฐบาล โดยมาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการชั่วคราว และหนึ่งในมาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้นได้รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศรวมไว้ด้วย โดยสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 มาตรการภาษี

#### 2.1.1 สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ

##### 2.1.1.1 ในระดับรัฐบาลกลาง

บทบัญญัติ Section 48B<sup>10</sup> ได้กำหนดให้องค์กรธุรกิจสามารถเครดิตภาษีในจำนวน 20% ของจำนวนเงินที่ใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจของตน และหากเป็นการปรับปรุงที่ลดหรือกำจัดมลพิษประเภทก๊าซคาร์บอน ก็จะได้รับสิทธิในการเครดิตภาษี 30% โดยจำนวน

<sup>10</sup> Anuschka Bakker, “Tax and Environment A world of possibilities” : p.472

เครดิตภาษีทั้งหมดที่องค์กรธุรกิจได้รับจะต้องไม่เกิน 350 ล้านดอลลาร์ และไม่เกิน 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐในกรณีโครงการที่เป็นการลดหรือกำจัดก๊าซคาร์บอนซึ่งมีลักษณะเดียวกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์อีกประเภทหนึ่งแล้ว

ใน Section 45Q<sup>11</sup> ได้กำหนดให้องค์กรธุรกิจสามารถเครดิตภาษีสำหรับอุปกรณ์ที่สามารถดักจับหรือกำจัดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ ซึ่งหากดักจับหรือกำจัดคาร์บอนไดออกไซด์ได้ในปริมาณ 1,000 กิโลกรัม ก็มีสิทธิได้รับเครดิตภาษี 20 ดอลลาร์สหรัฐ และหากเป็นอุปกรณ์เสริมสำหรับการทำให้คุณภาพอากาศในพื้นที่โครงการของตนดีขึ้น ก็จะได้รับเครดิตภาษี 10 ดอลลาร์สหรัฐต่อลดหรือกำจัดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณ 1,000 กิโลกรัม ซึ่งจากโครงการดังกล่าวทำให้ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในประเทศสหรัฐอเมริกาถูกกำจัดได้เป็นจำนวนมากถึง 75 ล้านกิโลกรัม

### 2.1.1.2 ในระดับมลรัฐ

นอกจากกฎหมายในระดับสหพันธรัฐดังกล่าวมาข้างต้นแล้วในหลายมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการมาใช้ในหลากหลายเช่นเดียวกัน โดยภายหลังจากมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษในระดับรัฐบาลกลางอย่างเข้มงวดภายใต้กฎหมาย “The Clean Air Act” รัฐบาลมลรัฐแต่ละรัฐก็พยายามออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบของ “Corporate welfare” เพื่อการยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้กับอุปกรณ์ดังกล่าว

ในการส่งเสริมด้วยมาตรการดังกล่าวนี้มลรัฐส่วนใหญ่มักออกหลักเกณฑ์ในการขอใบรับรองการยกเว้นภาษีให้กับอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ” โดยรัฐส่วนใหญ่จะมีแนวหลักเกณฑ์ว่าอุปกรณ์ที่ได้รับใบรับรองต้องเป็นอุปกรณ์ที่มีการดำเนินการหลักสำหรับการควบคุม การดักจับ และการกำจัดสารมลพิษจากอากาศและตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐในการออกกฎหมายยกเว้นภาษี และรัฐจะต้องมีการประเมินผลของอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ เพื่อตรวจสอบว่าอุปกรณ์ที่มีคุณสมบัติตรงตามความหมายของคำว่าสิ่งอำนวยความสะดวกในการควบคุมมลพิษทางอากาศ<sup>12</sup>หรือไม่ โดยผู้เขียนจะยกตัวอย่าง

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> อุปกรณ์ที่ติดตั้งหรือได้มาเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมหรือการกำจัดมลพิษทางอากาศซึ่งหากปล่อยออกมาจะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนหรือทรัพย์สินภายในรัฐ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต

กรณีศึกษาแนวทางในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในมลรัฐ 2 รัฐ อันได้แก่ รัฐมิชิแกน และรัฐวอชิงตัน ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

### ในรัฐมิชิแกน จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษื่อดังต่อไปนี้

(1) ยกเว้นภาษีทรัพย์สินที่ถูกเรียกเก็บตามพระราชบัญญัติ The General Property Tax Act มาตรา 206 ของ The Public Acts of 1983 ซึ่งบัญญัติอยู่ใน Section 211.1 ของ Michigan Compiled Laws

(2) ยกเว้นภาษีขายที่ถูกเรียกเก็บตามพระราชบัญญัติ The Sale Tax Act ข้อ 167 ของ The Public Acts of 1933 ภายใต้มาตรา 205.51 - 205.78 ของ Michigan Compiled Laws.

(3) ยกเว้นภาษีการใช้ที่ถูกเรียกเก็บตามพระราชบัญญัติ The Use Tax Act ข้อ 94 ของ The Public Acts of 1937 ภายใต้มาตรา 205.91 to 205.111 ของ the Michigan Compiled Laws.

ทั้งนี้ ในการขอรับการส่งเสริม ผู้ยื่นคำร้อง (An application) จะต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการภาษีของรัฐ (The state tax commission) ตามหลักเกณฑ์และรูปแบบที่กำหนด โดยใบคำร้องจะต้องประกอบด้วยแผนงาน (plans) และลักษณะเฉพาะของอุปกรณ์ (Specification of the facility) ประกอบกับคำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของอุปกรณ์ การได้มาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมรวมทั้งวัตถุประสงค์ของกระบวนการในการควบคุมของอุปกรณ์

ก่อนที่คณะกรรมการจะออกใบรับรอง คณะกรรมการจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นคำร้องและผู้ประเมินเข้ารับฟังการพิจารณา

เมื่อมีการอนุมัติตามคำร้องขอ คณะกรรมการจะต้องส่งใบรับรองการยกเว้นภาษีสำหรับอุปกรณ์ที่ควบคุมมลพิษทางอากาศให้กับผู้ยื่นคำร้องพร้อมทั้งสำเนาใบรับรองดังกล่าวให้กับผู้ประเมินภาษีที่เกี่ยวข้อง และปฏิบัติเช่นเดียวกันในกรณีไม่อนุมัติตามคำขอ

ทั้งนี้ คำร้องจะถูกแก้ไขหรือยกเลิกหากพบกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลหรือบิดเบือนจากข้อเท็จจริง

(2) กระบวนการในการสร้าง การสร้างชิ้นใหม่ การติดตั้ง หรือการได้มาซึ่งเครื่องจักร หรือวัตถุประสงค์ในการทำงานหรือระดับในการควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดล้มเหลวหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำร้อง

(3) อุปกรณ์ที่ปรากฏอยู่ในใบรับรองไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นระยะเวลาสั้นหรือถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น

ในกรณีที่คำร้องเป็นไปโดยกลั่นแกล้งผู้ยื่นคำร้องจะต้องเสียภาษีในจำนวนและอัตราที่จะต้องเสียประกอบกับดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในอัตราสูงสุด

ภายหลังจากได้รับการแจ้งคำร้องไม่ว่าจะอนุมัติตามคำร้องหรือยกเลิกคำร้อง คู่กรณีอุทธรณ์คำร้องคำสั่งของคณะกรรมการภาษีตามหลักเกณฑ์ วิธีการและภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

**ในรัฐวอชิงตัน** ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีแก่อุปกรณ์ที่ควบคุมมลภาวะไว้ใน Revised Code of Washington (RCWs) Title 82 Chapter 82.34 โดยสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับนั้นได้แก่ ได้รับยกเว้นภาษีขาย (Sales Tax) ภาษีการใช้ (Use Tax) และเครดิตภาษี โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) เจ้าของเครื่องจักรซึ่งเป็นผู้ยื่นคำร้องจะได้รับยกเว้นภาษีขายซึ่งถูกเรียกเก็บตาม Chapter 82.08 RCW และภาษีซื้อซึ่งถูกเรียกเก็บตาม Chapter 82.12 RCW เมื่อถึงกำหนดวันที่กำหนดจะต้องเสียภาษี ทั้งนี้ การยกเว้นภาษีดังกล่าวจะไม่รวมถึงการบริการ การซ่อมแซม การเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการติดตั้งสำเร็จแล้ว

(2) ภายหลังจากวันที่ 30 กรกฎาคม 1967 เจ้าของผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิที่จะเลือกยกเว้นภาษีหรือเครดิตภาษีจากจำนวนสิทธิที่ได้รับยกเว้นจากเครื่องจักรโดยครอบคลุมถึงภาษีที่จะต้องเสียในอนาคตตาม Chapters 82.04 ,82.12 และ 82.16 RCW

ทั้งนี้ในการขอรับการส่งเสริม ผู้ยื่นคำร้องต้องแสดงข้อมูลถึงต้นทุนของเครื่องจักรที่มีอยู่หรือเครื่องจักรที่ได้มาใหม่ตามแบบฟอร์มที่หน่วยงานที่ควบคุมกำหนด

เครดิตภาษีจะต้องคิดเป็นสองเปอร์เซ็นต์จากต้นทุนของเครื่องจักร โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(ก) การคิดเครดิตภาษีต้องไม่เกิดห้าสิบเปอร์เซ็นต์ของภาษีที่ต้องเสียภายใต้ Chapters 82.04, 82.12, 82.16 ของ RCW

(ข) มูลค่าสุทธิที่ได้มาจากการยึด การชดเชยผ่านจากการใช้เครื่องจักรจะต้องมีการลดของจำนวนเครดิตภาษีลงในช่วงเวลาที่มีการรายงานผล ณ ปัจจุบัน และหลังจากนั้น จะต้องมีการลดลงตามลำดับ ทั้งนี้ มูลค่าสุทธิของสินค้าจะต้องไม่รวมถึงค่าเสื่อมราคาของเครื่องจักรนั้น

(ค) จำนวนเครดิตภาษีที่จะได้รับทั้งหมดจะต้องไม่เกินห้าสิบเปอร์เซ็นต์ของต้นทุนของเครื่องจักร

เจ้าของเครื่องจักรผู้ยื่นคำร้องจะต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับราคาสุทธิของสินค้าที่ได้จากการยึดหรือชดเชยดังกล่าวโดยจะต้องแสดงเป็นหนังสือและบันทึกถึงผลการทดสอบโดยหน่วยงานที่ควบคุมจะกำหนดสัดส่วนของจำนวนเครดิตที่ได้รับตามพระราชบัญญัตินี้

โดยผู้ยื่นคำร้องจะต้องยื่นข้อมูลต่อกรมสรรพากร และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การยื่นคำร้องจะต้องยื่นต่อหน่วยงานที่ควบคุมและภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีรูปแบบของคำร้องจะต้องประกอบด้วยราคาประเมินหรือราคาที่เป็นจริง แผนดำเนินการ และลักษณะเฉพาะของเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการทำงานของเครื่องจักร กำหนดเวลาการได้มาหรือการติดตั้ง รวมทั้งวัตถุประสงค์ของกระบวนการทำงานของอุปกรณ์ดังกล่าว

ใบรับรองจะออกโดยหน่วยงานที่กำหนดโดยมีกำหนดระยะเวลาภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับอนุมัติใบรับรองโดยหน่วยงานที่ควบคุม การอนุมัติดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาว่าอุปกรณ์ดังกล่าวมีการดำเนินการหรือมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการสำหรับการควบคุม การดักจับ หรือการกำจัดมลพิษออกจากอากาศ และมีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอและตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของมาตรา 70.94 แห่ง RCW หรือมาตรา 90.48 แห่ง RCW

ในการพิจารณานั้นจะต้องปรากฏว่ามีการเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นคำร้องสามารถเข้ารับฟังการพิจารณาได้ และในกรณีที่มีการยกคำร้อง หากผู้ยื่นคำร้องไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์การพิจารณาไปยังหน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือระดับภาคต่อไป หลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

### 2.1.2 เครื่องจักรที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริม

ต้องเป็นอุปกรณ์ที่มีการดำเนินการหลักสำหรับการควบคุม การดักจับ และการกำจัดสารมลพิษจากอากาศและตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐในการออกกฎหมายยกเว้นภาษี

## 2.2 มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี

การส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วยมาตรการอื่นที่ไม่ใช่ภาษีนั้น อาจมีลักษณะแตกต่างกันหลากหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้จำกัดเฉพาะมาตรการทางการเงินที่ส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ มาตรการทางการเงินที่เกี่ยวข้องในประเทศดังกล่าวนี้ ได้ถูกกำหนดไว้ในระดับระหว่างประเทศและในระดับชาติแตกต่างกัน โดยในระดับระหว่างประเทศนั้น จะมีรูปแบบการส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบ<sup>13</sup>ต่างๆ เช่น การให้เงินอุดหนุน (Grant) การให้เครดิต (Credit) การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยสูง (Hard Loan) การพิจารณาปัจจัยความเสี่ยงในการลงทุน (Venture capital) และการพิจารณาความเท่าเทียม (Equity) เป็นต้น

สำหรับในระดับชาติจะมีรูปแบบการส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบ<sup>14</sup>ต่างๆ เช่น การเงินเงินอุดหนุน (Grants) การให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการจัดการเงินกู้ (Advantages for loan operation) การรับประกัน (Guarantees) เป็นต้น

## 3. ข้อเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการแต่ละประเทศ

การพิจารณาหลักการและแนวทางในการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการของแต่ละประเทศนั้นจะทำให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนมากขึ้น

### ตารางที่ 4 เปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ของแต่ละประเทศ

<sup>13</sup> Volker Schmidt, Financing Instruments to Support Investment in Environmental Technologies in India, Indonesia and Thailand [Online], 28 July 2011. Available from : <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-finance>

<sup>14</sup> Ibid., p.14

มาตรการส่งเสริมฯ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหรัฐอเมริกา
1.การให้สิทธิประโยชน์	1.การคิดค่าเสื่อมราคา	1.การเครดิตภาษี
	2.การเครดิตภาษี	2.การยกเว้นภาษีบางประเภทที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีซื้อ เป็นต้น
	3.การหักค่าใช้จ่าย	
2.เครื่องจักรที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์	เป็นเครื่องจักรที่ใช้สำหรับป้องกันหรือกำจัดมลพิษทางอากาศ	เป็นเครื่องจักรที่ใช้สำหรับป้องกันหรือกำจัดมลพิษทางอากาศ
3.หลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริม	มีหลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริมอย่างชัดเจน	มีหลักเกณฑ์การขอรับการส่งเสริมอย่างชัดเจน

#### 4.จุดเด่นของมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการในต่างประเทศ

การพิจารณาหลักการและแนวทางในการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการของแต่ละประเทศข้างต้นนั้นทำให้เห็นจุดเด่นของมาตรการดังกล่าวดังนี้

4.1 มีการให้สิทธิประโยชน์ที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับเอกชนได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ สิทธิประโยชน์แต่ละประเภคนั้นได้คำนึงถึงเป้าประสงค์หลักที่จะได้รับ นั่นคือการป้องกันหรือการลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ที่ภาครัฐให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนของผู้ประกอบการโดยตรง เช่น ประเทศญี่ปุ่น ทราบดีว่าการป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศจำเป็นต้องอาศัยเครื่องจักรที่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐก็ใช้มาตรการทางภาษีโดยการคิดค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษให้กับองค์กรธุรกิจซึ่งจะทำให้องค์กรธุรกิจสามารถลดต้นทุนในการประกอบกิจการได้ในช่วงปีแรก เนื่องจากสามารถหักรายจ่ายจากสินทรัพย์ดังกล่าวได้มากกว่ากรณีปกติ อันเป็นการสร้างแรงจูงใจในการเริ่มต้นกิจกรรมนั่นเอง ในขณะที่เดียวกันหากองค์กรธุรกิจใดไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีดังกล่าวข้างต้น อันเนื่องมาจากขาดทุนจากการดำเนินกิจการก็สามารถนำจำนวนเงินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวไปเครดิตภาษีที่ต้องจ่ายในปีถัดไปได้ แต่ลักษณะของมาตรการดังกล่าวสามารถใช้ได้กับกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กเท่านั้นซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า



ภาครัฐเห็นความจำเป็นและความสำคัญของภาคธุรกิจดังกล่าวอันมีผลเป็นสร้างแรงจูงใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ช่วยลดการเสียภาษีเงินได้ขององค์กรธุรกิจไม่มากนัก แต่ก็คำนึงถึงภาษีที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม อันได้แก่ภาษีทรัพย์สิน ภาษีซื้อ ภาษีการใช้ ซึ่งเป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์นั้นโดยตรงอันทำให้ช่วยลดต้นทุนให้กับผู้ประกอบการอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ที่หลากหลาย เช่น การให้เครดิตภาษีสำหรับเครื่องจักรที่ช่วยลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยมีการคิดเครดิตภาษีจากปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ลดลง ทำให้ผลตอบแทนที่ได้รับจากการให้สิทธิประโยชน์ของภาครัฐเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนค่อนข้างมาก

4.2 เครื่องจักรที่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้หมายความว่ารวมถึงเครื่องจักรที่ใช้ในการป้องกันมิให้เกิดมลพิษทางอากาศด้วยซึ่งมีความหมายกว้างกว่ากฎหมายไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

4.3 มีหลักเกณฑ์และแนวทางในการขอรับสิทธิประโยชน์อย่างชัดเจน โดยในประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดในองค์กรธุรกิจที่จะขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีสามารถยื่นแบบแสดงรายการภาษีที่มีลักษณะเฉพาะ นั่นคือ Tax Blue Return ทำให้ก็ขอรับสิทธิประโยชน์ง่ายต่อการบริหารจัดการ สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้มีการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพิจารณาเครื่องจักรที่ใช้ในการป้องกันหรือลดปัญหามลพิษทางอากาศโดยตรง โดยทำหน้าที่ออกใบรับรองเครื่องจักรก่อนนำไปยื่นขอรับสิทธิประโยชน์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทำให้การให้สิทธิประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการใช้มาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อ การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

#### 1. วิเคราะห์มูลเหตุในการกำหนดมาตรการจูงใจทางภาษีและมีใช้ภาษีของภาครัฐเพื่อ ส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

ในอดีตที่ผ่านมา การกำหนดเอาเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อใช้ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ มักจะปรากฏในลักษณะของการใช้เครื่องมือเพื่อการกำจัดของเสียที่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเมื่อมีมลพิษเกิดขึ้นจึงต้องกำจัด (the end of pipe) ดังเช่น การลงทุนให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือค่าบริการหรือค่าปรับสำหรับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งเป็นหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๖๘ ความว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๗ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้ และมาตรา ๗๒ ได้กำหนดว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๐ ผู้ใดละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือของตนที่มีอยู่สำหรับการควบคุมมลพิษ อากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน หรือละเว้นไม่ทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนที่มีอยู่ และลักลอบปล่อยทิ้งมลพิษน้ำเสียหรือของเสียดังกล่าวออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตแหล่งกำเนิดมลพิษของตน จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นว่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นเพียงวิธีการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดการมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่อากาศและในขณะเดียวกันก็ลงโทษผู้กระทำการที่ปล่อยมลพิษด้วยจึงเห็นได้ว่าหลักการที่บังคับใช้อยู่กันยังไม่ครอบคลุมถึงแนวทางการจัดการที่ต้นทางโดยการป้องกันการเกิดของเสียที่แหล่งกำเนิดแต่อย่างใด ทั้งที่แนวทางการจัดการของเสียที่ต้นทางเป็นวิธีการที่จะมีผลต่อการลดปริมาณของมลพิษที่จะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม เพราะแนวทางการจัดการที่ต้นทางจะเป็นกลไกผลักดันหรือกระตุ้นให้แหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องคำนึงถึงความสูญเสียของระบบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพ

อนามัย และทรัพย์สินของประชาชน โดยปรับปรุงกระบวนการผลิตที่จะก่อให้เกิดการลดปริมาณของมลพิษที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดยวิธีการปรับเปลี่ยนและเลือกสรรวัตถุดิบ การใช้เทคโนโลยีสะอาด การปรับปรุงระบบบำบัดและกำจัดอากาศเสีย รวมทั้งการบริหารจัดการระบบปฏิบัติการภายในโรงงาน

ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้น แม้เป็นวิธีการที่จะส่งผลต่อคุณภาพอากาศที่ดีที่เหมาะสมต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ แต่การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศเป็นกระบวนการที่ต้องใช้กลยุทธ์หรือวิธีการต่างๆ รวมทั้งต้องอาศัยเครื่องมือ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ต่างๆ มากมายและเสียค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะเทคโนโลยีของกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประเภทที่จะนำเข้ามาสู่กระบวนการผลิตจะมีมูลค่ามหาศาลจนทำให้เกิดเป็นภาระเงินทุนแก่ผู้ประกอบการไม่น้อย ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการจะผลักดันให้นักลงทุนหรือผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) เข้ามาติดตั้งในกิจการของเขาเหล่านั้นแล้ว รัฐก็จำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจผู้ประกอบการเบื้องต้นในรูปแบบต่างๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น ดังเช่นที่นานาประเทศได้นำเข้าไปใช้ในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม และประสบผลสำเร็จค่อนข้างสูง

มาตรการในการส่งเสริมนั้นเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยจะปรากฏในรูปของการให้การสนับสนุนและจูงใจให้มีการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และมีการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่าเทคโนโลยีเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศนั้นส่งผลให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศในกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้นทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการค้าได้ในที่สุด ฉะนั้น แนวความคิดในการนำเอามาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะของการอุดหนุน (Subsidies) จึงเกิดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดหรือแบ่งเบาภาระให้แก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าภาครัฐได้พยายามนำมาตรการดังกล่าวนี้มาบังคับใช้เพื่อกระตุ้นและจูงใจให้ภาคเอกชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในกระบวนการผลิตโดยจะมีการแทรกแซงมาตรการดังกล่าวไว้ในกฎหมายสำคัญหลายฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๙ พระราชบัญญัติพิภตศุลกากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์

ในการออกกฎหมายแตกต่างกันและเมื่อทำการวิเคราะห์ถึงมูลเหตุจูงใจในการนำมาตรากฎการ  
สร้างแรงจูงใจไปกำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆดังกล่าวข้างต้นนั้น พบว่า การที่รัฐได้แทรกแซง  
มาตรการดังกล่าวไว้ในกฎหมายศุลกากร เนื่องจาก ปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงาน  
อุตสาหกรรมโดยส่วนใหญ่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกการผลิต ซึ่งกระบวนการขั้นตอน  
การผลิตย่อมส่งผลให้เกิดมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น ในการกำจัดปัญหามลพิษดังกล่าวจำเป็นต้อง  
อาศัยวัตถุดิบ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่มีกระบวนการทางเทคโนโลยีค่อนข้างสูงซึ่งในอดีตประเทศ  
ไทยไม่อาจคิดค้นหรือประดิษฐ์ขึ้นได้เองจำเป็นต้องอาศัยการนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งการนำ  
สินค้าเข้ามาในประเทศนั้นจะต้องมีการจัดเก็บภาษีนำเข้าและตรวจสอบข้อห้าม ข้อจำกัดของ  
สินค้า โดยกระบวนการดังกล่าวนี้เรียกว่า “พิธีการศุลกากร” ซึ่งมีกฎเกณฑ์และระเบียบตาม  
พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 และพระราชกำหนดพิกัตศุลกากร พ.ศ.2530 เมื่อมีการนำเข้า  
ย่อมเกิดต้นทุนทางด้านภาระภาษีเพิ่มมากขึ้นและอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ใส่ใจที่จะ  
ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมากนัก รัฐจึงสร้างแรงจูงใจด้วยการออกประกาศกระทรวงการคลัง  
เรื่อง การลดและยกเว้นอากรศุลกากร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดพิกัตศุลกากร มาตรา  
12 ด้วยอาศัยเหตุผลเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ โดยออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไข  
เกี่ยวกับการลดอัตราอากรสำหรับเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงาน หรือที่รักษา  
สิ่งแวดล้อม เป็นฉบับแรกในปี พ.ศ.2528 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนกระทั่งในปัจจุบัน  
ได้มีประกาศกระทรวงการคลังในเรื่องเดียวกัน ลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2550 ซึ่งสิทธิประโยชน์ทาง  
ภาษีที่ได้รับ คือ การลดอัตราอากรสำหรับเครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานหรือที่  
รักษาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นของตามพิกัตประเภทใด ให้ลดอัตราอากรลงกึ่งหนึ่งของอัตราที่  
กำหนดไว้ในพิกัตอัตราศุลกากร หรือในกรณีที่ต้องเสียอากรตามอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัตอัตรา  
ศุลกากรในอัตราตามราคาสูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือร้อยละ 5 หรือในอัตราตามสภาพซึ่งเมื่อ  
เทียบเป็นร้อยละของราคาแล้วสูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือเทียบเท่าร้อยละ 5 แล้วแต่อัตราใด  
คำนวณได้เป็นเงินต่ำกว่า ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวถือเป็นประโยชน์ต่อผู้นำเข้าสินค้า  
แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการที่มีขนาดกลางหรือขนาดย่อม ย่อมไม่อาจได้รับประโยชน์จาก  
กฎหมายดังกล่าวเท่าใดนัก เนื่องจากในเวทีการค้าระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ การนำเข้าสินค้า  
หากมิใช่ธุรกิจขนาดใหญ่ หรือเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้านั้นโดยตรง ย่อมไม่อาจมีอำนาจ  
ต่อรองกับบริษัทต่างชาติได้ การซื้อขายสินค้าประเภทลดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศจากบริษัท  
ผู้ขายโดยตรงจากต่างประเทศไม่อาจเกิดขึ้นมากนักในทางปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการ  
ขนาดกลางหรือขนาดเล็กไม่อาจได้รับประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อวิเคราะห์มูลเหตุที่ได้มีการกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศไว้ในกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ก็พบว่า จากการศึกษาในประเทศไทยได้มีแนวคิดปรับเปลี่ยนตัวเองจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม ก็เริ่มมีการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเชื่อว่าการลงทุนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะการลงทุนก่อให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการ มีการจ้างแรงงาน ทำให้เกิดเทคโนโลยีในการผลิตและบริการและทั้งมีส่วนในการแสวงหาเงินตราต่างประเทศหรือประหยัดเงินตราต่างประเทศ และในปี พ.ศ.2520 รัฐบาลได้บัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มมาตรการจูงใจด้านการลงทุนเพื่อส่งออก มีการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศมากขึ้น และเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวก ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนมากขึ้น ภายหลังจากมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับดังกล่าว ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นในการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้มีโรงงานอุตสาหกรรมประเทศต่างๆเพิ่มมากขึ้น การปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมก็เกิดขึ้นตามมา เสมือนเป็นเงาตามตัว รัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยมีการออกกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้หลายฉบับเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมทั้งปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยกฎหมายที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่บทบัญญัติดังกล่าว ส่วนใหญ่ล้วนเกี่ยวข้องกับมาตรการในลักษณะของการบังคับและควบคุม คงมีเพียงมาตรการจูงใจหรือส่งเสริมที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในหมวด 5 ว่าด้วยมาตรการส่งเสริม ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม อันเป็นวิธีการสร้างแรงจูงใจทางการเงิน แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบัญญัติมาตรการในการสร้างแรงจูงใจดังกล่าวไว้แล้วก็ตามแต่ก็ยังประสบปัญหาต่างๆมากมายทั้งในด้านสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการขอรับการส่งเสริม และในปี 2553 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงได้ออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2553 เรื่องการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเหตุผลเพื่อการสร้างความเจริญเติบโตให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ และยกระดับภาคอุตสาหกรรมไทยไปสู่อุตสาหกรรมฐานความรู้ที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น ซึ่งสาระสำคัญในประกาศฉบับดังกล่าวมีมาตรการทางภาษีเพื่อจูงใจให้เกิดการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ โดยมีการลด ยกเว้นอากรขาเข้า สำหรับการนำเข้าเครื่องจักร การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้การสนับสนุน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า กิจการที่ได้รับการสนับสนุน ได้แก่ โรงกลั่นน้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้า อุตสาหกรรมเคมีและปิโตรเลียมและอุตสาหกรรม

แล้วละโหลหะพื้นฐานเท่านั้น แต่สำหรับกิจการอื่นนั้นจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งปัญหามลพิษทางอากาศนั้นมิได้เกิดจากโรงงานจำพวกดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียว โรงงานประเภทอื่น เช่น โรงงานผลิตยางสำเร็จรูป โรงกลั่นน้ำมันปาล์ม หรือแม้กระทั่งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งรถยนต์ ก็ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศทั้งสิ้น แต่โรงงานเหล่านี้ไม่อาจได้รับประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใดเนื่องจากไม่เป็นกิจการที่อยู่ในข่ายได้รับการสนับสนุน การขอรับสิทธิประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่เนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่ได้จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่จูงใจผู้ประกอบการเท่าใดนักประกอบกับยังขาดหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวปราศจากการบังคับใช้โดยสิ้นเชิงในทางปฏิบัติ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมสร้างแรงจูงใจทางด้านภาษีและมีใช้ภาษีบังคับใช้ในกฎหมายหลากหลายฉบับแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน การบัญญัติมาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับนั้นก็เพื่อให้ตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น และให้เกิดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น ในการขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือสิทธิประโยชน์อย่างอื่นนั้น หากลักษณะของกิจการจัดอยู่ในข่ายของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายใด ก็ต้องขอรับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้น และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงสภาพการบังคับใช้ของกฎหมายแต่ละฉบับว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาของการบังคับใช้มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์ต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม และเป็นบทบัญญัติที่ผู้ประกอบการทั่วไปซึ่งอาจมีขนาดกิจการอยู่ในขนาดกลางหรือขนาดเล็กสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีและสิทธิประโยชน์อื่นที่มีใช้ภาษีได้หากธุรกิจของตนไม่ได้อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือไม่ได้รับประโยชน์จากการนำเข้าตามกฎหมายศุลกากร แต่เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดประกอบทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ที่เป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมอันนำมาซึ่งการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## 2. วิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้มาตรการส่งเสริมการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายจะมีความศักดิ์สิทธิ์และมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสองประการคือ บทบัญญัติกฎหมายต้องมีความชัดเจนเป็นธรรม และการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยมาตรการในการบังคับและควบคุมและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยในส่วนของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์นั้นมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ มาตรการสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มีมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจ 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ มาตรการทางภาษี (Tax) และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tax) ซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวแล้วพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้หลายประการ โดยผู้เขียนจะได้พิจารณาเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

### 2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

#### 2.1.1 การกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์ที่ไม่เชื้อต่อผู้รับจ้างบริการที่ดำเนินกิจการอันมีลักษณะในการป้องกันหรือกำจัดมลพิษทางอากาศ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้นอกจากจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมมลพิษและผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายมีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์แล้ว บทบัญญัตินี้ยังกำหนดให้ผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ ประเด็นปัญหามีว่า ผู้รับจ้างให้บริการคือใคร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำนิยามตามมาตรา 4 พบว่า ผู้รับจ้างให้บริการ หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรือตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยที่ มาตรา 73 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยในวรรคสองของมาตราดังกล่าวกำหนดว่า การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุม การปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียม การขอและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตาม

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าไม่ปรากฏกฎกระทรวงที่ออกตามความในฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากหากมีผู้ประสงค์จะดำเนินการเป็นผู้รับจ้างบำบัดอากาศเสียตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลนั้นควรจะมีคุณสมบัติอย่างไรจึงจะมีสิทธิเป็นผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ทำให้การขอรับสิทธิประโยชน์ในฐานะเป็นผู้รับจ้างให้บริการไม่อาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ในปัจจุบันพบว่าบุคคลที่ประกอบกิจการในลักษณะของการรับจ้างให้บริการบำบัดอากาศเสียนั้นมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเนื่องจากกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น การลดปัญหามลพิษทางอากาศก็เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่องค์กรภาคเอกชนให้ความสนใจ ประกอบกับมีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษให้มีการปล่อยมลพิษทางอากาศให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน นักธุรกิจที่มีความสนใจในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะดังกล่าวจึงมีเพิ่มมากขึ้น เช่น บริษัทบุญเยี่ยมและสหยาจำกัด, บริษัทดัสคอล จำกัด, บริษัทแมกซ์เคลน จำกัด, บริษัทภูมิวิศว์ เอ็นจิเนียริง จำกัด เป็นต้น ซึ่งบริษัทดังกล่าวเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันหรือบำบัดมลพิษทางอากาศทั้งสิ้น แต่บริษัทดังกล่าวมิได้อยู่ในข่ายคำว่า “ผู้รับจ้าง” ตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งเป็นผลมาจากการบัญญัติกฎหมายที่ขาดสาระรายละเอียดอันต้องอาศัยการขยายความโดยกฎหมายลำดับรอง ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และทำให้กฎหมายที่ประกาศใช้ไม่เกิดประสิทธิผล

### 2.1.2 สิทธิประโยชน์ที่ได้รับไม่เอื้อประโยชน์ต่อแหล่งกำเนิดมลพิษที่จัดอยู่ในประเภทของกิจการขนาดกลางหรือขนาดเล็ก

จากการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พบว่า ผู้ประกอบการทุกประเภทสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ประกอบการที่มีไม่ใช่แหล่งกำเนิดมลพิษ แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติสะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการรายย่อยอาจไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมุ่งเน้นเฉพาะการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติมักไม่มีผู้ประกอบการรายใดสั่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาโดยตรง ประกอบทั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมบางชนิดสามารถผลิตได้โดยคนไทยเอง ส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจจูงใจผู้ประกอบการรายย่อยได้อย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาสหสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ก็มีได้เปิดช่องให้สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบอื่นๆได้ อีกทั้งไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นกฎหมายว่า



ด้วยการจัดเก็บภาษีโดยตรงในการให้สิทธิประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ประกอบการรายย่อยจึงจัดอยู่ในข่ายผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายใดอย่างแท้จริง ซึ่งแม้พวกเขาเหล่านั้นจะดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือการให้รางวัลเป็นการตอบแทนการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด ในทางกลับกันธุรกิจขนาดใหญ่อาจขอรับการส่งเสริมหรือการสนับสนุนได้จากหลากหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายศุลกากร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในลักษณะดังกล่าวเป็นการบิดเบือนความเป็นธรรม

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอข้อมูลสนับสนุนว่ามีตัวอย่างผู้ประกอบการรายย่อยได้ติดตั้งเครื่องจักรหรืออุปกรณ์เพื่อป้องกันมลพิษทางอากาศขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยมีตัวอย่างคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอันสืบเนื่องมาจากการปล่อยมลพิษ<sup>1</sup> ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ประกอบการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นการค้าเครื่องจักร เครื่องยนต์ อะไหล่และอุปกรณ์ของสินค้าดังกล่าว โดยผู้ประกอบการได้ใช้อาคารเป็นพื้นที่สำหรับการตรวจสอบ ซ่อมแซมและปรับปรุงสภาพเครื่องจักร ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมเนื่องจากการประกอบกิจการการค้า แต่จากกระบวนการดำเนินงานภายในกิจการดังกล่าวซึ่งต้องมีการตรวจสอบ ซ่อมแซมและปรับปรุงสภาพเครื่องจักรส่งผลให้เกิดการปล่อยมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น ซึ่งมลพิษทางอากาศดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ประกอบการได้จัดแบ่งบริเวณไว้ใช้เป็นพื้นที่สำหรับการตรวจสอบ ซ่อมแซมและปรับปรุงเครื่องจักรโดยบริเวณดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นห้องพ่นสีซึ่งเป็นห้องโล่ง บริเวณปล่องระบายอากาศไม่มีแผ่นกรองอากาศหรือดูดซับกลิ่นก่อนระบายออก บริเวณที่ล้างแท่นพิมพ์อยู่ในที่โล่งทำให้กลิ่นน้ำมันฟุ้งกระจายรบกวนผู้อยู่อาศัย บริเวณใกล้เคียง อีกทั้งมีการใช้น้ำยาลอกสีซึ่งมีสารประกอบไดคลอโรมีเทนในสถานประกอบกิจการ มีการใช้น้ำมันก๊าดและหมึกพิมพ์ซึ่งเป็นสารเคมีที่มีรายงานยืนยันว่าสามารถทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจเมื่อสูดดมเข้าไปและมีอาการแสบตาร่วมด้วย และจากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้มีผู้ร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการดังกล่าว ซึ่งภายหลังเข้าตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ก็ได้มีการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการหยุดกิจการชั่วคราวจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันเกี่ยวข้องด้วยสุจริตลักษณะ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2544 แต่ผู้ประกอบการก็ได้ดำเนินการตามคำสั่งแต่อย่างใด ยังคงดำเนินกิจการต่อไปจนเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจพบจึงมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ทั้งนี้ แม้ ในคดีดังกล่าวจะเป็นคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทาง

<sup>1</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.364/2551

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ แต่ข้อมูลที่ได้จากการเบิกความจากพยานหลักฐานต่างๆทำให้ทราบว่าภายหลังจากผู้ประกอบการได้รับคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการชั่วคราว ผู้ประกอบการก็ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสถานประกอบการ โดยจ้างที่มงานนักวิชาการจากสำนักบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศและสิ่งแวดล้อม คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นผู้รับผิดชอบการแก้ไขปรับปรุงสถานประกอบการ โดยการติดตั้งเครื่องบำบัดคุณภาพอากาศ Ozonized Water Scrubber ซึ่งเป็นระบบบำบัดคุณภาพอากาศที่มีประสิทธิภาพสูง และจากข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมปรึกษาหารือเพื่อหาข้อยุติการพิจารณาอุทธรณ์ของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย ซึ่งประกอบด้วยกองวิชาการ หน่วยงานอื่น หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าจากการร่วมกันตรวจสอบระบบบำบัดดังกล่าวสามารถใช้งานได้และสามารถบำบัดได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลในคดีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการมิได้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นผู้ประกอบการการค้าอันมีลักษณะเป็นการตรวจสอบ ซ่อมแซม และปรับปรุงสภาพเครื่องจักรซึ่งโดยลักษณะการทำงานได้ก่อให้เกิดมลพิษเกิดขึ้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้ แต่เนื่องจากสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้ประกอบการดังกล่าวได้รับคือการขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับอากรขาเข้า ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวไม่ได้มีการสั่งซื้ออุปกรณ์ เครื่องจักรจากต่างประเทศแต่อย่างใด แต่เป็นผลผลิตจากคนไทยเอง นั้นสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบัน การผลิตอุปกรณ์หรือเครื่องจักรในการบำบัดมลพิษทางอากาศนั้นคนไทยสามารถที่จะผลิตได้เองและสามารถใช้งานได้ ซึ่งหากผู้ประกอบการดังกล่าวจะขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนจากทางราชการก็ไม่สามารถได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายฉบับใดได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง เพราะแม้บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนเจตนารมณ์ในการสอดแทรกมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนเอาไว้แต่ไม่อาจจูงใจผู้ประกอบการรายย่อยที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

เหตุผลสนับสนุนอีกประการหนึ่งคือ ในทางปฏิบัตินั้น หากมองถึงการทำสัญญาซื้อขายหรือให้บริการระหว่างเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือบริษัทที่มีได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษกับบริษัทผู้ขายระบบ อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ดังกล่าวที่อยู่ต่างประเทศ ย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้มากมายนัก อาจเป็นไปได้เพียงการทำสัญญาซื้อขายผ่านบริษัทตัวแทนจำหน่ายที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวย่อมไม่ได้รับสิทธิ

ประโยชน์ทางภาษีแต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติกฎหมายใช้คำว่า “นำเข้า” มิได้ใช้คำว่า “ติดตั้ง” (installed) หรือคำว่า “ได้มา” (acquired) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศล้วนใช้คำว่า “ติดตั้ง” (installed) หรือคำว่า “ได้มา” (acquired) แทบทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติกฎหมายในรัฐวอชิงตัน ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏอยู่ใน Revised Code of Washington (RCW) Chapter 82.34 ว่าด้วยเรื่อง Pollution Control facilities – tax exemption and credits ได้กำหนดนิยามของอุปกรณ์ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไว้ใน Definition ข้อ (1)(a) ว่า อุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ หมายถึง เครื่องจักร หรือ อุปกรณ์การทำงานใดๆที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การกำจัดหรือเป็นส่วนประกอบสำคัญของสิ่งนั้น ที่ติดตั้งหรือได้มาโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมหรือ กำจัดของเสียในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้ปล่อยออกสู่บรรยากาศภายนอกอันทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ เป็นต้น

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อมาคือ สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่รัฐนำมาใช้เป็นมาตรการในการส่งเสริมเพียงพอและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ กรณีดังกล่าวพิจารณาได้จาก บทบัญญัติในมาตรา 94 กำหนดแต่เพียงการยกเว้นอากรขาเข้า และการยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับผู้เชี่ยวชาญที่เข้ามาดูแลและติดตั้งระบบกำจัดอากาศเสียเท่านั้น ไม่ได้มีสิทธิประโยชน์ในลักษณะอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดการสร้างแรงจูงใจในการผลิตและใช้ อุปกรณ์ที่ช่วยควบคุมและลดมลภาวะทางอากาศภายในประเทศแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของ UNCTED<sup>2</sup> พบว่า ในกรณีดังกล่าวต้องใช้ปัจจัยการผลิตเป็นฐานในการสร้างแรงจูงใจ กล่าวคือ เราจะสามารถส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมาใช้ บริโภค หรือผลิตเพื่อจำหน่ายซึ่งอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษได้อย่างไรบ้าง ซึ่งกรณีดังกล่าวสามารถส่งเสริมด้วยสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้ดังนี้

### ก. การยกเว้นอากรขาเข้า

เป็นวิธีการเดียวที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากในอดีตมีการเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และระบบ เครื่องจักรและอุปกรณ์ กำจัดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการสร้างแรงจูงใจจึงเกิดการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม

<sup>2</sup>United Nation, Tax Incentive : issue and trends,” Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey [Online] 30 December 2010. Available from [http://www.unctad.org/en/docs/iteipcmisc3\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteipcmisc3_en.pdf)

ตาม ในปัจจุบันแนวโน้มในการจัดเก็บอากรขาเข้าจะค่อยๆลดลงเนื่องจากทุกประเทศทั่วโลก ต้องการให้เกิดระบบการค้าเสรี ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นในอนาคต สิทธิประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวอาจไม่จำเป็นอีกต่อไป

### ข. การคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง

เป็นวิธีการที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแต่กลับเป็นวิธีการที่หลายประเทศได้นำมาบังคับใช้เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ระบบอุปกรณ์เครื่องจักรที่ช่วยควบคุมหรือกำจัดมลพิษทางอากาศ เช่น ในมลรัฐบางรัฐในสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เดนมาร์ก เป็นต้น วิธีการดังกล่าวมีลักษณะเป็นกรณีที่เกิดจากการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สามารถตัดบัญชีสินทรัพย์โดยคำนวณค่าเสื่อมราคาในระยะเวลาที่สั้นกว่าที่หลักการบัญชีทั่วไป กำหนดให้คำนวณค่าเสื่อมราคาตามอายุการใช้งานของทรัพย์สิน มีผลให้เกิดค่าใช้จ่ายที่นำไปหักจากรายได้ในการคำนวณกำไรสุทธิทางภาษีในปีต้นๆ ที่มีการนำทรัพย์สินมาลงทุนมากขึ้นกว่าปกติ ทำให้กำไรสุทธิที่จะต้องนำไปคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลต่ำลงอันเป็นการลดภาระภาษีให้วิสาหกิจหรือเกิดผลขาดทุนจนไม่มีภาระภาษีเลย วิธีนี้จึงมิได้เปลี่ยนแปลงยอดรวมของต้นทุนสินทรัพย์ที่นำไปคำนวณค่าเสื่อมราคาแต่เป็นกรณีที่รัฐยอมลดภาระภาษีให้หลังจากที่มีการลงทุนแล้ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าต่างประเทศสร้างแรงจูงใจด้วยวิธีการดังกล่าวเพื่อให้เกิดการใช้ระบบเครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ควบคุมหรือกำจัดมลภาวะภายในโรงงานอุตสาหกรรมของตน เนื่องจากหากใช้ระบบ เครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าวนอกจากจะส่งผลให้เกิดคุณภาพทางอากาศที่ดีแล้วยังส่งผลให้เกิดประโยชน์ในการคำนวณผลประกอบการทางบัญชีของผู้ประกอบการได้อีกด้วย

มีประเด็นพิจารณาต่อมาว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในเรื่องของการลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น นอกจากจะคำนึงถึงฐานปัจจัยการผลิตแล้วควรจะคำนึงถึงฐานประการอื่นได้ด้วยหรือไม่ เช่น ฐานกำไรหรือรายได้ โดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือใช้ผลขาดทุนสะสมเพื่อประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น ในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยคำนึงจากฐานอื่น เช่น ฐานกำไรหรือรายได้นั้นเป็นการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในกิจการนั้นๆ โดยตรงมิได้เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้เครื่องจักรที่ช่วยควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศโดยตรง เพราะหากมีการให้สิทธิประโยชน์ในด้านดังกล่าวก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าผู้ประกอบการจะหันมาใช้ปัจจัยการผลิตที่ช่วยควบคุมมลพิษทางอากาศแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในด้านของปัจจัยการผลิตที่รัฐให้การสนับสนุนนั้น มีเพียงระบบเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเท่านั้น มิได้มีการให้สิทธิประโยชน์แก่

ผู้ประกอบการที่ติดตั้งระบบ เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ผลิตภายในประเทศแต่อย่างไรก็ตาม ตลอดทั้งวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิตที่อาจช่วยให้เกิดการลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมก็ไม่น้อยในข่ายที่ขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือได้ เนื่องจากในบทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ...ที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น...มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากราชการ” ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรขยายขอบเขตไปถึงวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตที่ช่วยลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งหากมีการส่งเสริมในลักษณะดังกล่าวย่อมจะเป็นการส่งเสริมให้มีการผลิตนวัตกรรมใหม่ที่ช่วยลดมลพิษทางอากาศและการใช้วัตถุดิบที่ช่วยลดมลพิษทางอากาศมากยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาในประการต่อมาคือ ควรเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ในลักษณะใดเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการ

จากการศึกษาพบว่า ในการสร้างแรงจูงใจโดยอาศัยเครื่องมือทางด้านภาษี มีแนวทางการให้สิทธิประโยชน์หลายประการ เช่น การยกเว้นภาษี การลดหย่อนภาษี การลดอัตราภาษีเป็นกรณีพิเศษ และการเลื่อนกำหนดเวลาในการชำระภาษี เป็นต้น ซึ่งแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวนั้นเมื่อนำมาใช้กับการส่งเสริมการลงทุนก็ส่งผลให้เกิดรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆตามมามากมาย อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของมาตรการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น การใช้มาตรการส่งเสริมในเรื่องดังกล่าวต้องพิจารณาจากฐานปัจจัยการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง กล่าวคือ ปัจจัยการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ เครื่องจักรที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม วัตถุดิบที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม ข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับการจัดการระบบกำจัดอากาศเสียในโรงงานอุตสาหกรรม ผู้เชี่ยวชาญที่ดูแลควบคุมระบบดังกล่าว การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจึงควรจะสนับสนุนและสอดคล้องกับเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดแรงจูงใจโดยตรง ซึ่งเมื่อทำการศึกษาถึงมาตรการส่งเสริมด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากรพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่า มีการส่งเสริมโดยการให้สิทธิประโยชน์ในรูปของการยกเว้นภาษี อันได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้า อันเป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งพิจารณาเห็นว่า ในอดีต การติดตั้งระบบ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น จำเป็นต้องอาศัยระบบ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ต่างๆจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้เกิดการสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวจึงมีการลดอากรขาเข้าให้กับระบบ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ควบคุม กำจัด มลพิษทางอากาศที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อเป็นการลดต้นทุนให้ผู้ประกอบการ แต่อย่างไรก็ตามในการติดต่อซื้อขายระหว่างประเทศนั้น

จำต้องอาศัยอำนาจต่อรองค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นเงินทุน การบริหารจัดการ เครดิตทางการค้า ซึ่งผู้ประกอบการรายย่อยย่อมไม่อาจมีอำนาจต่อรองเพื่อติดต่อนำเข้าสินค้าดังกล่าวโดยตรงได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การให้สิทธิประโยชน์แต่เพียงการยกเว้นอากรขาเข้านั้นย่อมไม่อาจก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้อย่างเพียงพอ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่างประเทศพบว่า สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ผู้ประกอบการได้รับมักเป็นสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งหรือได้มาซึ่งระบบ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษโดยตรง เช่น การยกเว้นภาษีซื้อ (Sales taxes) ตามบทบัญญัติมาตรา 5901 ของพระราชบัญญัติ NATURAL RESOURCE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT ใน Part 59 ว่าด้วย AIR POLLUTION CONTROL FACILITY ; TAX EXEMPTION ซึ่งบังคับใช้ในรัฐมิชิแกน ของประเทศสหรัฐอเมริกา การให้เครดิตภาษีแก่อุปกรณ์ที่ควบคุมมลพิษทางอากาศ ตามพระราชบัญญัติ Revised Code of Washington ใน Title 82 Chapter 82.34 ว่าด้วย Pollution control facilities – tax exemption and credit ซึ่งบังคับใช้ในรัฐวอชิงตัน ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจะได้รับเมื่อได้มีการติดตั้ง (installed) หรือ “ได้มา” (acquired) ซึ่งอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ในประเทศญี่ปุ่นยังมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับภาษีเงินได้ เช่น การยกเว้นให้คิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่งในเครื่องจักรที่เกี่ยวข้องกับการลดหรือควบคุมมลพิษทางอากาศ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับภาษีทรัพย์สิน เช่น การยกเว้นภาษีทรัพย์สินให้กับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการลดหรือควบคุมมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ารูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมล้วนเห็นความสำคัญของภาษีที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนอันเกี่ยวข้องกับการลดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศโดยตรง จึงส่งผลให้เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีส่วนในการจูงใจและสนับสนุนผู้ประกอบการให้เลือกใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ช่วยในการป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเครื่องจักร อุปกรณ์ หรือวัสดุที่ช่วยในการป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศมากขึ้นตามมาเช่นกันอีกด้วย

นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวมิได้มีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการส่งเสริมการผลิตระบบ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ควบคุม กำจัดมลพิษทางอากาศภายในประเทศแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศ เช่น ประเทศเกาหลี ได้มีการนำมาตรการทางภาษีมาเป็นแรงจูงใจในการติดตั้งหรือจัดหาระบบป้องกันหรือบำบัดมลพิษทางอากาศภายในประเทศ โดยกำหนดให้มีการคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง การลดหย่อนภาษีสำหรับอุปกรณ์ควบคุมมลพิษที่เป็นสินค้าภายในประเทศโดยคิดเป็นอัตราส่วนมากกว่าการให้สิทธิประโยชน์มากกว่าการติดตั้ง

หรือจัดหาระบบป้องกันหรือบำบัดมลพิษทางอากาศที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยไม่ส่งผลให้เกิดการสร้างแรงจูงใจในการผลิตภายในประเทศ ประกอบกับไม่ก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ของคนไทย และอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนทางด้านราคาของเครื่องจักรภายในประเทศและต่างประเทศเกิดขึ้น

ท้ายที่สุด ตามบทบัญญัติมาตรา 95 ได้กำหนดว่า ค่าขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 ให้ยื่นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใดส่งผลให้การขอรับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างเป็นรูปธรรมสะท้อนให้เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายที่ขาดสาระสำคัญย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

มีปัญหาว่าในการบัญญัติกฎกระทรวงดังกล่าวนั้นจะต้องประกอบด้วย สาระสำคัญประการใดบ้าง

ในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า สาระสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวง จะต้องประกอบด้วย

ก.นิยามของคำว่า “อุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ”

ข.วิธีการยื่นคำร้อง

ค.การพิจารณาคำร้องและการส่งคำร้อง

ง.การอุทธรณ์ผลการพิจารณาคำร้อง

จ.หน่วยงานที่รับผิดชอบ

โดยผู้เขียนได้เสนอร่างหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบในการขอรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ไว้ในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาบุคคลที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคำขอก็พบว่า ในมาตรา 95 วรรคสอง ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 วรรคหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาบุคคลที่

เป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามความใน หมวด 1 มาตรา 12 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธาน รอง นายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมี ผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ที่ทำหน้าที่ใน การกำกับนโยบายแต่มีผู้ใช้ดำเนินการปฏิบัติ และหากให้คณะกรรมการเหล่านี้ทำการพิจารณาค่า ขอบของผู้รับการลงทุน อาจก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องหาแนวทางในการบริหารจัดการการดำเนินการดังกล่าวให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เพื่อให้ เกิดประโยชน์ต่อภาคเอกชนผู้ขอรับการส่งเสริมสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ในการบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเกี่ยวกับการเสริมสร้าง แรงจูงใจกับภาคเอกชนให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือหันมาใช้เครื่องจักร อุปกรณ์หรือเครื่องมือ เครื่องใช้ที่ช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศผ่านทางพระราชบัญญัติส่งเสริมหรือรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการป้องกันและรักษา สิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 หรือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 ประกอบพระราชกำหนดพิกัตศุลกากร พ.ศ.2530 นั้น ผู้เขียน มีความเห็นว่า อาจไม่เพียงพอ เนื่องจากสิทธิประโยชน์อันมีลักษณะเป็นการสร้างแรงจูงใจนั้นควร จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของธุรกิจประเภทนั้นๆ โดยตรง ซึ่งเมื่อ พิจารณาถึงการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม จะมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้ประกอบการ คำนึงถึงอยู่ 3 ฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติส่งเสริมการ ลงทุน และประมวลรัษฎากร ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวนี้จะเป็นคำตอบของผลประกอบการ ทางธุรกิจของอุตสาหกรรมนั้นๆ ประกอบกับกฎหมายส่งเสริมการลงทุนนั้นได้ให้อำนาจ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในการออกประกาศกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้ง สิทธิประโยชน์ที่ได้รับโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในรัฐสภาแต่อย่างใด การเพิ่มเติม



สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมแก่กิจการทั่วไปไว้ในกฎหมายดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดแรงจูงใจแก่ภาคเอกชนได้มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวผ่านทางประมวลรัษฎากร โดยอาศัยช่องทางการออกพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 3 อาจเป็นการสร้างแรงจูงใจที่ภาครัฐสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

### 2.1.3 การขาดความชัดเจนในการกำหนดลักษณะของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์

ในการตีความอุปกรณ์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้นตามมาตรา 94 กำหนดว่าต้องเป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นในการบำบัดอากาศเสีย ซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร โดยจากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการนิยามหรือขยายความว่าต้องเป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้หรือวัสดุที่จำเป็นในการบำบัดอากาศเสียตรงส่วนใดประกอบกับในการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 นั้น จะต้องเป็นไปตามวิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้ผู้มีสิทธิขอรับสิทธิประโยชน์ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรการส่งเสริมดังกล่าวนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนจะต้องวิเคราะห์ว่าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ชนิดใดที่อยู่ในข่ายของการเป็นเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งจากการศึกษานิยามคำว่าเครื่องจักร อุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้หรือวัสดุที่จำเป็นจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องการลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2544 ข้อ 2(2) กำหนดให้ลดอัตราอากรสำหรับเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานหรือรักษาสิ่งแวดล้อม โดยความในประกาศดังกล่าวกำหนดว่า เครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่รักษาสิ่งแวดล้อม หมายถึง เครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่สามารถลดมลพิษที่ปล่อยออกจากกระบวนการผลิตหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และทรัพย์สิน รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้วิจัย วิเคราะห์ตรวจวัดและติดตามผลเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้บำบัดอากาศเสียถือเป็นเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายได้รับการลดอากร อย่างไรก็ตามในการพิจารณาว่าเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ประเภทใดสามารถลดมลพิษได้จริงหรือไม่นั้น เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันระหว่างคณะกรรมการและผู้เสียภาษีโดยคณะกรรมการเห็นว่า เครื่องจักรที่สามารถลดมลพิษได้จริงนั้นจะต้องไม่ใช่อุปกรณ์ที่อยู่ในขั้นตอนของการผลิต เช่น การนำเข้าอุปกรณ์ที่ลดซัลเฟอร์ไดออกไซด์ของโรงกลั่นน้ำมันจะไม่อนุญาติให้ลดภาษี เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของโรงกลั่นที่จะต้องผลิตน้ำมันให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

แต่ถ้าหากเครื่องจักรที่ลดซัลเฟอร์ไดออกไซด์ไปติดอยู่ที่ปล่องควันโรงงาน เครื่องจักรเช่นนี้จะลดได้ลดภาษี เป็นต้น ประเด็นดังกล่าวนี้ หลายฝ่ายเห็นว่าการขจัดมลพิษที่ถูกต้องควรจะลดตั้งแต่แหล่งกำเนิด แต่การพิจารณาของคณะกรรมการจะอนุมัติได้เฉพาะเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่อยู่ในขั้นตอนของการกำจัดมลพิษเท่านั้น เพราะถือว่าการปรับปรุงเครื่องจักรในการผลิตให้มีคุณภาพเป็นสิ่งทีธุรกิจนั้นต้องทำอยู่แล้วเพื่อแข่งขันกับคู่แข่งในเรื่องปริมาณและคุณภาพของสินค้าที่ผลิตออกมา แต่ในขั้นตอนของการป้องกันมลพิษเป็นจุดที่ไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์

ในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า อุปกรณ์ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเพียงอุปกรณ์ที่มีลักษณะเพียงการกำจัดมลพิษตรงปลายท่อเท่านั้น แต่ควรหมายรวมถึงอุปกรณ์ที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดมลพิษทางอากาศด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่อุปกรณ์ที่ควบคุมมลพิษในต่างประเทศนั้น ได้มีการบัญญัตินิยามของคำว่าอุปกรณ์ควบคุมมลพิษไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในรัฐวอชิงตัน ของสหรัฐอเมริกา ได้มีการบัญญัตินิยามของคำว่า “อุปกรณ์ควบคุมมลพิษ” ไว้โดยมีใจความสรุปได้ว่า อุปกรณ์ในที่นี้หมายถึงอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ หรืออุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยอุปกรณ์ควบคุมมลพิษทางอากาศนั้นหมายรวมถึง เครื่องจักร (Machinery) อุปกรณ์ (equipment) ส่วนหนึ่งส่วนใดของอุปกรณ์ (property or any part or accessories) ที่มีระบบการทำงานในการควบคุม (Control) หรือ กำจัด (Disposal) มลพิษ ซึ่งติดตั้งหรือได้มาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลด ป้องกัน หรือ กำจัดของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งหากปล่อยออกมาจะทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ แต่มิได้หมายความรวมถึงอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษของยานพาหนะที่ใช้เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษจากเครื่องยนต์ของยานพาหนะนั้น<sup>3</sup> โดยที่อุปกรณ์ที่ได้รับการพิจารณามักเป็นอุปกรณ์ประเภทใดประเภทหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. อุปกรณ์ที่ใช้สำหรับขจัดสารปนเปื้อนทางอากาศ เช่น House Bags, Scrubbers เป็นต้น

ข. อุปกรณ์ที่หยุดการปล่อยสารปนเปื้อนที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศ

ค. อุปกรณ์ที่เป็นทางเลือกในการปล่อยสารมลพิษในอากาศ เช่น การเปลี่ยนแปลงกระบวนการเตาเผาเป็นระบบก๊าซ เป็นต้น

<sup>3</sup> sections 82.34.010 ของ Revised Code of Washington

ง. อุปกรณ์เสริมที่ช่วยในการดำเนินงานของอุปกรณ์กำจัดมลพิษ เช่น กรวยฝุ่น สายพานลำเลียงขยะ พัดลมและมอเตอร์ เป็นต้น

ทั้งนี้ อุปกรณ์ในการควบคุมหรือกำจัดมลพิษทางอากาศดังกล่าวข้างต้นนั้น จะต้องไม่เป็นอุปกรณ์ที่ได้มาเพื่อแสวงหาผลกำไรเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือธุรกิจ

จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศนั้นมีการกำหนดนิยามความหมายของอุปกรณ์ในการควบคุมหรือกำจัดมลพิษทางอากาศไว้อย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลให้ลดปัญหาการตีความที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้ไม่น้อย

## 2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ประการอื่น (Non-Tax) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

### 2.2.1 การมุ่งสนับสนุนเงินอุดหนุนและเงินกู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐ

เมื่อกล่าวถึงสิทธิประโยชน์ประการอื่นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ที่เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศนั้น พบว่าปรากฏมาตรการดังกล่าวอยู่ในหมวด 2 ว่าด้วย “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวแล้ว ได้มีการให้สิทธิประโยชน์จากกองทุนดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การให้เงินอุดหนุน และการให้กู้ยืมเงิน โดยจะพิจารณาประเด็นปัญหาแต่ละประเภทดังต่อไปนี้

#### ก. การให้เงินอุดหนุน

ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดว่าเงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย...” โดยจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสียรวม ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบบำบัดอากาศเสียรวมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นยากในทางปฏิบัติ ส่งผลให้การขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่อาจเป็นรูปธรรมได้ในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ การขอรับประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวยังจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้ได้รับสิทธิประโยชน์อันได้แก่ กลุ่มของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้รวมถึงเอกชนซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศโดยตรง สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มุ่งถึงกลุ่มที่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ทำให้เอกชนขาดแรงจูงใจในการลงทุนกับระบบ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศเนื่องจากต้นทุนในเรื่องดังกล่าวจะค่อนข้างสูงทำให้เอกชนเลือกที่ลงทุนด้วยระบบ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ทั่วไปที่มีได้กำจัดหรือควบคุมมลพิษทางอากาศหากการปล่อยอากาศไม่เกินมาตรฐานที่กฎหมายควบคุมซึ่งมีภาระต้นทุนต่ำกว่า

### ข. การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

สำหรับการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำนั้น มาตรา 23(3) วางหลักว่า เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถให้เอกชนกู้ยืมได้ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าจากหลักการดังกล่าว การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำนั้นจะสนับสนุนเฉพาะเอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดอากาศเสียตามพระราชบัญญัตินี้ เท่านั้นไม่รวมถึงเอกชนทั่วไปที่สนใจในการผลิตนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือเอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างผลิตที่ไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในกรณีของเอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างผลิตนั้นจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากปัจจุบันหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเป็นผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ปรากฏในออกมาอย่างเป็นทางการส่งผลให้การขอรับสิทธิประโยชน์โดยผู้รับจ้างไม่อาจเกิดขึ้นได้ ในทางปฏิบัติอันสะท้อนให้เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเพื่อการส่งเสริมในและสร้างแรงจูงใจในลักษณะดังกล่าวมีข้อจำกัดมากเกินไป

### 2.2.2 การขาดบทบัญญัติที่สร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ

การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องใช้กลยุทธ์หรือวิธีการต่างๆรวมทั้งต้องอาศัยเครื่องมือ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ต่างๆมากมาย และเสียค่าใช้จ่ายสูงโดยเฉพาะเทคโนโลยีของกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประเภทที่จะ

นำเข้ามาสู่กระบวนการผลิตจะมีมูลค่ามหาศาลจนทำให้เกิดเป็นภาระเงินทุนแก่ผู้ประกอบการไม่น้อย ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการจะผลักดันให้นักลงทุนหรือผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) เข้ามาติดตั้งในกิจการของเขาเหล่านั้นแล้ว รัฐก็จำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจผู้ประกอบการเบื้องต้นในรูปแบบต่างๆ ซึ่งในต่างประเทศนั้น นอกจากจะมีมาตรการการให้เงินอุดหนุนโดยตรง การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแล้ว ยังมีมาตรการอีก มาตรการหนึ่งที่เรียกว่า การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค ซึ่งมาตรการดังกล่าวเกิดจากแนวคิดที่ว่ากระบวนการผลิตที่ต้องอาศัยเครื่องมือ เครื่องใช้หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษมักจะต้องมีการดูแลควบคุมด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค ซึ่งการดูแลและควบคุมดังกล่าวก็จะนำมาซึ่งต้นทุนในการบริหารจัดการและอาจส่งผลให้เกิดการขาดแรงจูงใจในการหันมาใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ ในบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นได้มีการนำมาตรการการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคจากทางภาครัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย อันเป็นการสนับสนุนช่วยเหลือจากทางราชการในการลดต้นทุนของผู้ประกอบการเพื่อจูงใจให้เอกชนหันมาใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ช่วยลดมลพิษทางอากาศมากขึ้น

### 3. แนวทางการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาแนวทางการบังคับใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 สามารถสรุปแนวทางการปรับปรุงการส่งเสริมและสนับสนุนจากทางราชการในประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

#### 3.1 กำหนดบุคคลที่ขอรับสิทธิประโยชน์ให้ชัดเจน

ในการกำหนดบุคคลผู้ขอรับสิทธิประโยชน์นั้น หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของบุคคลอันจะนำมาซึ่งสิทธิในการขอรับสิทธิประโยชน์ไว้ก็จำเป็นต้องประกาศหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ มิได้มีการกฎหมายลำดับรองออกหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้รับจ้างให้บริการว่าจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ส่งผลให้ไม่อาจบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถทำได้โดยการออกหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้รับจ้างให้บริการให้ชัดเจนว่าควรมีคุณสมบัติอย่างไร แต่อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีใช้ผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้ด้วย เนื่องจากหากรัฐต้องการส่งเสริมให้มีการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ รัฐไม่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายให้มีการผูกมัดข้อเท็จจริงกับกรณีใดกรณีหนึ่งซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความยากในการปฏิบัติ

ทำให้บทบัญญัติที่มีลักษณะส่งเสริมดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคในตัวเอง ซึ่งมีใช้ลักษณะของการบัญญัติกฎหมายที่ดี ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ก็ควรแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิการขอรับประโยชน์ของผู้รับจ้างโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้เสมอไป

### 3.2 กำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อจูงใจให้เกิดการดำเนินกิจกรรมที่ช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศ

จากการศึกษาโดยเทียบเคียงแนวทางการปฏิบัติของต่างประเทศพบว่า ในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีถือเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องปฏิบัติควบคู่กับมาตรการในการบังคับและควบคุม เพราะนอกจากจะจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงแล้วยังส่งผลโดยอ้อมให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้นอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรการในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศในประเทศญี่ปุ่นที่นอกจากจะมีมาตรการในการบังคับและควบคุมแล้วยังได้ให้ความสำคัญกับมาตรการในการจูงใจเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่รัฐควรให้การสนับสนุนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ดังต่อไปนี้

#### ก. ควรกำหนดบทบัญญัติยกเว้นหรือลดภาษีศุลกากรให้ชัดเจนลงในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

รัฐบาลควรให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรโดยอาจลดหรือกำจัดภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้าเครื่องจักรที่ใช้ลงทุนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ได้ปรากฏอยู่ใน มาตรา 95 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 แล้วแต่มีได้ระบุไว้อย่างชัดเจนโดยระบุแต่เพียงว่า “...อาจขอรับความช่วยเหลือ...” ซึ่งไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจมากนัก ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำดังกล่าวโดยอาจกำหนดถ้อยคำใหม่ให้ชัดเจนดังนี้

“เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น หรือผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ดังต่อไปนี้

(1) ขอยกเว้นอัตราอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งเครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร...” เป็นต้น

ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้มาตรการดังกล่าวจะไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อมมากนักแต่ก็ยังคงเป็นประโยชน์แก่ผู้รับจ้างให้บริการในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการดำเนินกิจการของตนโดยตรงและผู้ประกอบการในลักษณะดังกล่าวย่อมมีอำนาจต่อรองทางธุรกิจกับคู่ค้าต่างประเทศได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตการส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ต้องใช้เครื่องจักรที่ควบคุมหรือกำจัดมลพิษทางอากาศด้วยการยกเว้นหรือลดภาษีศุลกากรดูเหมือนจะมีความจำเป็นต่อไปเนื่องจากแนวโน้มในอนาคตแต่ละประเทศจะทำการค้าแบบเสรี โดยปลดภาระภาษีจากการส่งผ่านสินค้าไปแต่ละประเทศ ซึ่งหากประเทศไทยพัฒนาไปถึงจุดดังกล่าว การยกเว้นหรือลดภาษีศุลกากรก็ไม่มีประโยชน์ใดๆในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะหามาตรการที่ส่งเสริมการใช้หรือติดตั้งอุปกรณ์ เครื่องจักรที่ควบคุมหรือกำจัดมลภาวะโดยตรงเพิ่มขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในอีกกรณีหนึ่ง นั่นคือ การคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง (Accelerate depreciation) ซึ่งเป็นกรให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะที่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมสามารถตัดบัญชีสินทรัพย์โดยคำนวณค่าเสื่อมราคาในระยะเวลาที่สั้นกว่าที่หลักการบัญชีที่กำหนดให้คำนวณค่าเสื่อมราคาตามอายุการใช้งานของทรัพย์สิน มีผลให้เกิดค่าใช้จ่ายที่นำไปหักจากรายได้ในการคำนวณกำไรสุทธิทางภาษีในปีต้นๆที่มีการนำทรัพย์สินมาลงทุนมากขึ้นกว่าปกติ ซึ่งมีผลให้กำไรสุทธิที่จะต้องนำไปคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลต่ำลงอันเป็นการลดภาระภาษีให้วิสาหกิจหรือเกิดผลขาดทุนที่ไม่มีภาระภาษีเลย วิธีนี้จึงมิได้เปลี่ยนแปลงผลรวมของต้นทุนสินทรัพย์ที่นำไปคำนวณค่าเสื่อมราคาแต่เป็นกรณีที่รัฐยอมลดภาระภาษีให้แก่ภาคธุรกิจในปีเริ่มต้นของการประกอบธุรกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ทั้งในรัฐบาลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น สะท้อนให้เห็นถึงการสร้างแรงจูงใจจากฐานเครื่องจักร อุปกรณ์ที่ควบคุมมลภาวะหรือกำจัดมลภาวะโดยตรง แต่ในทางกลับกันประเทศไทยมิได้มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวแต่ประการใด ประกอบกับในอนาคตสิทธิประโยชน์ในเรื่องการยกเว้นหรือลดอัตราอากรขาเข้าจะค่อยๆหมดความสำคัญลง แนวทางการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวจึงควรถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยการให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการกำหนดถ้อยคำเพิ่มเติมลงไปในมาตรา 94 โดยเพิ่ม (3) ความว่า

“(3) ขอรับความช่วยเหลือด้านภาษีเงินได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณรายจ่ายที่เกี่ยวกับเครื่องจักรที่ช่วยลดหรือป้องกันมลพิษ โดยอนุญาตให้คิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่งสำหรับเครื่องจักรดังกล่าวได้...”

นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมให้เกิดการผลิตนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศโดยตรง โดยอาจใช้มาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่กิจการดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งแม้จะมีได้เป็นการเกี่ยวข้องกับตัวเครื่องจักร อุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้โดยตรง แต่ก็เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดการผลิตนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งรัฐจึงควรให้สิทธิประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นเรื่องของการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตนวัตกรรมจึงควรพิจารณาสีทธิประโยชน์ดังกล่าวในกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุน ซึ่งอาจก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าการกำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

### 3.3 กำหนดนิยามและตัวอย่างของอุปกรณ์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ทำให้เกิดความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน

สำหรับการตีความอุปกรณ์ที่ได้รับการบรรเทาภาระภาษีนั้น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีกำบังคับใช้อย่างเป็นทางการเฉพาะไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การขอรับสิทธิประโยชน์ในประกาศกระทรวง การตีความอุปกรณ์ที่ได้รับการบรรเทาภาระภาษีจึงยังไม่ปรากฏขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นการตีความอุปกรณ์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญหากได้มีประกาศกระทรวงในเรื่องดังกล่าวออกมาบังคับใช้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์และหาแนวทางการพิจารณา ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวทางการตีความอุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายไทยซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชกำหนดปิดอัตราศุลกากรอันเกี่ยวข้องกับการยกเว้นอากรขาเข้าให้กับอุปกรณ์ที่รักษาสิ่งแวดล้อมแล้วพบว่า อุปกรณ์ที่บำบัดอากาศเสียถือเป็นอุปกรณ์ที่อยู่ในข่ายรักษาสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาว่าอุปกรณ์นั้นบำบัดอากาศเสียหรือไม่ต้องพิจารณาว่าอุปกรณ์นั้นบำบัดอากาศเสียที่ใด และพบว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปว่าอุปกรณ์บำบัดอากาศเสียต้องเป็นอุปกรณ์ที่บำบัดอากาศเสียที่ปลายทางเท่านั้น เนื่องจากการบำบัดอากาศเสียที่แหล่งกำเนิดนั้น ย่อมเป็นหน้าที่ที่ผู้ประกอบการทั้งหลายจะต้องดำเนินการเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าโดยตรงมิได้เกี่ยวข้องกับการบำบัดอากาศเสียแต่อย่างใด ส่งผลให้การบำบัดอากาศเสียที่แหล่งกำเนิดย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีแต่ประการใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยเนื่องจากการบำบัดอากาศเสียไม่จำเป็นจะต้องเป็นการบำบัดอากาศเสียที่



ปลายท่อเท่านั้น แต่สามารถบำบัดอากาศเสียที่แหล่งกำเนิดโดยตรงได้ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการบำบัดอากาศเสียตรงบริเวณใด ส่วนใด ย่อมต้องได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีทั้งสิ้น ทั้งนี้ การนิยามความหมายของอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมควรกำหนดให้ชัดเจนในกฎกระทรวงเพื่อลดปัญหาการตีความ โดยผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการกำหนดนิยามของคำว่าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ไว้ดังนี้

“อุปกรณ์ หมายถึง เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่มีระบบการทำงานอันเกี่ยวข้องกับ การควบคุมหรือกำจัดมลพิษทางอากาศและหมายความรวมถึงส่วนประกอบใด ๆ ที่สำคัญอันมีส่วนในการควบคุมหรือกำจัดมลพิษทางอากาศด้วย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงอุปกรณ์สำหรับยานพาหนะที่ช่วยในการควบคุมหรือกำจัดมลพิษทางอากาศ”

โดยกรมควบคุมมลพิษจะต้องประกาศตัวอย่างเครื่องจักร หรืออุปกรณ์ที่สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ไว้เป็นตัวอย่างชัดเจนเพื่อให้ลดปัญหาการตีความ ส่วนเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ใดที่มีได้อยู่ในรายละเอียดของตัวอย่างก็สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้หากผู้ขอรับการส่งเสริมแสดงรายละเอียดของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์เกี่ยวกับลักษณะการทำงานเพื่อให้คณะกรรมการวิเคราะห์วินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอตัวอย่างของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมไว้ดังนี้

- (1) Fuel desulfurization
- (2) Aerators
- (3) Dust suppression
- (4) Emergency chemical containment pits
- (5) Street sweepers และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง
- (6) Burner Conversions
- (7) Auxiliaries to condition the temperature and viscosity of the fuel to promote
- (8) Flame safety devices
- (9) ท่อสำหรับปล่อยมลพิษ

(10) Fans or pumps and associated piping and ductwork เป็นต้น

### 3.4 การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบในกฎกระทรวง

เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนจากทางราชการอย่างเป็นรูปธรรมจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบอันเกี่ยวข้องกับการขอรับสิทธิประโยชน์ไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการกำหนดสาระสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวงไว้ข้างต้นแล้ว โดยสามารถดูรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมได้ในภาคผนวกหน้า 167

### 3.5 เพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการอื่นที่มีใช้ภาษีที่ช่วยสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า มีแนวทางการให้สิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ภาษีที่หลายประเทศนำมาใช้บังคับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ดังนี้

ก. การอุดหนุนโดยตรง

ข. การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

ค. การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคจากราชการแก่เอกชน

ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยก็ปรากฏบทบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยในประเทศไทยนั้นจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนโดยตรงและการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีปัญหาในการบังคับใช้หลายประการดังกล่าวมาข้างต้น และเมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวประกอบกับการศึกษาแนวคิด หลักการและแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศก็พบว่า การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในต่างประเทศสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายไทยที่สร้างปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ กล่าวคือ ในเรื่องของการให้เงินอุดหนุนโดยตรงนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐมุ่งส่งเสริมเฉพาะกิจการของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษอันเกิดจากการกระทำของเอกชนโดยการให้เงินสนับสนุนภาครัฐด้วยกันในการติดตั้งระบบกำจัดอากาศเสีย เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศแบบองค์รวม ซึ่งจะเห็นได้ว่าในการติดตั้งระบบกำจัดอากาศเสียในรูปแบบดังกล่าวอาจขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติซึ่งจะแตกต่างกับระบบกำจัดของเสียหรือน้ำเสียรวม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเงินสนับสนุนในด้านดังกล่าวไม่อาจก่อให้เกิดผลได้ในทาง

ปฏิบัติ ตลอดจนการอุดหนุนจากรัฐมิได้มุ่งสร้างแรงจูงใจโดยตรงให้กับผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษหรือผู้ที่สร้างนวัตกรรมใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษ แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มุ่งส่งเสริมอย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวโดยการเพิ่มการอุดหนุนให้กับภาคเอกชนโดยอาจจะตั้งเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการให้เงินสนับสนุนดังกล่าวเพื่อความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติอื่นที่มีใช้ภาษีอากรนั้นเกิดขึ้นก็เพื่อส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมาใช้เทคโนโลยี เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ช่วยลดมลภาวะทางอากาศโดยสร้างแรงจูงใจทางการเงินเป็นหลักในรูปแบบของการอุดหนุนโดยตรงหรือการให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่อาจสร้างแรงจูงใจที่เพียงพอให้กับผู้ประกอบการได้ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษามาตรการเพิ่มเติม ซึ่งเมื่อศึกษาแนวทางดังกล่าวที่มีการบังคับใช้ในต่างประเทศพบว่ามีการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการให้บริการข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับเครื่องจักรที่ช่วยลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นด้วยอันเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการ ตลอดจนลดภาระต้นทุนที่เอกชนต้องแบกรับอีกด้วย

#### 4. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนำมาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อม

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น นอกจากจะกำหนดให้มีมาตรการบังคับและควบคุมแล้ว ยังประกอบด้วยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อันเป็นมาตรการส่งเสริมเพื่อให้การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้บังคับในประเทศไทยคือ มาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศอันประกอบด้วยมาตรการทางภาษี นั่นคือ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบต่างๆ ประกอบกับมาตรการอื่นที่มีใช้ภาษี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น ดังที่ได้กล่าวและวิเคราะห์มาแล้วในเบื้องต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวนั้นประสบปัญหาทั้งในเรื่องข้อจำกัดที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบกับแนวทางการบังคับใช้ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขในเบื้องต้นดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว อย่างไรก็ตามหากได้มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบดังจะกล่าวต่อไป

##### 4.1 ผลกระทบที่มีลักษณะเป็นเชิงบวก

ผู้เขียนเห็นว่าการใช้มาตรการเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจสะท้อนถึงบทบาทของภาครัฐที่แตกต่างจากมาตรการที่มีลักษณะในการบังคับและควบคุม กล่าวคือ การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศด้วยมาตรการบังคับและควบคุมรัฐจำเป็นจะต้องมีรายจ่ายในลักษณะต่างๆ เช่น รายจ่ายในการบริหารจัดการการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ รายจ่ายในการจัดซื้ออุปกรณ์ในการควบคุมมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจำแนกรายจ่ายสาธารณะโดยพิจารณาจากการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล<sup>4</sup> แล้วพบว่า รายจ่ายในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อรัฐได้ดึงเอาทรัพยากรจากภาคเอกชนมาบางส่วน เช่น การเก็บภาษีหรือการกักขัง เป็นต้น ซึ่งเมื่อรัฐบาลเก็บภาษีไปแล้ว รัฐบาลก็จะนำไปใช้ในกิจการต่างๆ ที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรอย่างสำคัญในสังคมนั้น เช่น เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีเพื่อใช้จ่ายในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศมากขึ้น ก็ย่อมจะหมายความว่า จำนวนทรัพยากรหรือรายได้ที่จะใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือการลงทุนของภาคเอกชนก็จะมีเหลือน้อยลงด้วยเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่า การใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าวนี้จะมีผลเท่ากับเป็นการเพิ่มบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และเป็นการลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของเอกชน

สำหรับบทบาทของรัฐในด้านของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มีลักษณะเป็นการใช้กลไกทางด้านราคามาสร้างแรงจูงใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยเครื่องมือหลากหลายลักษณะ และหนึ่งในนั้นคือเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ เช่น การอุดหนุน การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เป็นรายจ่ายของรัฐที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล โดยเปรียบเสมือนเป็นการโอนเงินของรัฐบาลกับเอกชน รัฐบาลเพียงแต่ทำหน้าที่เก็บภาษีจากคนบางกลุ่มแล้วก็นำเงินภาษีนั้นมาจ่ายให้แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะฉะนั้น ทรัพยากรในภาคเอกชนก็จะมีไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยังคงมีอยู่จำนวนเท่าเดิม ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลไกดังกล่าวจะเป็นตัวสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนหากผลตอบแทนที่เขาทั้งหลายได้รับคุ้มค่างับสิ่งที่เขาได้เสียไปสำหรับการลงทุนในเรื่องนั้นๆ

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์บทบาทของรัฐอันเกี่ยวกับมาตรการในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อมูลเหตุในการสร้างแรงจูงใจของภาคเอกชน ซึ่งหากรัฐใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การให้ความช่วยเหลือทางด้าน

<sup>4</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 370.

การเงิน ฯลฯ ย่อมเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพราะนอกจากเขาจะไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรของตนแล้วยังเป็นการสร้างจุดเด่นให้กับผลิตภัณฑ์หรือสินค้านำมาซึ่งผลตอบแทนที่สูงค่ามากยิ่งขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐยังสามารถนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพื่อกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ต้องการส่งเสริมช่วยเหลือได้ชัดเจนอีกด้วย

## 4.2 ผลกระทบที่มีลักษณะเป็นเชิงลบ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการโดยมาตรการดังกล่าวอาจได้รับผลกระทบในทางลบ กล่าวคือ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวข้างต้นเปรียบเสมือนเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการลดเงินรายได้ของเงินแผ่นดินประการหนึ่ง ซึ่งหากภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับหลักการและระบบการบริหารรายได้และรายจ่ายสาธารณะ ย่อมก่อให้เกิดผลที่บิดเบือนทั้งในเรื่องประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ เช่น หากมีการยกเว้นภาษีให้เฉพาะการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ผู้เสียภาษีที่มีเงินได้จำนวนมากเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับการอุดหนุนทางภาษีจากรัฐบาล หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติการขอรับสิทธิประโยชน์ที่ผูกมัดกับข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งมากเกินไป อาจส่งผลให้กลุ่มคนบางกลุ่มไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เลยดังเช่นการบัญญัติการขอรับสิทธิประโยชน์ของผู้รับจ้างตามมาตรา 94 ซึ่งผูกมัดว่าจะต้องเป็นผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น ส่งผลให้เป็นการจำกัดสิทธิของผู้รับประโยชน์สะท้อนให้เห็นถึงผลในทางปฏิบัติที่บิดเบือนจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้อาจถูกวิจารณ์ว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ข้อเสียอีกประการหนึ่งจากการให้การอุดหนุนจากรัฐ กรณีการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน คือ จะทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายทางการเงินเพิ่มขึ้น และอาจไม่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจาก หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความหมายที่ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน แก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการให้เงินอุดหนุนจากรัฐกับผู้ที่มีสิทธิได้รับการอุดหนุนทางการเงิน เช่น การให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่ากับหน่วยราชการ ส่วนราชการท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบบำบัดมลพิษส่วนรวม อาจทำให้รัฐกลายเป็นผู้รับต้นทุนภายนอกแทนผู้ก่อมลพิษ กล่าวคือ กิจกรรมใดๆที่เป็นของรัฐแม้จะมีการคิดค่าบริการแต่โดยความเป็นจริงแล้วรัฐมักจะใช้นโยบายสวัสดิการหรือนโยบายการเมืองเพื่อช่วยเหลือประชาชนรวมถึงผู้ประกอบการ ทำให้การคิดค่าธรรมเนียมบริการมักไม่สามารถคิดค่านวนค่าบริการได้ตามอัตราที่แท้จริง

นอกจากนี้ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจะทำให้ระบบภาษีมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการเก็บภาษีสูงมากขึ้นตามไปด้วย และประการสุดท้าย สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ให้ส่วนมาไม่ได้มีผลกระทบตรงเป้าหมายหรือตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ออกมาตรการทางภาษีเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อได้เปรียบจำนวนมากในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและ การให้มาตรการช่วยเหลือทางด้านอื่นจากทางภาครัฐก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังเป็นที่นิยม ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา โดยพวกเขาเหล่านั้นเชื่อว่าการให้มาตรการ ส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางภาครัฐเป็นวิธีการที่ดีที่สุดและต้นทุนต่ำที่สุดที่จะกระตุ้นการลงทุน หรือกระตุ้นกิจกรรมนั้นด้านนั้นๆ

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โลกปัจจุบันมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การค้า การพัฒนา การท่องเที่ยวและสภาพแวดล้อม ดังนั้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงส่งผลกระทบ และมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับปัญหาด้านอื่นๆอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในปัจจุบันคือปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมเนื่องจากแต่ละประเทศต่างมุ่งที่จะพัฒนา อุตสาหกรรมเพราะเชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งผลให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้รายได้ของคนในประเทศเพิ่มมากขึ้นทำให้มาตรฐานของประชาชนดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งนั้น การใช้และการบริโภคทรัพยากรหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆล้วนส่งผลให้เกิดผลกระทบภายนอกก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมามากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการปล่อยมลพิษทางอากาศซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับดังจะเห็นได้จากวิกฤตการณ์โลกร้อน ที่สร้างความเสียหายให้กับหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย โดยในอดีตที่ผ่านมาการจัดการปัญหาจะมุ่งเน้นไปที่ลักษณะของการบังคับและควบคุม แต่มาตรการดังกล่าวมีข้อจำกัดบางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้า ประกอบกับการตัดสินใจในการผลิตสินค้าของผู้ประกอบการจะพิจารณาเพียงแต่รายรับที่ได้จากการผลิตสินค้าและต้นทุนที่ใช้ในการผลิตโดยตรง โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนภายนอกที่สร้างความเสียหายต่างๆต่อสภาพแวดล้อม และเหตุผลที่ผู้ผลิตมิได้รวมต้นทุนภายนอกเข้าไปด้วยสะท้อนให้เห็นถึงระบบราคาและระบบตลาดล้มเหลวในการส่งข้อมูลที่แท้จริงของสังคมไปให้ผู้ประกอบการ ส่งผลให้การผลิตก่อให้เกิดปริมาณมลพิษสูงกว่าระดับที่เหมาะสมต่อสังคม จึงมีแนวคิดว่าควรมีการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับให้หน่วยเศรษฐกิจนำต้นทุนภายนอกกลับเข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจในการผลิตของตน และด้วยระบบตลาดและราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของสังคมได้ใกล้เคียงความจริง หน่วยผลิตจะสามารถตัดสินใจเลือกระดับการผลิตที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เรียกว่า “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม”

ทั้งนี้ ในการกำหนดเอาเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อใช้ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศนั้น มักจะปรากฏในลักษณะของการใช้เครื่องมือเพื่อการจัดการของเสียที่ปลายท่อ (the end of pipe) หรือเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ดังเช่น การจัดค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งเป็นหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) แต่หลักการดังกล่าวก็เป็นเพียงวิธีการจัดให้มีรายได้เพื่อลดภาวะค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดการของเสียที่ถูกปล่อยออกสู่อากาศจึงยังไม่

ครอบคลุมถึงแนวทางการจัดการที่ต้นทางโดยการป้องกันการเกิดของเสียที่แหล่งกำเนิดแต่อย่างใด ทั้งที่แนวทางการจัดการของเสียที่ต้นทางเป็นวิธีการที่จะมีผลต่อการลดปริมาณของมลพิษที่จะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม เพราะแนวทางการจัดการที่ต้นทางจะเป็นกลไกผลักดันหรือกระตุ้นให้แหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องคำนึงถึงความสูญเสียของระบบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของประชาชน โดยปรับปรุงกระบวนการผลิตที่จะก่อให้เกิดการลดปริมาณของมลพิษที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดยวิธีการปรับเปลี่ยนและเลือกสรรวัตถุดิบ การใช้เทคโนโลยีสะอาด การปรับปรุงระบบบำบัดและกำจัดอากาศเสีย รวมทั้งการบริหารจัดการระบบปฏิบัติการภายในโรงงาน ซึ่งวิธีการเหล่านี้ล้วนเป็นวิธีการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม แม้เป็นวิธีการที่จะส่งผลต่อคุณภาพอากาศที่ดีที่เหมาะสมต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ แต่การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศเป็นกระบวนการที่ต้องใช้กลยุทธ์หรือวิธีการต่างๆ รวมทั้งต้องอาศัยเครื่องมือ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ต่างๆ มากมายและเสียค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะเทคโนโลยีของกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประเภทที่จะนำเข้ามาสู่กระบวนการผลิตจะมีมูลค่ามหาศาลจนทำให้เกิดเป็นภาระเงินทุนแก่ผู้ประกอบการไม่น้อย ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องการจะผลักดันให้นักลงทุนหรือผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) เข้ามาติดตั้งในกิจการของเขาเหล่านั้นแล้ว รัฐก็จำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจผู้ประกอบการเบื้องต้นในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น ดังเช่นที่นานาประเทศได้นำเข้าไปใช้ในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม และประสบผลสำเร็จค่อนข้างสูง

ด้วยเหตุนี้เอง ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงมีบทบัญญัติในส่วนของการจูงใจหรือส่งเสริมบัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยมาตรการส่งเสริม ประกอบกับบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม อันเป็นวิธีการสร้างแรงจูงใจทางการเงิน แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบัญญัติมาตรการในการสร้างแรงจูงใจดังกล่าวไว้แล้วก็ตามแต่ก็ยังประสบปัญหาต่างๆ มากมาย โดยผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวไว้ 2 ส่วนด้วยกันอันได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax) และปัญหาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ภาษี (Non – Tax) โดยสามารถสรุปถึงปัญหาในประเด็นต่างๆ ในภาพรวมได้ว่ามาตรการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการเพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ถือเป็นการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ภาครัฐและภาคเอกชนมีบทบาทร่วมกันในการจัดการ



ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาในบทก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ มาตรการทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับซึ่งแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกัน เช่น กฎหมายศุลกากร กฎหมายส่งเสริมการลงทุน โดยผู้ประกอบการแต่ละประเภทอาจเลือกใช้สิทธิประโยชน์จากหลักเกณฑ์แนวทางที่ภาครัฐได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการตามรูปแบบธุรกิจของตน แต่อย่างไรก็ตามยังมีผู้ประกอบการบางประเภทที่อาจประสบปัญหาเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบการโรงงานผลิตซึ่งมีกำลังการผลิตขนาดกลางหรือขนาดเล็ก แต่ลักษณะของการประกอบกิจการเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น โรงงานปาล์มน้ำมันขนาดเล็ก อู่ซ่อมรถยนต์ ฯลฯ ซึ่งผู้ประกอบการในลักษณะดังกล่าวมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา ๖๘ ได้บัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตามหากมองในแง่ของการสนับสนุนจากทางภาครัฐแก่ธุรกิจในลักษณะดังกล่าวนี้ อาจเกิดช่องว่างที่ไม่อาจขอรับสิทธิประโยชน์ในทางปฏิบัติจากกฎหมายฉบับใดได้เลย เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวจัดอยู่ในจำพวกธุรกิจขนาดเล็กซึ่งมีอำนาจในการต่อรองทางธุรกิจกับบริษัทคู่ค้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศในต่างประเทศได้ไม่มากนัก การนำเข้าเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ดังกล่าวจากต่างประเทศจึงอาจเกิดขึ้นได้น้อยหรือไม่มีเลย สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายศุลกากรจึงไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวแต่อย่างใด หากจะอาศัยสิทธิประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการลงทุนก็ไม่อาจขอรับการสนับสนุนได้ เนื่องจากไม่ใช่กิจการที่อยู่ในข่ายที่ได้รับการสนับสนุน จึงมีเพียงช่องทางขอรับการสนับสนุนเพียงช่องทางเดียวตามบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยการส่งเสริม ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติแนวทางการส่งเสริมรองรับไว้สำหรับผู้ประกอบการที่จะสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ประกอบการในการดำเนินการติดตั้งหรือจัดให้มีเครื่องจักร อุปกรณ์หรือระบบในการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องของการส่งเสริมดังกล่าวนี้ พบว่า ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในการรองรับการขอรับสิทธิประโยชน์ ประกอบกับการให้สิทธิประโยชน์ยังไม่จูงใจแก่ผู้ประกอบการมากนัก

นอกจากนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ภาษี เช่น การอุดหนุนหรือการให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำก็มีปัญหาในการบังคับใช้เช่นเดียวกัน เนื่องจากแม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้อย่างเป็นทางการแล้วก็ตามแต่การให้สิทธิประโยชน์กับผู้ประกอบภาคเอกชนยังไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร เนื่องจากการให้สิทธิประโยชน์โดยเฉพาะในด้าน

การอุดหนุนส่วนใหญ่จะอุดหนุนหน่วยงานภาครัฐโดยตรง ส่วนภาคเอกชนกลับไม่ได้รับการพิจารณา ประกอบกับงบประมาณนั้นให้ผู้ที่ได้รับการจัดสรรเข้ากองทุนมีปริมาณน้อยจึงส่งผลให้การขอกู้ยืมเงินจากภาคเอกชนถูกจำกัด นอกจากนี้แนวทางการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนยังไม่สามารถดึงดูดให้ภาคเอกชนหันมาดำเนินกิจกรรมที่ช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมมากเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาดังกล่าวผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางดังต่อไปนี้

1 ควรออกหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้รับจ้างให้บริการให้ชัดเจนว่าควรมีคุณสมบัติอย่างไร แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ได้ด้วย เนื่องด้วยหากรัฐต้องการส่งเสริมให้มีการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ รัฐไม่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายให้มีการผูกมัดข้อเท็จจริงกับกรณีใดกรณีหนึ่งซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความยากในการปฏิบัติทำให้บทบัญญัติที่มีลักษณะส่งเสริมดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคในตัวเอง ซึ่งมีใช้ลักษณะของการบัญญัติกฎหมายที่ดี ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ก็ควรแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิการขอรับประโยชน์ของผู้รับจ้างโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้เสมอไป

2 ควรกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ชัดเจน เช่น สามารถขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการโดยการขอรับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และควรเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีอย่างอื่นเพื่อจูงใจให้เกิดการดำเนินกิจกรรมที่ช่วยป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศมากขึ้น เช่น สามารถขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการโดยการคิดค่าเสื่อมราคาในลักษณะพิเศษสำหรับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศ

3 ควรกำหนดนิยามและตัวอย่างของอุปกรณ์ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้ชัดเจนโดยอาจกำหนดบทนิยามดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องก็ได้

4 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบในกฎกระทรวงให้ชัดเจนเพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

5. เพิ่มการอุดหนุนให้กับภาคเอกชนโดยอาจจะตั้งเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการให้เงินสนับสนุนดังกล่าวเพื่อความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนควรเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการอื่นที่มีใช้ภาษีที่ช่วยสร้างแรงจูงใจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือในด้านการตรวจสอบ ดังแนวทางที่บังคับใช้ในต่างประเทศ เป็นต้น

6. ควรกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมจะต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการให้สำนักตรวจสอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อให้การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้สิทธิประโยชน์มีความถูกต้องและสอดคล้องกับเงื่อนไขการให้ส่งเสริมอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อให้ผู้ได้รับการส่งเสริมมีการบริหารและจัดการองค์กรที่ดี

7. เนื่องจากมาตรการให้ความช่วยเหลือจากทางราชการดังกล่าวเป็นรายจ่ายสาธารณะอย่างหนึ่งจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหลักการในการใช้จ่ายรายจ่ายสาธารณะที่ถูกต้องเพื่อให้เกิดความถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะที่ประหยัดหรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยจะต้องพยายามไม่ให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากรซึ่งจะต้องเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญ มิได้พิจารณาแต่เพียงการเสียค่าใช้จ่ายต่ำอย่างเดียวแต่จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะได้จากการใช้นั้นด้วย โดยการวัดหลักของความประหยัดในการใช้จ่ายนั้นอาจจะวัดโดยวิธีศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit) ของการใช้จ่ายแต่ละโครงการประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล

ท้ายที่สุด รัฐบาลควรจะยึดหลักของการสร้างส่วนเกิน (Surplus) ของงบประมาณในระยะเวลาพอสมควร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลมักจะมีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้เสมอ ทำให้เกิดงบประมาณขาดดุล ซึ่งการที่รัฐบาลมีงบประมาณที่ขาดดุลอยู่เป็นประจำอาจจะเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจ โดยก่อให้เกิดหนี้สาธารณะมากจนเกินไป ซึ่งอาจเป็นต้นเหตุทำให้เกิดเงินเฟ้อและเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม แนวทางการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือจากทางราชการดังกล่าวมาข้างต้นยังเป็นเพียงแนวทางอย่างกว้างๆ การพิจารณาหลักการที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจในการใช้จ่ายนั้นจะต้องพิจารณาตามความจำเป็นหรือตามความเหมาะสมของแต่ละรายการเป็นสำคัญ แต่โดยทั่วไปแล้ว หลักการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นจะช่วยให้การส่งเสริมและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเป็นไปอย่างรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้มากที่สุด

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมควบคุมมลพิษ. คู่มือปฏิบัติมลพิษทางอากาศ : บทเรียน แนวคิด และการจัดการ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2554
- กฤติกา ปั่นประเสริฐ. กฎหมายศุลกากรกับการค้าระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2552.
- โกศล ฉันทิกุล. คำอธิบายกระบวนวิชากฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2534.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- กรมควบคุมมลพิษ. มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศและมาตรฐานการระบายน้ำจากแหล่งกำเนิด. กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ, 2542
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. การประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษในโรงงาน. กรุงเทพมหานคร : กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2541.
- จิรสิริ ชมกรด. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี : ศึกษากรณีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. สาขากฎหมายภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังเพื่อสังคม : จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า. กรุงเทพมหานคร : พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด, 2549.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 8 (มกราคม-มิถุนายน 2544): 93-95
- เดชาธร พงษถาถาม. รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเงินได้ในประมวลรัษฎากร. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ชัชชม อรรถมัญญ. การบังคับใช้กฎหมาย : ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย. ดุลพาน. 43 (มกราคม – มีนาคม 2539): 80.
- ภาฎาณี วุฒิดาตร. มาตรการทางการคลังเพื่อการประหยัดพลังงาน. สรรพากรสาร. 54 (สิงหาคม 2550): 95 – 111.
- นิรมล สุธรรมกิจ. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับมลพิษทางอากาศ. กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548
- มนัส สุวรรณ. การจัดการสิ่งแวดล้อม : หลักการและแนวคิด. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2549.

- มิ่งขวัญ ชาวสะอาด, กอบกุล ราชะนาคร, “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม”  
เอกสารวิชาการ ชุด ความรู้นโยบายสาธารณะ (ตุลาคม 2552) : 11.
- รัชนี้ อุทยานันท์. ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลกกับ  
สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม  
โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติส่งเสริม  
การลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544 กรณีศึกษา อุตสาหกรรมเหล็ก. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- วนิดา จีนศาสตร์. มลพิษอากาศและการจัดการคุณภาพอากาศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551
- วฤตดา ทิพย์พิมานชัย. มาตรการจูงใจทางภาษีเงินได้เพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ศึกษา  
เปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย  
ปกครองและการกระทำทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญู  
ชน, 2546.
- ศาลยุติธรรม, “ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม” [ออนไลน์], 2554. แหล่งที่มา:  
[http://www.elib.coj.go.th/Article/courtP4\\_2\\_4.pdf](http://www.elib.coj.go.th/Article/courtP4_2_4.pdf) [2554, มกราคม 23]
- สุทัศน์ ทองสถิตย์. การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษา  
กรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- สุรัสวดี สุวรรณโษษฐ์. นโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ : การปฏิบัติการ  
แก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ. กรุงเทพมหานคร : ไม่ปรากฏโรงพิมพ์, 2534.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,  
2542.
- สมเดช โรจน์คูรีเสถียร และคณะ. ประมวลสิทธิประโยชน์ทางภาษี. กรุงเทพมหานคร : ธรรมนิติ  
เพลส, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
- โสภณ ราชรักษา. จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศอย่างไรดี. วารสารส่งเสริมการลงทุน 5  
(พฤษภาคม 2542): 22.
- โสเมสกาเว เพชรานนท์. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553.
- สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2540.

สำนักส่งเสริมและถ่ายทอดเทคโนโลยี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รายงานตารางสรุปภาพการดำเนินงานลดอัตราอากรศุลกากรเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงาน และรักษาสิ่งแวดล้อม ปี พ.ศ.2535 – 2548 [ออนไลน์], 2554. แหล่งที่มา: <http://www.ttc.most.go.th/taxrefund/index.html#A3> [2554,มกราคม 23]

สมเดช ใจจันท์เสถียร และคณะ. ประมวลสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร,ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

สมบูรณ์ ศุภศิลป์. พิมพ์ครั้งที่ 3. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : ดีแอนด์ เอส, 2524.

อัญชัญ พงษ์ประดิษฐ์. บทบาทของประชาชนในการดำเนินคดีอาญาความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร :วิญญูชน, 2547.

## ภาษาอังกฤษ

Anuschka Bakker. Tax and the Environmental A World of possibility. Amsterdam : IBFD, 2009.

Alexandre Kiss, Ninah Shelton. Manual of European Environmental Law Cambridge: England, 1993.

John M Neuhold. Internation Handbook of Pollution control. UNITED STATES, P.94. United States : Greenwood Press, 1926.

John Snape and Jeremy de Souza. Environmental taxation law : policy, contexts and practice. Aldershot : Ashgate, 2006.

Lex De Savornin Lohman. Economic Incentive and Environmental Policies: Principles. and Pracetice, Economic Incentives in Environmental Policy : Why are They White Ravens?, P.54-85. Netherland : Acid-free paper.

Michael T. Hatch. Environmental policymaking : Assessing the use of alternative policy instruments. New York : State University of New York Press, 2005.

UNCTAD. Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey. New York : United Nation, 2000.

United Nation, Tax Incentive : issue and trends. " Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey" [Online] 2010. Available from [http://www.unctad.org/en/docs/iteipcmisc3\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteipcmisc3_en.pdf) [2010,30 December]

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

**บันทึกหลักการและเหตุผล**

ประกอบร่างกฎกระทรวงการขอและการออกใบอนุญาตเป็นผู้รับจ้างให้บริการ พ.ศ.

-----

**หลักการ**

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบในการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจาก  
ทางราชการ

**เหตุผล**

โดยที่มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
แห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบในการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือ  
จากทางราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้อง  
ออกกฎกระทรวงนี้

ร่าง  
กฎกระทรวง ฉบับที่...(พ.ศ.....)  
ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535  
ว่าด้วยการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

**ข้อ 1** ในกฎกระทรวงนี้

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

“ผู้ขอรับการส่งเสริม” หมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองเครื่องจักรและอุปกรณ์ควบคุมมลพิษตามลักษณะที่บัญญัติไว้ในมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 รวมถึงผู้ซื้อเพื่อใช้งานในกิจการของตนไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายที่ทอดกัก็ตาม แต่ไม่รวมถึงผู้จำหน่ายหรือผู้นำเข้ามาจำหน่ายซึ่งเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ควบคุมมลพิษ

“การส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ” หมายความว่า การส่งเสริมและช่วยเหลือตามความในกฎกระทรวงนี้

“เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ควบคุมมลพิษ” หมายความว่า เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอุปกรณ์ ที่มีระบบการทำงานในการควบคุมหรือกำจัดมลพิษ ซึ่งนำเข้า ติดตั้ง หรือได้มาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลด ป้องกัน หรือ กำจัดของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งหากปล่อยออกมาจะทำให้เกิดมลพิษ แต่มิได้หมายความรวมถึงอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษของยานพาหนะที่ใช้เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษจากเครื่องยนต์ของยานพาหนะนั้น

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานและรักษาสิ่งแวดล้อมที่แต่งตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530

**ข้อ 2** ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร เพื่อพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์ตลอดจนเสนอความเห็นคำขอส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการของผู้ขอรับการส่งเสริม และเสนอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วน

ราชการนั้นต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเครื่องจักรและอุปกรณ์ควบคุมมลพิษที่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายกระทรวงฉบับนี้

**ข้อ 3** ผู้ขอรับการส่งเสริมมีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(ก) ให้ยกเว้นอากรสำหรับเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ต้องเป็นเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษที่สามารถป้องกันหรือลดมลพิษอันเกิดจากปล่อยออกจากกระบวนการผลิตหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และทรัพย์สิน รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้วิจัย วิเคราะห์ ตรวจสอบวัดและติดตามผลเพื่อป้องกันหรือลดมลพิษ

(2) เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษ ต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่รวมถึงอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษที่ติดมากับยานพาหนะที่ใช้เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษออกจากยานพาหนะนั้น

(3) เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการควบคุมมลพิษจะต้องเหมาะสมสำหรับใช้ในอาคาร ในโรงงานอุตสาหกรรม ในโรงพยาบาล หรือในโรงแรม หรือที่อื่นใดที่มีลักษณะของกิจการเป็นการประกอบธุรกิจ

(4) ไม่เป็นชนิดหรือประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดมิให้ได้รับการลดหรือยกเว้นอัตราอากร

(ข) ขอรับความช่วยเหลือด้านภาษีเงินได้นิติบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณรายจ่ายที่เกี่ยวกับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ควบคุมมลพิษ โดยอนุญาตให้คิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่งสำหรับเครื่องจักรดังกล่าวได้

**ข้อ 4** ผู้ขอรับการส่งเสริมต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรตามแบบที่กำหนดท้ายกฎกระทรวงนี้

ผู้ขอรับการส่งเสริมจะต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรให้พิจารณาว่า เครื่องจักรและอุปกรณ์ควบคุมมลพิษแต่ละรายการที่นำเข้ามามีคุณสมบัติ ประสิทธิภาพ วิธีการใช้ การควบคุมการใช้และด้านเทคนิควิชาการอื่นๆอยู่ในขั้นที่ใช้ป้องกันหรือลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและอยู่ในข่ายที่อาจจะได้รับยกเว้นอากร ทั้งนี้ ผู้ขอรับการส่งเสริมจะต้องแสดงรายละเอียดคุณสมบัติ ลักษณะเฉพาะ แบบแปลน หรือแผนผังแสดงระบบการทำงานตลอดจนการติดตั้งเครื่องจักร แบบแสดงราคาและเวลาที่ได้มาซึ่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าว

**ข้อ 5** เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรได้รับคำขอรับการส่งเสริม ให้ดำเนินการพิจารณาคำขอภายในเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความขอ ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ การเงินและการลงทุนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายเป็นสำคัญ หากคณะกรรมการเห็นว่าคำขอของผู้รับการส่งเสริมไม่ถูกต้อง มีรายละเอียดไม่ครบถ้วน ให้แจ้งผู้ขอรับการส่งเสริมให้ส่งหลักฐานหรือเอกสารเพิ่มเติมภายในเวลา 15 วัน หากผู้ขอรับการส่งเสริมไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ขอรับการส่งเสริมทิ้งคำขอ

ผู้ขอรับการส่งเสริมจะต้องแจ้งความพร้อมมายังคณะกรรมการเพื่อให้คณะกรรมการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบการติดตั้งและการใช้งานเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ควบคุมมลพิษก่อนการติดตั้งหรือปรับปรุง และหลังติดตั้งหรือปรับปรุงแล้ว ในกรณีที่มีข้อสงสัยในการพิจารณาคณะกรรมการอาจเชิญผู้แทนจากผู้อยู่ยื่นคำขอให้มาชี้แจงรายละเอียด หรือให้จัดส่งเอกสารเพิ่มเติมมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประกอบได้

ทั้งนี้ การปรับปรุงหรือติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ควบคุมมลพิษที่ขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับตั้งแต่วันที่ยื่นคำขอ หากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ขอรับการส่งเสริมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี มิฉะนั้น คำขอรับการส่งเสริมดังกล่าวจะถูกยกเลิกทันที

หากคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรเห็นสมควรให้ส่งเสริมและช่วยเหลือแก่ผู้อยู่ยื่นคำขอ ให้คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรแนะนำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นเพื่อให้การส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อยู่ยื่นคำขอต่อไป

**ข้อ 6** เมื่อได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการแล้ว ผู้ขอรับการส่งเสริมจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดทุกประการ และจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงการติดตั้งหรือการใช้งานของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ควบคุมมลพิษให้ต่างจากที่ระบุไว้ในคำขอรับการส่งเสริม เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร

หากคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรตรวจสอบภายหลังพบว่าผู้ขอรับการส่งเสริมรายใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้โดยมีหลักฐานและเหตุผลที่แน่ชัด คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรจะพิจารณายกเลิกมติการให้การส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้และให้คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรส่งหลักฐานไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

**ข้อ 7** เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ควบคุมมลพิษใดที่คณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรได้พิจารณาและมีมติไม่อยู่ในข่ายได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ผู้ขอรับการส่งเสริมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ โดยจัดทำเอกสารชี้แจงยื่นต่อประธานกรรมการพิจารณาเครื่องจักรภายใน 15 วันนับแต่วันที่ผู้ขอรับการส่งเสริมทราบผลการ

พิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวโดยจะต้องแสดงเหตุผลอันสมควรและถ้าหากมีเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ก็ให้แนบมาด้วย หลังจากคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาการอุทธรณ์แล้วให้แจ้งผู้ขอรับการส่งเสริมภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

หากผู้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักร ผู้ยื่นคำขอรับการส่งเสริมมีสิทธิอุทธรณ์คำพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเครื่องจักรตามกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิจารณาอุทธรณ์ หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สิ้นสุด

ให้ไว้ ณ วันที่ .....เดือน..... พ.ศ.....

(ลงชื่อ)

.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

<b>ข้อมูลส่วนตัว</b>	นางสาวจิรนนท์ ชูชีพ เกิดวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2527
<b>ประวัติการศึกษา</b>	จบการศึกษาปริญญาตรี จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีการศึกษา 2548 ประกาศนียบัตรว่าความ จากสำนักงานทนายความ รุ่นที่ 27 ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต จากสำนักอบรมกฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 62
<b>ประวัติการทำงาน</b>	พนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ปี 2550-ปัจจุบัน