

# มาตรการทางด้านกฎหมายภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุม การปล่อยมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมและจากรถยนต์

ปิยพร ศรีพรสวรรค์\*  
รองศาสตราจารย์ ดร.จรัสศักดิ์ รอดจันทร์\*\*

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และศึกษาถึงมาตรการทางด้านกฎหมาย ภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศ ว่ามีความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษี มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมลพิษที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะมลพิษที่เกิดจากโรงงาน อุตสาหกรรมและจากรถยนต์หรือไม่ เพียงใด สอดคล้องกับแนวคิดมาตรการแรงจูงใจทางภาษีในการแก้ไขปัญหามลพิษหรือไม่ เพียงใด

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดประเภทสินค้าและบริการ เพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิต อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ 1. ควบคุมหรือจำกัดการบริโภคเนื่องจากเป็นอันตรายต่อ สุขภาพ 2. มีลักษณะฟุ่มเฟือย 3. เป็นสินค้าที่ได้รับประโยชน์พิเศษจากกิจการของรัฐ 4. หลัก เบ็ดเตล็ด เช่น เมื่อรัฐต้องการรายได้เพิ่มหรือเพื่อควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่การ จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการของไทย มีความสอดคล้องกับหลักการข้างต้น สำหรับการใช้อนุมัติมาตรการแรงจูงใจทางภาษีมาใช้ในการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศ เช่น การ ยกเว้น หรือการลดหย่อนภาษี ย่อมส่งผลโดยอ้อมก่อให้เกิดแรงจูงใจกับผู้ประกอบการโรงงาน อุตสาหกรรมและผู้บริโภคในการมีส่วนร่วมในการลดปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งแม้การให้สิทธิ ประโยชน์ทางภาษีดังกล่าวจะทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บ แต่รัฐก็ได้ประโยชน์ตอบแทนคืนมา คือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ลดลงในการแก้ไขปัญหา และเยียวยาปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ เกิดขึ้น อีกทั้งในการปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์แบบใหม่ ที่หันมาใช้ภาษีสรรพสามิตในการ ควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยคำนวณจากอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่อากาศนั้น ได้ มีปัญหามากมายประการอันควรดำเนินการแก้ไข

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอว่าควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของมาตรการใน การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากรถยนต์เพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยควรมีการกำหนดอัตรา การปล่อยก๊าซที่แน่นอนและชัดเจนเพื่อความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี อีกทั้งในส่วนของ โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทางอากาศควรมีการกำหนดมาตรการในการจัดเก็บภาษี สรรพสามิตจากการปล่อยก๊าซออกสู่อากาศ โดยขยายฐานภาษีในการจัดเก็บ เพิ่มประเภทของ

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

สินค้าหรือบริการให้มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ปูนซีเมนต์ ยางรถยนต์ เป็นต้น อีกทั้งควรสร้างแรงจูงใจทางภาษีให้เป็นรูปธรรม ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น การยกเว้นภาษีหรือลดหย่อนภาษีในอัตราสูงให้กับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่นำผลิตภัณฑ์เก่ามากลับมาใช้ผลิตใหม่ (Recycle) หรือ ผู้ประกอบการที่มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆมาใช้ในการผลิต เป็นต้น เพื่อให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเกิดแรงจูงใจ และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น และควรพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มากกว่าเดิม หรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในอัตราสูง เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคหันมาสนใจและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษ อีกทั้ง ผู้วิจัยยังเห็นว่าควรพิจารณาปฏิรูประบบภาษีโดยบัญญัติกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้การจัดเก็บภาษีทั้งระบบรวมอยู่ในภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นรูปธรรมชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ

## 1. บทนำ

จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงมลพิษต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ เสียง ชยะมูลฝอย และของเสียอันตรายต่าง ๆ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังคมโดยรวม และแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งได้ส่งผลเสียต่อสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืน ได้แก่ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน น้ำ รวมทั้งปัญหามลพิษที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งด้านมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ชยะ และของเสียอันตราย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

การป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังคงเน้นการใช้นโยบายการบังคับและควบคุม (Command and Control) เป็นหลัก ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานและวิธีการเพื่อความปลอดภัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดความปลอดภัยในการดำเนินการเพื่อป้องกันหรือระงับบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

จากการศึกษา จะเห็นว่ามาตรการข้างต้นยังเป็นมาตรการที่ใช้ไม่ได้ผล หรือยังขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดไปได้และไม่ครอบคลุมในทุกพื้นที่ ซึ่งมลพิษทางอากาศที่ไม่ผ่านการควบคุมยังคงถูกปล่อยสู่ธรรมชาติทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตกเป็นภาระของสังคม เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเหตุให้รัฐมีภาระต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อรักษาและ

แก้ไขปัญหาในการควบคุมมลพิษด้านต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่ดีให้เพิ่มขึ้นทุกปีในทุกท้องถิ่นของประเทศไทย

แม้จะมีการควบคุมมลพิษในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาคอุตสาหกรรม เช่น การควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่การใช้มาตรการกำกับและควบคุมตามกฎหมายดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียวทำให้โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษสามารถปล่อยมลพิษได้มากตามต้องการแทบเท่าที่น้ำทิ้งหรืออากาศเสียจะไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้โรงงานอุตสาหกรรมขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงกระบวนการผลิตและใช้เทคโนโลยีที่สะอาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรมเองก็ไม่ได้ตระหนักถึงผลกระทบอันเกิดจากกระบวนการผลิตและกระบวนการควบคุมมลพิษของตนเท่าที่ควร รัฐจึงต้องนำเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากไปแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือในส่วนของภาคการขนส่งทางบก การใช้รถยนต์เป็นสาเหตุที่สำคัญของมลภาวะในด้านต่าง ๆ เช่น เสียงดัง ควันดำ ฝุ่นควัน กลิ่นเหม็น เป็นต้น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และสภาพสิ่งแวดล้อมรอบตัวเราโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้มีการคิดค้นเหตุผลด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงกลายเป็นที่มาของแนวคิดในการให้เจ้าของหรือผู้ใช้รถยนต์เข้ามารับผิดชอบ หรือร่วมรับภาระในการแก้ไขปัญหามลภาวะจากรถยนต์ดังกล่าว

จากปัญหาข้างต้นไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของหรือผู้ใช้รถยนต์ จึงควรที่จะเข้ามารับผิดชอบในภาระค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศด้วย ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของหรือผู้ใช้รถยนต์เข้ามารับผิดชอบในการแก้ปัญหามลพิษ อาจกำหนดเป็นการเก็บค่าบริการปล่อยมลพิษ (Emission Charge) หรือค่าภาษีสำหรับผู้ก่อมลพิษ อันเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ ที่นำมาใช้กับการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ พร้อมกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

## 2. หลักการและแนวความคิดในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

ในปัจจุบันเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่มักเกี่ยวข้องกับการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรมากกว่าการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษ และยอมที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงสมควรที่จะนำเครื่องมือหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ให้มากขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

### 2.1 การควบคุมมลพิษทางอากาศ

การกำหนดมาตรฐาน โดยทั่วไปจะทำได้สองลักษณะ คือ การกำหนดมาตรฐานจากแหล่งกำเนิด หรือมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard)

- มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) เป็นมาตรฐานมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว อาทิเช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำ ในแหล่งน้ำผิวดิน ที่ไม่ใช่ทะเล มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่จะใช้บริโภค มาตรฐานคุณภาพน้ำดื่ม และมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ เป็นต้น

- มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard) เป็นมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด หรือกิจกรรมต่างๆ มาตรฐานที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว อาทิเช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศเสีย ที่ระบายออกจากท่อไอเสียของรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือกล มาตรฐานคุณภาพอากาศเสียที่ระบายออกจากโรงงาน มาตรฐานระดับเสียงของรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือกล และมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง จากอาคารบางประเภท และบางขนาด เป็นต้น

## 2.2 แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมจะแบ่งออกเป็น 2 เรื่อง คือ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

### 1) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) นี้เป็นแนวความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมาจากความเชื่อที่ว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public goods) โดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนทำให้สินค้านี้มีราคาต่ำกว่าที่เป็นจริง และผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เองทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากการตัดทวงผลประโยชน์ตามความสามารถของตน ซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้วยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการขาดการบำบัดมลพิษโดยถือเสมือนหนึ่งว่าธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเป็นการประหยัดมากที่สุดที่ปล่อยให้ธรรมชาติบำบัดของเสียเกินขีดจำกัดของธรรมชาติและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมแล้ว ผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียก็คือสังคมนั่นเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตน โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษหรือเพื่อการอื่น ๆ

### 2) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) หรือแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินการ ซึ่งโดยทั่วไปที่ปฏิบัติกันในหลายประเทศและสามารถนำมาใช้ได้ โดยแบ่งออกได้ดังนี้

- (1) การเก็บค่าปล่อยมลพิษ (Charge System)
- (2) การเก็บภาษี (Tax)
- (3) การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งแวดล้อม (Administration Fee)

### 2.3 หลักการจัดเก็บภาษีอากาศที่ดี

#### 2.3.1 หลักความเสมอภาคหรือหลักความเป็นธรรม (Equity)

ระบบภาษีอากาศที่ดีต้องเป็นระบบที่มีความเป็นธรรมทั้งในระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกันเองและระหว่างรัฐผู้จัดเก็บภาษีกับประชาชนผู้เสียภาษีอากาศทั้งหลาย หลักความเป็นธรรมนี้นับเป็นหัวใจของระบบภาษีอากาศที่ดี ถ้าหากระบบภาษีอากาศใดปราศจากความเป็นธรรมแล้ว ความยินยอมเสียภาษีโดยสมัครใจ (Voluntary Compliance) ก็คงจะเกิดขึ้นได้ยาก

#### 2.3.2 หลักความแน่นอนชัดเจน (Certainty)

ภาษีที่ปัจเจกชนแต่ละคนมีหน้าที่ต้องชำระในการจ่ายควรที่จะต้องมีความแน่นอนชัดเจน ไม่มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เวลาในการจ่ายภาษี วิธีการจ่าย จำนวนภาษีที่จะต้องจ่าย ทั้งหมดเหล่านี้จะต้องมีความชัดเจนและง่ายแก่ผู้จ่ายภาษีและต่อผู้อื่นทุก ๆ คน หากระบบภาษีการจัดเก็บภาษีอากาศใดมีความแน่นอนและชัดเจนดังกล่าวแล้ว ย่อมสร้างความสมัครใจในการเสียภาษีอากาศได้ดีขึ้น

#### 2.3.3 หลักความสะดวกในการจ่ายภาษี (Convenience of Payment)

ภาษีทุก ๆ ชนิดควรที่จะถูกจัดเก็บตามเวลาหรือตามวิธีการที่น่าจะสะดวกมากที่สุดสำหรับผู้จ่ายภาษี โดยหลักการนี้มีจุดมุ่งหมายว่า เมื่อประชาชนมีภาระหน้าที่เสียภาษีอากาศให้รัฐ รัฐก็ควรที่จะเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีในทุก ๆ ด้าน โดยหลักความสะดวกนี้หากวางไว้อย่างเหมาะสมแล้วย่อมเป็นการจูงใจประชาชนในการให้ความร่วมมือเสียภาษีอากาศ ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีอากาศได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น

#### 2.3.4 หลักความประหยัดในการจัดเก็บภาษี (Economy in Collection)

ภาษีทุก ๆ ชนิดควรที่จะถูกออกแบบทั้งในแง่วิธีการดึงเงินออกจากกระเป๋าของประชาชนจะต้องทำอย่างประหยัดที่สุดและเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกระเป๋าเงินของประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกเหนือจากเงินที่ภาษีนำเข้าไปสู่คลังสาธารณะ

## 3. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายต่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตของต่างประเทศกับการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทางอากาศ

#### 1. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

การแก้ไขปัญหามลพิษของสหรัฐอเมริกานั้น คือ การจัดเก็บภาษีอากาศ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรงหรือภาษีทางอ้อมก็จะมี การจัดเก็บทั้งในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) จนถึงระดับรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) กฎหมายภาษีสรรพสามิตของ

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียว คือ ประมวลบทบัญญัติว่าด้วยภาษีอากร (Internal Revenue Code) ใช้จัดเก็บภาษีสรรพสามิต 4 ประเภท คือ ภาษีสรรพสามิตสำหรับการผลิตสินค้า ภาษีสรรพสามิตสำหรับการขายปลีกสินค้า ภาษีสรรพสามิตสำหรับการให้บริการ และ ภาษีสรรพสามิตสำหรับสิ่งแวดล้อม สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้นได้ถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของประมวลบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษีอากร (Internal Revenue Code) ที่ถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีรูปแบบการจัดเก็บภาษีที่หลากหลายตั้งแต่การผลิต การนำเข้า การให้บริการ และภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งซึ่งประสบความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงเหมาะที่จะเป็นกรณีศึกษาด้านการแก้ไขปัญหาเพื่อนำมาเป็นต้นแบบประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศในประเทศไทย แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันทางด้านบริบทโครงสร้างจากประเทศไทยอยู่บ้าง แต่ยังสามารถนำแนวคิดต่าง ๆ มาปรับใช้โดยการผสมผสานกับบริบททางด้านสังคม วัฒนธรรม รวมถึงสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยได้

## 2. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี

ภาษีสรรพสามิตของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง แบ่งลักษณะการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ออกเป็น 4 ประเภท คือ ภาษีสรรพสามิตพิเศษ ภาษีสรรพสามิตสุรา ภาษีสรรพสามิตสำหรับโทรศัพท์ และภาษีสรรพสามิตสำหรับการขนส่ง ซึ่งแต่ละประเภทจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นหมวดหมู่ หากแต่อยู่ในฉบับเดียวกัน

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตของต่างประเทศกับการควบคุมรถยนต์ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอน

#### 1. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ

การจัดเก็บภาษีมลพิษจากรถยนต์ของสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ พยายามที่จะทำให้อัตราการจัดเก็บภาษีนี้นั้นมีความแปรผันใกล้เคียงกับอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศให้มากที่สุด ในการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีนี้นั้น จะคำนึงถึงทั้งการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และประเภทพลังงานที่ใช้ของเครื่องยนต์ร่วมกัน ตลอดจนมีการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บภาษีไม่ให้ล้าสมัยจนเกินไป รวมทั้งมีการสนับสนุนให้ประชาชนเกิดแรงจูงใจในการเสียภาษี อย่างเช่น การคำนวณภาษีได้ล่วงหน้าในเว็บไซต์ เพียงแค่ให้ประชาชนทำการระบุข้อมูลยี่ห้อและรุ่นของรถยนต์ พร้อมกับปีที่ซื้อ และทำให้ผู้เสียภาษีตัดสินใจได้ล่วงหน้าว่าจะซื้อรถยนต์ยี่ห้อใด รุ่นใด จึงจะทำให้มีภาระภาษีรถยนต์ประจำปีน้อยกว่า รวมทั้งเป็นแรงผลักดันให้ผู้ผลิตรถยนต์และผู้ประกอบการที่จำหน่ายรถยนต์อยู่ในประเทศได้เป็นอย่างดี เพื่อให้พัฒนารถยนต์ของตนให้มีมาตรฐานสูงขึ้น และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกจากเครื่องยนต์น้อยลง เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคเลือกซื้อรถยนต์ของตนด้วย

## 2. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ในส่วนขอรถยนต์นั้น สหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดกฎระเบียบในการผลิตรถยนต์ ซึ่งกฎระเบียบพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้ารถยนต์นั้น ก็คือเรื่อง การประหยัดน้ำมัน ความปลอดภัย การควบคุมสิ่งแวดล้อม ซึ่งในที่นี้หมายถึง การปล่อยควันเสีย การปิดป้าย และภาษีการประหยัดน้ำมันตามกฎหมาย Energy Policy and Conservation Act of 1975 (EPAC) ซึ่งมีการมอบอำนาจให้หน่วยงาน Environmental Protection Agency (EPA) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานค่าเฉลี่ยการกินน้ำมันของรถยนต์ (Average Motor Vehicle Fuel Economy-CAFE) ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา

## 4. วิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ

(1) การหาระดับภาษีที่เหมาะสมในการจัดเก็บ กล่าวคือ การหาระดับภาษีที่สะท้อนถึงต้นทุนที่สังคมต้องรับภาระจากมลพิษที่เกิดขึ้น โดยต้นทุนของสังคมนี้ต้องรวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐต้องใช้ในการจัดการให้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ปราศจากมลพิษจนถึงระดับที่สังคมพอใจ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการบริหารภาษี และการกำกับดูแลให้มีการกำจัดหรือลดปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น

(2) การกำหนดอัตราภาษีตามผลกระทบจากเงินเฟ้อ (Inflation) เพราะเมื่อมีเงินเฟ้อเกิดขึ้น ค่าภาษีผลผลิตที่แท้จริงจะลดลง ทำให้ระดับภาษีที่เรียกเก็บไม่สะท้อนระดับของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะกำหนดอัตราภาษีผลผลิตให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิต (Product Cost) และต้นทุนทางสังคมหรือต้นทุนต่อสิ่งแวดล้อม (Social Cost) หรืออีกด้านหนึ่งภาษีสรรพสามิตอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนของราคาจากการแข่งขันในตลาดแข่งขันเสรี และอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านเงินเฟ้อได้ (Inflation)

(3) การขยายฐานภาษีสรรพสามิต การตัดสินใจของรัฐส่วนใหญ่มีการตัดสินใจแบบการเมือง (Political) กล่าวคือ เมื่อรัฐต้องการเพิ่มรายได้ ก็จะทำการขยายฐานภาษีสรรพสามิต กำหนดสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น โดยมีได้คำนึงถึงอัตราภาษีที่สะท้อนต้นทุนทางสังคมหรือต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม แม้สินค้าชนิดนั้นจะเป็นสินค้าเพื่อป้องกันมลพิษก็ตาม จึงทำให้เกิดปัญหาในการเก็บภาษีผลผลิตด้วยภาษีสรรพสามิต

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปหลักการและแนวความคิดในการควบคุมมลพิษทางอากาศได้ดังนี้

1. หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ

อัตราที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากการปล่อยมลพิษทางอากาศ ที่สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจควรมีลักษณะเป็นอัตราภาษีแบบอัตราคงที่ซึ่งง่ายต่อการคำนวณภาระภาษีและก่อให้เกิดการบิดเบือนการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีน้อยที่สุด เพราะการจัดเก็บภาษีแบบอัตราคงที่ที่จะทำให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมและเจ้าของรถยนต์เสียภาษีในอัตราที่เท่ากัน ราบเรียบที่มีการปล่อยอากาศเสียในปริมาณที่กำหนด อัตราภาษีจึงควรมีลักษณะการจัดเก็บที่ง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน รวมถึงเจ้าพนักงานผู้จัดเก็บภาษีควรที่จะเข้าใจและคำนวณภาระภาษีได้โดยง่าย ในขณะที่เดียวกันอัตราภาษีควรอยู่ในระดับที่ต่ำ เนื่องจากอัตราภาษีที่ต่ำจะมีผลทำให้โรงงานอุตสาหกรรมและเจ้าของรถยนต์ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีภาระภาษีที่ต่ำ ทำให้รายจ่ายที่ใช้ได้ของโรงงานอุตสาหกรรมลดลงไม่มากนักโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีความเต็มใจที่จะเสียภาษีให้แก่รัฐบาล และไม่ต้องการที่จะหลบหลีกและหนีภาษี เนื่องจากการหลบหลีกและหนีภาษีก่อให้เกิดความยุ่งยากมากกว่าและไม่คุ้มค่างับประโยชน์ที่เขาคจะได้รับจากการหลบหลีกและหนีภาษี

## 2. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

การนำค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมมาบวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าและบริการ ผู้บริโภค ผู้ใช้ทรัพยากร ตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรและคำนึงถึงผลกระทบต่อภายนอก หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือบริโภคทรัพยากรน้อยลงหรือไม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (ผู้ผลิตสินค้าและบริการ ผู้บริโภค ผู้ใช้ทรัพยากร) ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยลดการก่อมลพิษหรือก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

## 3. หลักการจัดเก็บภาษีที่ดี

ควรนำหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีมาใช้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศ กล่าวคือ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ โดยการควบคุมการบริโภคของบางสินค้า ยกตัวอย่างเช่น ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย เช่น รถยนต์ เป็นต้น ซึ่งการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางอากาศนั้นเป็นการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้มากขึ้นกว่าเดิม ควรปรับภาษีสรรพสามิตจากการปล่อยมลพิษทางอากาศให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อเป็นแหล่งรายได้รัฐและลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ อีกทั้งยังเป็นการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศอันเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือทางภาษีเครื่องมือหนึ่ง เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับรู้ถึงผลกระทบต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสภาวะโลกร้อน (Global Warming)



## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เห็นควรที่จะมีการปฏิรูประบบภาษีใหม่ โดยการตรากฎหมายภาษีสรรพสามิตมาบังคับใช้กับผู้ก่อให้เกิดมลพิษโดยตรง ซึ่งการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ควรมีการสร้างแรงจูงใจยกเว้นหรือปรับลดอัตราภาษีเพื่อสะท้อนต้นทุนสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยมลพิษ ในส่วนของโรงงานอุตสาหกรรม ควรมีการออกกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวนั้นควรมีการกำหนดอัตราภาษี แรงจูงใจทางภาษี เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้กับสถานประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานสะอาด อีกทั้งควรมีการกำหนดคำนิยามของสินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตให้ชัดเจน เพื่อให้การจัดเก็บภาษีจากผู้ก่อมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษนั้นมีความเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของรถยนต์นั้น การนำมาตรการการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากรถยนต์ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ มาใช้บังคับ ควรพิจารณาให้ครอบคลุมผลกระทบในด้านต่างๆ เช่น การกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม , การคำนวณอัตราการปล่อยมลพิษ , การกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้ และการปรับปรุงด้านนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### บรรณานุกรม

- กอบกุล ราชะนาคร และ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. (2552). **กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย**. เชียงใหม่: ล็อคอินดิไซน์เวิร์ค
- ไกรยุทธ อีรตยาดีนันท์. (2525). **หลักการวิเคราะห์ภาษี ฉบับพิสดาร**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- จิรศักดิ์ รอดจันทร์. (2556). **ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา : หลักการและบทวิเคราะห์**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฐาปนี ทินทรชัย. (2541). **แนวคิด หลักการ และความสำคัญของภาษีสรรพสามิต (เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานสรรพสามิต)**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ยุวดี คาดการณ์ไกล. **แนวคิด หลักการ และกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณสุขด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- โสมสกว เพชรานนท์. (2553). **เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- Carlson, R.L. (1978). **Seemingly unrelated regression and the demand for automobiles of different sizes a disaggregated approach**. *Journal of Business* 02/1978, 51(2), pp 243-62. America: The University of Chicago

Hugh Hennessy and Richard S.J. Tol. (July 2010). **The Impact of Tax Reform on New Car Purchases in Ireland**. Working Paper No. 349. Ireland: Economic and Social Research Institute

Stephen F. Witt and S. Raymond Johnson. (1986). An econometric model of new-car demand in theUK. *Managerial and Decision Economics*. 7 (March). pp19-23. United kingdom: University of Bradford