



# TAX POLICY JOURNAL

Tax Policy Bureau, Fiscal Policy Office

Edition 2, Volume 9, January 2019

## ภาษีผลิตภัณฑ์ (Material Tax)

จากสถานการณ์ด้านขยะในปัจจุบัน ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่ก่อขยะทะเลมากเป็นลำดับที่ 6 ของโลก ขยะเหล่านี้ไม่ว่าจะมีที่มาจากประชากรไทยหรือนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยหรือไม่ ขยะทะเลที่พบเห็นตามชายหาด หรือซากสัตว์ทะเลที่ตายเพราะเศษพลาสติกก็เป็นประจักษ์พยานสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า ขยะ/ของเหลือ/ของเสียที่เกิดจากการผลิตและบริโภคของมนุษย์ มีปริมาณมากเกินกว่าที่ธรรมชาติจะเยียวยารักษาตนเองได้ และพร้อมที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ และสมดุลของระบบนิเวศทั้งระบบ



### Inside This Issue

มาตรการทางภาษีกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

โดย

นางสาวภารดี นาคสาย

เศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักนโยบายภาษี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

\*ผู้เขียนขอขอบคุณ

นายฤทธิ์ ศยามานนท์

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายภาษี

นายชุมพล สุวรรณกิจบริหาร

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายภาษี

และ นายธนกฤต ฉัตรารณม์

ผู้อำนวยการส่วนนวัตกรรมด้านภาษี

สำหรับคำแนะนำ

หลายหน่วยงานได้หาแนวทางเพื่อจัดการของเสียที่เกิดจากการบริโภค แต่ท้ายที่สุด ปัจจัยที่จะมีผลต่อความสำเร็จในการแก้ปัญหามากที่สุด ก็คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้ที่มีส่วนในการก่อให้เกิดของเสีย



ต่อระบบนิเวศ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบเพื่อเข้าสู่กระบวนการผลิต การกระจายสินค้า การจัดจำหน่าย เรื่อยไปจนถึงการบริโภค และการจัดการหลังการบริโภค ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่แตกต่างกันไป

## 1. หลักการและมาตรการบริหารจัดการ

การจัดการสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศได้นำเอาหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต หรือ Extended Producer Responsibility (EPR) มาใช้ ซึ่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้นิยามหลักการดังกล่าวไว้ว่า “เป็นแนวคิดเพื่อการวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ที่ว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตต่อตัวผลิตภัณฑ์ไปถึงขั้นสุดท้ายของวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์

ตามหลักการแล้ว EPR ได้เพิ่มความรับผิดชอบของผู้ผลิตจากเดิม คือ การจัดหาสารตั้งต้น/วัตถุดิบ/ปัจจัยการผลิต เพื่อนำไปสู่กระบวนการผลิตเป็นสินค้า และกระจายสินค้าไปสู่ผู้บริโภคแล้ว (A -> B) ไปสู่การบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งาน (A -> B -> C)

### ตารางแสดงความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

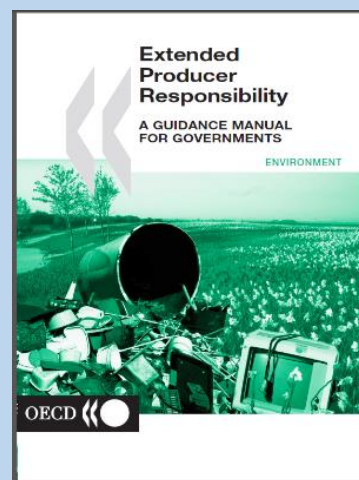
|   |   |  |
|---|---|--|
| A | สารตั้งต้น/วัตถุดิบ/ปัจจัยการผลิต (Virgin material) | ความรับผิดชอบของผู้ผลิต (เดิม)           |
|   | กระบวนการผลิต                                       |  |
|   | ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป                                  |  |
|   | การขนส่ง/กระจายสินค้า                               |  |
| B | การบริโภค   | ความรับผิดชอบของผู้ผลิต ส่วนที่เพิ่มขึ้น |
|   | ขยะ/ผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งาน                    |  |
| C | สารตั้งต้น/วัตถุดิบ (Secondary material)            |  |
|   | การนำกลับไปใช้ซ้ำ/รีไซเคิล                          |  |
|   | ของเสียขั้นสุดท้าย                                  |  |

ทั้งนี้ ในปี 2001 OECD ได้จัดทำรายงาน “Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments” ขึ้น เพื่อนำเสนอรูปแบบการดำเนินงานตามหลัก EPR แก่ประเทศ

สมาชิก โดยได้วางแนวทางการดำเนินการตามหลัก EPR ไว้ว่า

ก. การปรับเปลี่ยนความรับผิดชอบในการดูแลจัดการซากผลิตภัณฑ์จากหน่วยงานของรัฐ เช่น เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ไปเป็นความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์หรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นภาคเอกชน

ข. การให้สิทธิประโยชน์หรือสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ผลิตสินค้า ในการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม



OECD, 2001

ทั้งนี้ยังสามารถนำเสนอมาตรการที่ใช้ดำเนินการตามหลัก EPR ไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1) **Take-Back Requirement** คือ มาตรการที่ว่าด้วยการกำหนดให้ผู้ผลิต/ผู้จัดจำหน่าย รับผิดชอบผลิตภัณฑ์จากผู้บริโภคภายหลังการใช้งาน ซึ่งต้องมีการจัดตั้งหน่วยงาน หรือศูนย์ หรือสถานที่ หรือองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO) เพื่อการรวบรวมและรีไซเคิลผลิตภัณฑ์

2) **Economic Instrument** คือ มาตรการที่ว่าด้วยการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ หรือกลไกทางการตลาดมาใช้เพื่อขยายขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ผลิต ประกอบด้วย

2.1) Deposit - Refund Schemes คือ การเรียกเก็บเงินค้ำมัดจำผลิตภัณฑ์/บรรจุภัณฑ์จากผู้ซื้อ และจ่ายเงินคืนเมื่อผู้ซื้อคืนผลิตภัณฑ์/บรรจุภัณฑ์ ณ จุดที่กำหนด

2.2) Advance Disposal Fees (ADF) คือ การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการผลิตภัณฑ์/บรรจุภัณฑ์ภายหลังการใช้งาน โดยเรียกเก็บครั้งเดียวจากผู้ซื้อ ณ วันที่การซื้อขาย

2.3) Material Tax คือ การเรียกเก็บภาษีกับวัสดุต้นทาง (Virgin Material) ที่ยากต่อการรีไซเคิล กำจัด และนำกลับมาใช้ซ้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการใช้วัสดุต้นทางที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ภาษีที่จัดเก็บได้ควรถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ได้แก่ การรวบรวม การคัดแยก และการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุต้นทางนั้น ๆ ภายหลังการใช้

2.4) Upstream Combination Tax/Subsidy (UCTS) คือ การจัดเก็บภาษีจากวัตถุดิบชั้นกลาง (intermediate goods) เช่น แท่งอลูมิเนียม ม้วนกระดาษ เป็นต้น เพื่อลดขยะที่จะเกิดจากการใช้วัสดุนั้น ๆ พร้อมไปกับการให้การสนับสนุนทางการเงินกับระบบรีไซเคิลและการจัดการขยะเป็นการทั่วไปเพื่อบริหารจัดการขยะในภาพรวม ทั้งนี้ นอกจาก UCTS จะสะท้อนหลัก EPR ผ่านการเก็บภาษีแล้ว การรีไซเคิลผลิตภัณฑ์ภายหลังการใช้งานก็เป็นอีกรูปแบบที่ผู้ผลิตสามารถดำเนินการได้เช่นกัน

3) Standards คือ มาตรการที่ว่าด้วยการกำหนดมาตรการในการผลิตและการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนของวัสดุรีไซเคิล (Recycled content or secondary materials) ขั้นต่ำในแต่ละผลิตภัณฑ์เป้าหมาย

4) Other industry-based measures คือ มาตรการอื่นที่เป็นทางเลือกสำหรับผู้ประกอบการ เช่น ระบบเช่าผลิตภัณฑ์ ระบบการบริการหลังการขายที่เปลี่ยนจากการขายผลิตภัณฑ์ที่จับต้องได้เพียงอย่างเดียว เป็นการขายการบริการที่เกี่ยวข้องกับตัวผลิตภัณฑ์แทน เป็นต้น

## 2. มาตรการคลังในฐานะหน่วยสนับสนุน

กระทรวงการคลังมีได้มีภารกิจรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น มาตรการทางภาษี การให้สิทธิประโยชน์ เป็นต้น มักถูกเลือกมาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้ที่มีส่วนในการก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งการดำเนินการนั้นต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลกระทบทางด้านการคลัง จึงเกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงการคลัง ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของ OECD ข้างต้น มาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังตามหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตจึงได้แก่ ภาษีผลิตภัณฑ์ (Material Tax) และการเก็บภาษีควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการจัดการขยะ Upstream Combination Tax/Subsidy (UCTS)

กระทรวงการคลังก็สามารถพิจารณาออกมาตรการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้ที่มีส่วนในการก่อให้เกิดขยะ หรือของเสียประเภทอื่นที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) การจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ หรือภาษีสรรพสามิตอื่นที่คล้ายคลึงกัน โดยเน้นไปที่วัสดุ/ปัจจัยการผลิตที่เป็นโทษต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความสามารถในการนำกลับมาใช้ซ้ำผ่านกระบวนการรีไซเคิล เช่น การเก็บภาษีที่ต้นทาง (ผู้ผลิต ผู้นำเข้า) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนหรือเลือกใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

2) การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อสนับสนุน  
ชดเชย หรือเยียวยาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อาจได้รับ  
ผลกระทบจากการออกมาตรการเพื่อสิ่งแวดล้อมของ  
ประเทศ รวมถึงการสนับสนุนกิจกรรมเพื่อการวิจัย  
พัฒนา และดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ  
สิ่งแวดล้อม วัสดุทดแทน การออกแบบผลิตภัณฑ์  
การรีไซเคิล เป็นต้น

### 3. ข้อจำกัด

เพื่อให้การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อแก้ไข  
ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
กระทรวงการคลังมีสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง 2 ประการ คือ

1) การระบุกลุ่มผู้รับ/เสียประโยชน์จาก  
มาตรการภาษี รวมถึงการเลือกใช้เครื่องมือภาษี  
ที่เหมาะสมกับธุรกิจหรือวัตถุประสงค์ เนื่องจาก  
กระทรวงการคลังไม่ได้มีความเชี่ยวชาญทางเทคนิคหรือ  
กลไกธุรกิจใดเป็นการเฉพาะ และภาษีแต่ละรูปแบบ  
มีข้อจำกัดและความเหมาะสมในการดำเนินการ  
แตกต่างกัน เช่น ภาษีสรรพสามิตเหมาะสำหรับธุรกิจ  
ที่มีผู้ผลิตน้อยราย เป็นต้น

2) การจัดสรรรายได้ภาษีที่จัดเก็บเพื่อใช้กับ  
กิจกรรมเฉพาะอย่าง (การดูแลสิ่งแวดล้อม) ตาม  
ข้อเสนอแนะของ OECD นั้น ต้องคำนึงถึงการรักษา  
วินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงิน  
การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วย ซึ่งกระทรวงการคลัง  
ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายต้องปฏิบัติตามอย่าง  
เคร่งครัด โดยคำนึงถึงต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ  
เป็นสำคัญ

ด้วยข้อจำกัดทั้ง 2 ประการข้างต้น การออก  
มาตรการภาษีใด ๆ จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึง  
ความจำเป็น ความเหมาะสม และความคุ้มค่าในการ  
ดำเนินการ

**กล่าวโดยสรุป** ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่อง  
ที่ต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างเร่งด่วน และมาตรการภาษี  
ก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบ  
การผลิต บริการ และบริโภคของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย  
ให้มีพฤติกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น  
อย่างไรก็ดี การระบุกลุ่มผู้รับ/เสียประโยชน์จาก  
มาตรการภาษี และการนำเงินภาษีไปใช้เพื่อการดูแล  
สิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องนี้อาจส่งผลกระทบต่อรายได้ภาษี  
ของประเทศ ดังนั้น กระทรวงการคลังและหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาร่วมกันอย่างจริงจังถึงความ  
เหมาะสมของมาตรการ เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อ  
ประชาชนและประเทศ

ในส่วนของภาษีผลิตภัณฑ์ที่กระทรวงการคลัง  
อาจพิจารณาดำเนินการในอนาคตนั้น ควรได้มีการศึกษา  
เพิ่มเติม โดยเน้นไปที่ผลิตภัณฑ์ที่ยากต่อการรีไซเคิล  
หรือรีไซเคิลไม่ได้ เช่น พลาสติกประเภทคงรูปหรือ  
เทอร์โมเซตติง (Thermosetting) กระจบองดีบุก  
(Soiled tin can) วัสดุผสม (Composite Material)  
ผ้าอ้อมสำเร็จรูป โฟมเม็ดสีขาว (foam peanuts) กล่อง  
นม/น้ำผลไม้ กระดาษแข็งทำความสะอาดประเภทต่าง ๆ  
 เป็นต้น



#### Reference:

The Organization for Economic Co-operation and  
Development: OECD. (2001). *Extended Producer  
Responsibility: A Guidance Manual for  
Governments*. France: OECD Publications Service.  
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). *แผนจัดการคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564* .