

Tax Policy Journal

Tax Policy Bureau, Fiscal Policy Office

Edition 1, Volume 54

February 2018

การจัดการปัญหาขยะมูลฝอยผ่านภาษีหลุมฝังกลบ (Landfill Tax)

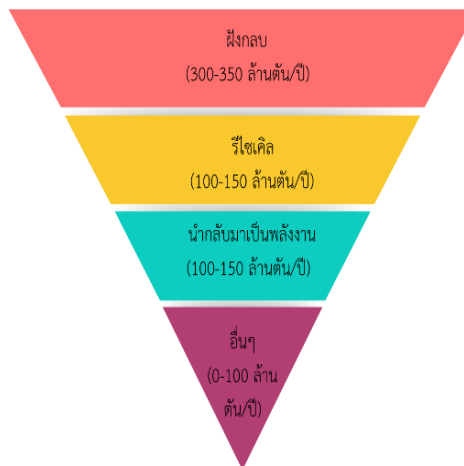
ภาษีหลุมฝังกลบเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่นิยมอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะในประเทศแถบยุโรป ซึ่งจัดเก็บภาษีจากขยะมูลฝอยหรือของเสียที่ถูกกำจัดด้วยวิธีฝังกลบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอย และส่งเสริมทางเลือกในการนำขยะมูลฝอยกลับไปใช้ประโยชน์ เช่น การรีไซเคิล เป็นต้น แทนการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีฝังกลบ

ในปัจจุบัน การกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีฝังกลบส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหลายประการ เช่น การฝังกลบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศของโลก (Climate Change) จากข้อมูลบทความวารสารทางด้านสิ่งแวดล้อมของ Nature Climate Change ซึ่งเขียนโดย Jon T.Powell ในปี 2558 ชี้ให้เห็นว่าขยะมูลฝอยในหลุมฝังกลบนั้นสามารถปล่อยแก๊สมีเทน (Methane) ออกมาจากกระบวนการย่อยสลายของสารอินทรีย์ ซึ่งแก๊สดังกล่าวเป็นหนึ่งในแก๊สเรือนกระจกที่นำไปสู่ภาวะโลกร้อน อีกทั้งการฝังกลบที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาลก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของน้ำดินหรือสารปนเปื้อนจากขยะมูลฝอยอาจรั่วซึมลงสู่แม่น้ำลำธารซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพของชุมชนในละแวกนั้นได้

นอกจากนี้ การนำขยะมูลฝอยไปกำจัดด้วยวิธีฝังกลบก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองด้านทรัพยากรดินและที่ดิน เนื่องจากขยะมูลฝอยหลาย

ประเภท เช่น ถุงพลาสติก โฟม เป็นต้น มีอายุการย่อยสลายนานกว่า 100 ปี ส่งผลให้หลุมฝังกลบที่รองรับขยะมูลฝอยเหล่านี้ต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก

ภาพที่ 1 ปริมาณขยะมูลฝอยทั่วโลกที่ถูกกำจัดด้วยวิธีต่าง ๆ



ที่มา: World Bank, 2555

จากข้อมูลด้านการจัดการขยะมูลฝอยโดยธนาคารโลก ในปี 2555 พบว่า การจัดการขยะมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบเป็นที่ยอดนิยมที่สุดทั่วโลก โดยรองรับปริมาณขยะมูลฝอยมากถึง 340 ล้านตันต่อปี (ภาพที่ 1) ด้วยเหตุนี้นานาประเทศจึงได้มีมาตรการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบขึ้น โดยในบทความนี้จะขอ ยกตัวอย่างการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบ ในต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สเปน (คาตาโลเนีย) และ ไอร์แลนด์ ซึ่งประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จ ในด้านการลดการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีฝังกลบ รวมทั้งสถานการณ์

Inside This Issue

การจัดการปัญหาขยะมูลฝอย

ผ่านภาษีหลุมฝังกลบ

(Landfill tax)

โดย

นายศราวุธ พรหมพันธ์

เศรษฐกรปฏิบัติการ

สำนักนโยบายภาษี

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

*ผู้เขียนขอขอบคุณ

นายฤทธิ์ ศยามานนท์

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายภาษี

สำหรับข้อแนะนำ

ขยะมูลฝอยในประเทศไทยมานำเสนอ
ดังนี้



ภาพจาก <http://www.millenniumpost.in>

ภาษีหลุมฝังกลบในต่างประเทศ

ตารางที่ 1 โครงสร้างการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบแต่ละประเทศ

ภาษีหลุมฝังกลบ			
	สหราชอาณาจักร	สเปน (คาตาลเนีย)	ไอร์แลนด์
ผู้เสียภาษี	เจ้าของ/ผู้ประกอบการพื้นที่หลุมฝังกลบ		
อัตราภาษี/ฐานภาษี	ในปี 2560 ประกอบด้วย 2 อัตรา ได้แก่ 1.) ของเสียที่ย่อยสลายไม่ได้ (Inert Waste / inactive Waste = 2.70 ปอนด์ต่อตัน (ประมาณ 118 บาทต่อตัน) 2.) ของเสียที่ย่อยสลายได้ (Non-inert Waste / Active Waste) = 86.10 ปอนด์ต่อตัน (ประมาณ 3,763 บาทต่อตัน)	ในปี 2561 จัดเก็บจากของเสียที่ถูกส่งไปฝังกลบในอัตรา 35.6 ยูโรต่อตัน (ประมาณ 1,385 บาทต่อตัน)	จัดเก็บจากของเสียที่ถูกส่งไปฝังกลบในอัตรา 75 ยูโรต่อตัน (ประมาณ 2,917 บาทต่อตัน) (เป็นอัตราล่าสุดซึ่งใช้ตั้งแต่ปี 2556)
หน่วยงานจัดเก็บภาษี	กรมสรรพากรและศุลกากรแห่งสหราชอาณาจักร (HMRC)	หน่วยงานภาครัฐอิสระ (Waste Agency of Catalonia)	รัฐบาลท้องถิ่น
วัตถุประสงค์ของการนำรายได้ภาษีไปใช้ประโยชน์	รายได้ของแผ่นดิน	รายได้ร้อยละ 50 เข้ากองทุนเพื่อการจัดการของเสีย (Waste Management Fund) ส่วนที่เหลือคืนให้ท้องถิ่น	รายได้นำส่งให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมเพื่อเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม

ที่มา: Good Practice Catalonia: Waste Disposal Tax , Regions for recycling

Landfill tax: GOV.UK

Country Landfill Tax and Ban Overview: CEWEP

Landfill Tax in the United Kingdom: Eunomia

จากกรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบในต่างประเทศ พบว่า ภาษีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์การนำรายได้ภาษีไปใช้ประโยชน์แตกต่างกัน เช่น สหราชอาณาจักร รายได้จากภาษีหลุมฝังกลบจะถูกนำไปเป็นรายได้งบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้ ภาษีหลุมฝังกลบเป็นภาษีที่จัดเก็บเพิ่มจากค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้ประกอบการ รัฐบาลจึงมีมาตรการให้ผู้ประกอบการสามารถขอคืนเครดิตภาษีหลุมฝังกลบได้ (Landfill tax credit scheme)

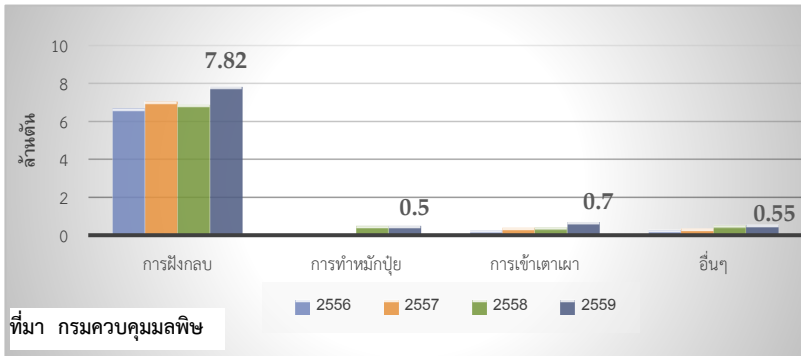
ในขณะที่บางประเทศกำหนดให้ ภาษีหลุมฝังกลบเป็นภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked tax) กล่าวคือ รายได้จากภาษีจะถูกนำไปเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม เช่น สเปน (คาตาลเนีย) นำรายได้ภาษีหลุมฝังกลบมากกว่าร้อยละ 50 ไปเป็นค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียชีวภาพ และส่วนที่เหลือถูกคืนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น

สถานการณ์ขยะมูลฝอยในประเทศไทย

จากรายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษ ในช่วงตลอด 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า

ปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยสัดส่วนปริมาณขยะมูลฝอยประมาณกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั้งหมด ถูกนำไปกำจัดไม่ถูกต้อง ในขณะที่การนำขยะมูลฝอยกลับไปใช้ประโยชน์ยังคงมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย ซึ่งสาเหตุหนึ่งเกิดจากการขาดการคัดแยกขยะมูลฝอยของครัวเรือน ส่งผลให้ขยะเหล่านี้ปนเปื้อนจนไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์หรือมีต้นทุนสูงในการนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ เมื่อพิจารณาวิธีการจัดการขยะมูลฝอยในประเทศ (แผนภูมิที่ 1) พบว่า วิธีการฝังกลบนั้นเป็นที่นิยมที่สุด โดยในปี 2559 มีปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดด้วยวิธีดังกล่าว

แผนภูมิที่ 1 รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยวิธีต่าง ๆ



มากถึง 7.82 ล้านตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 80 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปกำจัดด้วยวิธีต่าง ๆ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ประเทศไทยใช้วิธีการฝังกลบเป็นวิธีหลักในการจัดการขยะมูลฝอย ดังนั้น ภาษีหลุมฝังกลบอาจเป็นทางเลือกในการจัดการขยะมูลฝอยในประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พบว่ายังมีข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบบางประการ เช่น 1) ภาษีหลุมฝังกลบเข้าซ้อนกับค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยซึ่งจัดเก็บจากครัวเรือนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากจัดเก็บจากฐานภาษีเดียวกัน และ 2) แม้ว่ารัฐบาลจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจากครัวเรือน อย่างไรก็ตาม กระบวนการคัดแยกขยะมูลฝอยยังขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้ปริมาณการกำจัดขยะมูลฝอย

ด้วยวิธีฝังกลบยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสะท้อนได้ว่าการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของภาครัฐยังคงมีข้อจำกัด

ด้วยเหตุนี้ ผู้จัดทำจึงขอเสนอแนวทางปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน (Privatization) โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินกิจการหลุมฝังกลบ รวมถึงกระบวนการขนส่งขยะมูลฝอยไปยังพื้นที่ฝังกลบ ซึ่งจะทำให้การให้บริการจัดการขยะมูลฝอยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากภาคเอกชนจะมีการนำระบบหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจัดการคัดแยกขยะมูลฝอยสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกตลอดจนพัฒนาและปรับปรุงระบบ

หลุมฝังกลบให้ถูกหลักสุขาภิบาลมากขึ้น

2. ให้ดำเนินการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบจากภาคเอกชนแทนระบบเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจากครัวเรือน ซึ่งจะก่อให้เกิดกลไกการผลักภาระภาษีจากภาคเอกชนไปยังภาคครัวเรือน โดยภาคเอกชนจะผลักภาระภาษีไปให้แก่ผู้บริโภคในสัดส่วนที่มากกว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจากครัวเรือนในปัจจุบัน ทั้งนี้ ภาระภาษีที่สูงขึ้นจะสร้างแรงจูงใจให้ครัวเรือนในการคัดแยกขยะมูลฝอยอันจะนำไปสู่การลดปริมาณการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีฝังกลบได้

กล่าวโดยสรุป การกำจัดขยะมูลฝอยด้วยการฝังกลบส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในหลายด้าน ดังนั้น นานาประเทศจึงเลือกใช้มาตรการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบในการบรรเทาปัญหาดังกล่าวข้างต้นสำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะมีข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีหลุมฝังกลบบางประการ แต่หากปรับปรุงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบให้ดีขึ้น การจัดเก็บภาษีดังกล่าวอาจเหมาะสมที่จะเป็นนวัตกรรมเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยในอนาคตได้

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ, (2016). "รายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ.2559". สืบค้นจาก http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_report.cfm?task=wsthaz_annual59
- Jon T. Powell, (2015). "Estimates of solid waste disposal rates and reduction targets for landfill gas emissions" Retrieved from <https://www.nature.com/articles/nclimate2804>
- Region for Recycling, (2014). "Good Practice Catalonia Waste Disposal Tax". Retrieved from http://www.regions4recycling.eu/upload/public/Good-Practices/GP_ARC_Disposal-tax.pdf
- Tim Elliott, (2016). "Landfill Tax in the United Kingdom" Retrieved from <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/5776fae7-d278-4d32-9a9a-c1119f5f166d/UK%20Landfill%20Tax%20conference%20draft.pdf?v=63673818841>
- World Bank, (2014). "What a waste: A Global review of Solid Waste Management". Retrieved from https://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1334852610766/What_a_Waste2012_Final.pdf