

มาตรการทางกฎหมายภาษีเพื่อลดขยะอาหาร

นางสาว ชริสา สุวรรณวรบุญ

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2561

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของเอกัตศึกษาที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของเอกัตศึกษาที่ส่งผ่านทางคณะที่สังกัด

The abstract and full text of individual study in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)

are the individual study authors' files submitted through the faculty.

| | |
|------------------|--|
| หัวข้อเอกัตศึกษา | มาตรการทางกฎหมายภาษีเพื่อลดขยะอาหาร |
| โดย | นางสาว ชริสา สุวรรณวรบุญ |
| รหัสประจำตัว | 608 61744 34 |
| หลักสูตร | ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| หมวดวิชา | ภาษีอากร |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | อาจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ |
| ปีการศึกษา | 2561 |

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ.....อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์

บทคัดย่อ

เอกัตศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอาหารของประเทศไทย และศึกษามาตรการทางภาษีเพื่อลดปริมาณการสูญเสียอาหารหรือการเกิดขยะอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่มีปริมาณอาหารส่วนเกิน การบริโภคที่กลายเป็นขยะอาหารมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก และมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้บริจาคอาหารที่เป็นส่วนเกินการบริโภค

จากการศึกษา พบว่า ปริมาณขยะมูลฝอยในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีปริมาณของขยะอาหารเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 60 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น ขณะที่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศไทยปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยทั้งระบบ ขาดความชัดเจนในการจัดการขยะมูลฝอยแต่ละประเภทซึ่งรวมถึงขยะอาหาร และมุ่งเน้นการจัดการขยะมูลฝอยที่ปลายทาง คือ การกำจัดขยะ มากกว่าการจัดการขยะที่ต้นทาง หรือการลดปริมาณการเกิดขยะ แม้ว่าในภายหลัง รัฐบาลจะมีการกำหนดให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติ และมีการกำหนดนโยบายการจัดการขยะที่ครอบคลุมการจัดการขยะแบบครบวงจรโดยอาศัยหลักการ 3Rs เน้นการลดการเกิดขยะตั้งแต่ต้นทาง การนำขยะกลับไปใช้ซ้ำ และการใช้ประโยชน์จากขยะด้วยการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ แต่ปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยของประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แสดงให้เห็นถึงการขาดความร่วมมือของภาคเอกชนและประชาชนในการลดปริมาณขยะ นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่มีกำหนดนโยบายสำหรับการจัดการขยะอาหารโดยเฉพาะ แม้ว่าปริมาณขยะอาหารจะมีสัดส่วนมากที่สุดจากปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ก็ตาม

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดามีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้บังคับในการจัดการปัญหาขยะอาหาร รวมถึงมีการนำมาตราทางภาษีมาใช้สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณอาหารส่วนเกินการบริโภค เพื่อไม่ให้อาหารเหล่านั้นกลายเป็นขยะอาหาร ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการนำแนวทางมาตรการทางภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา มาปรับใช้กับการจัดการขยะอาหารของประเทศไทย เพื่อเพิ่มความร่วมมือของภาคเอกชนและประชาชนในการลดปริมาณอาหารส่วนเกินการบริโภค ที่จะก่อให้เกิดเป็นขยะอาหาร อันจะส่งผลถึงการลดปริมาณขยะมูลฝอยของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายภาษีเพื่อลดขยะอาหารนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยผู้เขียนได้รับความเมตตาจากท่านอาจารย์วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา แม้ว่าท่านจะมีภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่ต้องจัดการมากมาย แต่ท่านได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำแนวทางในการวิเคราะห์และนำเสนอ ตลอดจนช่วยตรวจทานและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้เอกัตศึกษานี้สำเร็จโดยสมบูรณ์ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งใจในความกรุณาของท่านอาจารย์และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงที่คอยเอาใจใส่ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดการจัดทำเอกัตศึกษานี้ด้วยความเมตตา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์และคณาจารย์พิเศษทุกท่านของหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความรู้ความเข้าใจทั้งด้านกฎหมายและธุรกิจ รวมถึงให้คำแนะนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนในการทำเอกัตศึกษานี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ประสานงาน และให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่ผู้เขียนด้วยความกรุณาโดยตลอด รวมถึงขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นหาข้อมูล และการจัดพิมพ์เอกัตศึกษา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณเพื่อนนิสิตหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ รุ่นที่ 20 ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจ และแบ่งปันข้อมูลความรู้ตลอดระยะเวลาการศึกษา ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกัตศึกษานี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจ และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัยมา ณ ที่นี้

ชริสา สุวรรณวบุญ

สารบัญ

| | หน้า |
|--|----------|
| บทคัดย่อ | ก |
| กิตติกรรมประกาศ | ข |
| สารบัญ | ค |
| สารบัญตาราง | ง |
| | |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... | 3 |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา | 3 |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษา | 3 |
| 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย | 3 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 4 |
| | |
| บทที่ 2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหาร..... | 5 |
| 2.1 นิยามของขยะอาหาร | 5 |
| 2.1.1 สาเหตุของการเกิดขยะอาหาร | 6 |
| 2.1.2 ปัญหาและผลกระทบจากขยะอาหาร..... | 8 |
| 2.2 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม | 10 |
| 2.2.1 หลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม | 10 |
| 2.2.2 มาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม | 11 |
| 2.2.2.1 การใช้ภาษีสิ่งแวดล้อม | 11 |
| 2.2.2.2 การใช้อัตราภาษีที่แตกต่าง..... | 12 |
| 2.2.2.3 การลดหย่อนภาษี..... | 12 |

| | | |
|----------------|--|-----------|
| บทที่ 3 | หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ | 13 |
| 3.1 | กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะในประเทศไทย | 13 |
| 3.1.1 | พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535..... | 14 |
| 3.1.2 | พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535..... | 14 |
| 3.1.3 | พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 | 15 |
| 3.2 | สถานการณ์ขยะอาหารในประเทศไทย | 15 |
| | | |
| บทที่ 4 | มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอาหารของต่างประเทศ..... | 20 |
| 4.1 | มาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 20 |
| 4.1.1 | การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับธนาคารอาหารที่ได้รับการรับรอง | 21 |
| 4.1.1.1 | ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี | 22 |
| 4.1.1.2 | สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ..... | 22 |
| 4.1.1.3 | ข้อยกเว้นของสิทธิประโยชน์ทางภาษี | 23 |
| 4.1.2 | การลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคอาหาร | 23 |
| 4.1.2.1 | ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี | 24 |
| 4.1.2.2 | สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ..... | 25 |
| 4.1.3 | มาตรการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษี | 27 |
| 4.2 | มาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารของประเทศแคนาดา..... | 29 |
| 4.2.1 | การเครดิตภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคให้องค์กรการกุศล | 29 |
| 4.2.1.1 | ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี | 30 |
| 4.2.1.2 | สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ..... | 30 |
| 4.2.2 | การเครดิตภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคอาหาร สำหรับรัฐออนแทรีโอ..... | 33 |
| 4.2.2.1 | ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี | 33 |
| 4.2.2.2 | สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ..... | 34 |
| 4.2.3 | การเครดิตภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคอาหาร สำหรับรัฐบริติชโคลัมเบีย..... | 34 |
| 4.2.3.1 | ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี | 35 |
| 4.2.3.2 | สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ..... | 35 |

| | | |
|----------------|---|-----------|
| บทที่ 5 | แนวทางการกำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารในประเทศไทย..... | 37 |
| 5.1 | ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารในประเทศไทย..... | 37 |
| 5.1.1 | มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาขยะอาหาร..... | 37 |
| 5.1.2 | การจัดเก็บข้อมูลขยะอาหารที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบาย..... | 38 |
| 5.2 | แนวทางการกำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารในประเทศไทย..... | 39 |
| 5.2.1 | มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาขยะอาหาร..... | 39 |
| 5.2.2 | การจัดเก็บข้อมูลขยะอาหารที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบาย..... | 43 |
| บทที่ 6 | บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 44 |
| 6.1 | บทสรุป..... | 44 |
| 6.2 | ข้อเสนอแนะ..... | 45 |
| | บรรณานุกรม..... | 47 |
| | ภาคผนวก..... | 55 |

สารบัญตาราง

| | หน้า |
|--|------|
| ตารางที่ 1 : ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561..... | 16 |
| ตารางที่ 2 : ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ ขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้อง และขยะมูลฝอยที่ถูกจัดการอย่างไม่ถูกต้อง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 | 17 |
| ตารางที่ 3 : อัตราเครดิตภาษีการบริจาคเพื่อการกุศล สำหรับปี พ.ศ. 2560 ของรัฐบาลกลางแคนาดาและรัฐบาลท้องถิ่น | 32 |
| ตารางที่ 4 : เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อลดปริมาณขยะอาหารของประเทศไทย และต่างประเทศ..... | 40 |

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ขยะอาหาร (Food Waste) เกิดจากการสูญเสียหรือการทิ้งอาหารที่เป็นส่วนเกินการบริโภค ในทุกขั้นตอนของสายการผลิตอาหาร ตั้งแต่การเพาะปลูก การเก็บเกี่ยว การขนส่ง การจัดเก็บ การจำหน่ายโดยร้านค้า จนกระทั่งถึงผู้บริโภคปลายทาง วิกฤติขยะอาหารเป็นปัญหาใหญ่ที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบทั้งในประเทศไทยและทั่วโลก จากการศึกษาวิจัยโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) พบว่า อาหาร 1 ใน 3 ส่วนที่ผลิตได้ในโลกกลายเป็นขยะอาหารและถูกทิ้งอย่างเปล่าประโยชน์ ในขณะที่ยังมีประชากรทั่วโลกอีกหลายล้านคนต้องเผชิญกับความอดอยาก¹

อาหารที่ถูกทิ้งยังสร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม² เนื่องจากในกระบวนการจัดเก็บและแปรสภาพขยะเศษอาหารจำนวนมากมักจะถูกปนไปกับขยะชนิดอื่น ๆ ทำให้เกิดการเน่าเสียทับถม เป็นแหล่งบ่มเพาะเชื้อโรคและเป็นแหล่งอาหารของสัตว์พาหะนำโรคนานาชนิดที่สามารถนำเชื้อโรคเดินทางไปสู่แหล่งน้ำ แหล่งการเกษตร และแหล่งที่อยู่อาศัยได้ด้วยน้ำที่เกิดจากกระบวนการแปรสภาพของเสียของขยะ อีกทั้งยังสร้างมลภาวะทางอากาศด้วยการส่งกลิ่นไม่พึงประสงค์อันเป็นการบั่นทอนสุขภาพทางอ้อม และเนื่องจากวิธีการทำลายขยะเศษอาหารส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีการฝังกลบซึ่งจะผลิตก๊าซมีเทนเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการสร้างและปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศโลก

ขยะอาหารนั้นเกิดมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน ตั้งแต่การผลิตที่มากเกินไป ความไม่สมบูรณ์หรือไม่ได้มาตรฐานของผลิตผล ความเสียหายต่อบรรจุภัณฑ์ การเน่าเสียหรือสูญหายระหว่างขนส่ง การจัดเตรียมอาหารที่มากเกินไปโดยไม่ได้คำนึงถึงพฤติกรรมผู้บริโภค กลยุทธ์การขายเพื่อระบายสินค้า การทิ้งอาหารที่จำหน่ายไม่หมด รวมถึงวัฒนธรรมการบริโภคที่ต้องเหลืออาหารไว้ในจานเพื่อเป็นมารยาททางสังคม

¹ พรวิพพันดาว, ขยะอาหารล้นเมืองไทย ลดละเลิกกินทิ้งกินขว้าง [ออนไลน์], 17 พฤศจิกายน 2557. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/life/life/330476> [8 มีนาคม 2562]

² Chula Zero Waste, ขยะอาหาร...แค่กินไม่หมด โลกร้อนได้ยังไง? [ออนไลน์], 1 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://www.chulazerowaste.chula.ac.th/how-does-food-waste-contribute-to-global-warming/> [19 กุมภาพันธ์ 2562]

จากปัญหาดังกล่าว หลายประเทศจึงมีการออกนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและลดปริมาณขยะอาหาร ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดามีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ธุรกิจที่ช่วยลดปริมาณการเกิดขยะอาหารโดยการบริจาคอาหารส่วนเกินให้กับองค์กรการกุศล ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ มีการจัดเก็บภาษีอาหารที่เหลือทิ้ง ประเทศฝรั่งเศสและอิตาลีออกกฎหมายห้ามซูเปอร์มาร์เก็ตทิ้งอาหารที่ยังกินได้

สำหรับประเทศไทย ขยะอาหารนั้นเป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงหรือมองว่าเป็นปัญหา ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการขยะอาหาร การจัดการขยะอาหารของประเทศไทยจึงยังเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยอื่น ๆ ซึ่งข้อมูลเชิงสถิติล่าสุดที่เกี่ยวกับขยะอาหารนั้นเป็นข้อมูลจากรายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559³ จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยขยะอาหารถูกจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับขยะมูลฝอยประเภทขยะอินทรีย์ และมีสัดส่วนถึงร้อยละ 64⁴ ของปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี การจัดการขยะมูลฝอยของภาครัฐนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากภาครัฐมุ่งเน้นการลงทุนด้านการกำจัดขยะมากกว่านโยบายการลดปริมาณการเกิดขยะ ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยของประเทศไทยยังคงเพิ่มมากขึ้นทุกปี แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาขยะหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมการจัดการขยะทั้งวงจร ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนลดปริมาณขยะและขยะอาหารลงได้ อีกทั้งประเทศไทยยังไม่มีหรือนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อจัดการปัญหาขยะอาหาร ดังนั้น การศึกษานี้จึงสนับสนุนและต้องการเสนอแนะแนวทางในการมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อจัดการปัญหาขยะอาหารในประเทศไทย

³ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 [ออนไลน์], 2560. แหล่งที่มา:

http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_report.cfm?task=wsthaz_annual59 [12 พฤษภาคม 2562]

⁴ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน), กินเหลือส่งผลเสียมากกว่าที่คิด [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

https://www.cpbrandsite.com/กินอย่างยั่งยืน/view_article.php?id=14 [10 มีนาคม 2562]

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม
- 1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะของประเทศไทย
- 1.2.3 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดการและลดปริมาณขยะอาหารของต่างประเทศ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดการปัญหาขยะอาหารในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหรือนำมาตรการทางภาษีมาใช้จัดการปัญหาขยะอาหาร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติปัญหาขยะ จึงควรกำหนดมาตรการทางภาษีที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการปัญหาขยะอาหารในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดการปัญหาขยะอาหารจากกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่มีปริมาณขยะอาหารมากเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก และมีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการจัดการปัญหาขยะอาหาร ทั้งในเชิงป้องกันการเกิดขยะอาหาร และการสนับสนุนองค์กรที่มีส่วนช่วยในการลดขยะอาหาร เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการทางภาษีสำหรับการจัดการขยะอาหารที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะของประเทศไทย และมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารของต่างประเทศ จากหนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์และสื่อประเภทข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องช่วยค้น จากนั้นทำการเรียบเรียงและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอแนะมาตรการทางภาษีสำหรับการจัดการขยะอาหารที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม
- 1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงมาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะของประเทศไทย
- 1.6.3 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดการและลดปริมาณขยะอาหารของต่างประเทศ
- 1.6.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำมาตรการทางภาษีเพื่อจัดการปัญหาขยะอาหารมาใช้ในประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหาร

จากข้อมูลขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ พบว่า หนึ่งในสามของอาหารที่ผลิตขึ้นทั่วโลกในแต่ละปีจะกลายเป็นขยะอาหาร¹ ในขณะที่ประชากรโลกหลายล้านคนยังคงประสบภาวะขาดแคลนอาหาร การสูญเสียอาหารและขยะอาหารส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ สร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม และยังแสดงให้เห็นถึงการนำทรัพยากรจำนวนมากมาใช้ในการผลิตอาหารอย่างไม่เหมาะสม สำหรับประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำ การสูญเสียอาหารส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นระหว่างการผลิต ขณะที่ประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลางและสูง อาหารจำนวนมากจะกลายเป็นขยะอาหารในขั้นตอนการบริโภค

2.1 นิยามของขยะอาหาร

องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) ได้ให้นิยามของคำที่เกี่ยวข้องกับขยะอาหาร ได้แก่ ขยะอาหาร (Food waste) และการสูญเสียอาหาร (Food loss)² ไว้ดังนี้

การสูญเสียอาหาร (Food loss) เป็นการสูญเสียของอาหารที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ ของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ระหว่างการผลิตจนถึงร้านค้า โดยอาจเป็นผลจากปัญหาก่อนการเก็บเกี่ยว เช่น การระบาดของศัตรูพืช ปัญหาระหว่างการเก็บเกี่ยว การจัดเก็บ การบรรจุ หรือการขนส่ง

ขยะอาหาร (Food waste) หมายถึงการทิ้งอาหารหรือนำอาหารไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่การบริโภคของมนุษย์ อาหารนั้นกลายเป็นขยะอาหารได้จากหลายสาเหตุ อาทิ

- (ก) ผลผลิตที่มีลักษณะต่างจากปกติ เช่น รูปร่าง ขนาด หรือสี ผิดไปจากผลผลิตโดยทั่วไป จะถูกกำจัดทิ้งจากห่วงโซ่อุปทานกลายเป็นขยะอาหารในขั้นตอนการคัดแยก
- (ข) อาหารที่มีอายุเกินหรือใกล้ถึงวันที่ควรบริโภคก่อน (best before) มักจะถูกกำจัดทิ้งโดยร้านค้าและผู้บริโภค

¹ FAO, **Food Loss and Food Waste** [Online], 2019. Available from: <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/en/> [30 March 2019]

² Ibid.

(ค) อาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ (edible food) จำนวนมากมักจะเหลือทิ้งจากการประกอบอาหารในครัวเรือนและสถานประกอบการร้านอาหาร

อย่างไรก็ตาม การนิยามแบ่งแยกระหว่างการสูญเสียอาหารและขยะอาหารนั้น ไม่สามารถแยกได้อย่างชัดเจนทั้งหมด เนื่องจากทั้งการสูญเสียอาหารและขยะอาหารนั้นมีส่วนที่ทับซ้อนกัน และท้ายที่สุดแล้วก็จะก่อให้เกิดผลเช่นเดียวกันคือขยะอาหาร ดังนั้น สำหรับการศึกษานี้ในเอกัตศึกษานี้จะกล่าวถึง ขยะอาหาร ในความหมายของการสูญเสียหรือลดลงของอาหารที่มีไว้สำหรับการบริโภค ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของสายการผลิตอาหาร ตั้งแต่การเพาะปลูก การเก็บเกี่ยว การขนส่ง การจัดเก็บ การจำหน่ายโดยร้านค้า จนกระทั่งถึงผู้บริโภคปลายทาง

2.1.1 สาเหตุของการเกิดขยะอาหาร³

ขยะอาหารสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานอาหาร (Food supply chain) ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการผลิตอาหารจนถึงการบริโภคขั้นสุดท้ายในครัวเรือน

ขยะอาหารในขั้นตอนแรกของการผลิตมักเกิดในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งขาดแคลนเทคโนโลยีที่ช่วยในการรักษาประสิทธิภาพของการผลิตอาหาร⁴ ขยะอาหารในกระบวนการนี้จะเป็นผลผลิตทางการเกษตร (การเพาะปลูกและปศุสัตว์) ที่เสียหายจากหลายสาเหตุ เช่น ความชำรุดของเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต การเก็บเกี่ยวและการคัดแยกที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ผลิตผลแตกหักหรือเสียหาย ปัญหาศัตรูพืชในพื้นที่เพาะปลูกส่งผลให้พืชผลเสียหายกลายเป็นขยะอาหาร การเกิดโรคระบาดในสัตว์ รวมถึงการตายของสัตว์ในระหว่างการเพาะพันธุ์หรือปรับปรุงพันธุ์ ทำให้ผลผลิตลดลงหรือเสียหาย นอกจากนี้ มาตรฐานของผลิตผลที่สูงเกินไปทำให้มีการคัดเลือกและทิ้งผลิตผลเป็นจำนวนมากเพียงเพราะขนาด รูปลักษณ์ ความสวยงามไม่ได้มาตรฐานหรือไม่ตรงตามความต้องการ

³ Dahl, B., Dellaventura, C., Morabito, C., Perry, A., and Sinodinos, C., **Food Waste: Who Needs it Anyway?** [Online], Available from: <https://eportfolios.macaulay.cuny.edu/koutavas3/background-info/> [30 March 2019]

⁴ บริษัท อมรินทร์พรีนติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด (มหาชน), “ขยะอาหาร” ปัญหาใหญ่ที่ถูกมองข้าม [ออนไลน์], 2562. แหล่งที่มา: <https://ngthai.com/environment/17253/food-waste-crisis/> [19 กุมภาพันธ์ 2562]

ขยะอาหารอาจเกิดจากการผลิตที่มากเกินไปความต้องการของตลาด⁵ เนื่องจากผู้ผลิตต้องการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนของสภาพอากาศและปัจจัยทางธรรมชาติอื่น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ จึงทำการผลิตเกินกว่าระดับความต้องการที่แท้จริงเป็นจำนวนมาก ทำให้ผลิตผลส่วนเกินกลายเป็นขยะอาหาร และถูกขายเป็นอาหารสัตว์ในราคาถูกลงกว่าราคาขายเพื่อการบริโภคของมนุษย์ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

ในขั้นตอนของการจัดการและการเก็บรักษาผลิตผลหลังการเก็บเกี่ยว ขยะอาหารมักเกิดจากการจัดเก็บผลิตผลในสถานะที่ไม่เหมาะสม เช่น ความชื้น แสง อุณหภูมิ ฯลฯ ส่งผลต่อการเสื่อมสภาพของผลิตผลและนำไปสู่การเกิดขยะอาหาร รวมถึงการเน่าเสียหรือสูญหายของผลิตผลระหว่างขนส่งจากผู้ผลิตไปยังสถานประกอบการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร ผู้กระจายสินค้า หรือร้านค้า ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการเกิดขยะอาหาร

ขั้นตอนการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร⁶ เช่น การผลิตน้ำผลไม้ การผลิตชีสและโยเกิร์ต การบรรจุกระป๋อง การรมควัน อาจเกิดขยะอาหารจากกระบวนการแปรรูปที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ผลิตผลแตกหัก เสียหาย หรือเสื่อมสภาพในระหว่างการแปรรูป ผลผลิตอาหารที่ได้มีขนาดผิดปกติหรือมีรูปร่างไม่สวยงาม นอกจากนี้ กระบวนการแปรรูปที่ต้องมีการตัดตกแต่งอาหารบางส่วนออก เช่น การผลิตไส้กรอก และการทิ้งผลิตผลบางส่วนของพืชและสัตว์ที่ไม่นิยมนำมาทำอาหารก็เป็นสาเหตุของการเกิดขยะอาหารเช่นกัน

ขั้นตอนการกระจายผลผลิตและผลิตภัณฑ์อาหาร⁷ ไม่ว่าจะเป็นตลาดค้าส่ง ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านค้าปลีก หรือตลาดสด ขยะอาหารในขั้นตอนนี้จะเกิดจากการที่ร้านค้าซื้อผลผลิตและผลิตภัณฑ์อาหารจากผู้ผลิตในปริมาณมาก ๆ เพื่อให้ได้ส่วนลดหรือราคาที่ดีกว่า อีกทั้งความหลากหลายของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ยังสร้างแรงจูงใจและเพิ่มความน่าจะเป็นในการซื้อสินค้าของผู้บริโภค ทำให้ร้านค้ามักจะจัดเตรียมสินค้าอาหารเพื่อขายแก่ผู้บริโภคในจำนวนที่มากเกินไปเกินความต้องการที่แท้จริง และสินค้าอาหารที่ขายไม่หมดจะกลายเป็นขยะอาหาร นอกจากนี้พฤติกรรมการเลือกซื้อสินค้าของผู้บริโภคที่มักจะหลีกเลี่ยงผลผลิตและผลิตภัณฑ์อาหารที่ใกล้ถึงวันหมดอายุ ทำให้ร้านค้ามีการหมุนเวียนสินค้าเก่าออกและเติมสินค้าที่มีความสดใหม่กว่าแทนที่บนชั้นวางสินค้า โดยที่สินค้าเก่าจะกลายเป็นขยะแม้ยังสามารถเป็นอาหารได้อยู่ก็ตาม

⁵ Gustavson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., Otterdijk, R. V., and Meybeck, A., **Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention** [Online], 2011. Available from: <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e.pdf> [30 March 2019]

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

สำหรับการสูญเสียอาหารในขั้นตอนสุดท้ายของห่วงโซ่อุปทานอาหารหรือการบริโภคในระดับครัวเรือนมักพบในประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา⁸ เนื่องจากความขาดแคลนและรายได้ที่จำกัด ทำให้ผู้บริโภคในประเทศกำลังพัฒนามักจะซื้อผลผลิตและผลิตภัณฑ์อาหารในปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภคในแต่ละวัน และจะไม่ทิ้งอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ ในขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีความอุดมสมบูรณ์ของอาหารที่มากกว่า ปริมาณอาหารที่มีมากเกินไปสำหรับผู้บริโภคแต่ละรายทำให้อาหารส่วนที่เกินกลายเป็นขยะอาหาร ทักษะคิดของผู้บริโภคและกลยุทธ์การขายเพื่อระบายสินค้าของร้านอาหาร เช่น การให้บริการอาหารแบบทานไม่จำกัดในราคาเดียว การแถมสินค้า หรือการขายสินค้าที่มีปริมาณหรือขนาดใหญ่กว่าปกติในราคาพิเศษ ทำให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าอาหารในจำนวนหรือปริมาณที่มากเกินไปเกินความต้องการบริโภค ส่งผลให้เกิดขยะอาหารจำนวนมาก

พฤติกรรมของผู้บริโภคในการกักตุนอาหาร การซื้ออาหารเพราะโฆษณา หรือเพื่อลองบริโภคอาหารชนิดใหม่ มักจะก่อให้เกิดขยะอาหารมากขึ้นเช่นกัน⁹ เนื่องจากอาหารจำนวนหนึ่งจะถูกทิ้งเพราะสินค้าอาหารที่กักตุนไว้เน่าเสียก่อนการบริโภคหรือผู้บริโภคไม่ชอบ ทักษะในการปรุงอาหารและการเตรียมอาหารเป็นอีกสาเหตุของการเกิดขยะอาหาร การขาดทักษะดังกล่าวทำให้ไม่สามารถปรุงหรือเตรียมอาหารจากสิ่งที่มีอยู่แล้วได้ ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากของเหลือ รวมถึงไม่สามารถจัดเตรียมอาหารในปริมาณที่เหมาะสม (proper portioning) นอกจากนี้ ในบางสังคมมีวัฒนธรรมการบริโภคที่ต้องเหลืออาหารทิ้งไว้ในจานเพื่อเป็นมารยาท ทำให้เกิดขยะอาหารจำนวนมาก

2.1.2 ปัญหาและผลกระทบจากขยะอาหาร

ภาพรวมของสถานการณ์อาหารโลกยังมีประชากรในบางประเทศอดอยาก ประสบภาวะการขาดแคลนอาหาร ขณะที่ข้อมูลบ่งชี้ว่าทุก ๆ ปีจะมีอาหารที่ถูกทิ้งหรืออาหารถูกปล่อยให้เน่าเสียกลายเป็นขยะอาหารอย่างเปล่าประโยชน์ประมาณ 1 ใน 3 ของอาหารที่ผลิตขึ้นในแต่ละปี¹⁰ ปัญหาขยะอาหารส่งผลกระทบต่อในหลายด้าน ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

⁸ Ibid.

⁹ ภัทรานิษฐ์ ศรีจันทร์พานิช, “การลดขยะอาหารในครัวเรือนแบบครบวงจร,” วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร 36, 3 (2559): 22-27.

¹⁰ ธเนศน์ นุ่นมัน, มลพิษจากอาหารเหลือ [ออนไลน์], 10 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/life/life/464509> [10 มีนาคม 2562]

การสูญเสียอาหารและขยะอาหารที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและความยั่งยืนของระบบอาหารด้วย¹¹ กล่าวคือ การสูญเสียอาหารและขยะอาหารทำให้ปริมาณอาหารของโลกลดลง กระทบต่อการเข้าถึงระบบอาหารของผู้ขาดแคลน อีกทั้งการลดลงของปริมาณอาหารในขั้นตอนต่าง ๆ ของห่วงโซ่อุปทานอาหารทำให้อาหารมีราคาสูงขึ้นตามกลไกตลาด และยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารในระยะยาว เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตอาหารอย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรในอนาคต

ในแต่ละปีทั่วโลกมีการสูญเสียอาหารกว่า 1,300 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า 1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ¹² นับเป็นมูลค่าที่สูญเสียไปจากการเกิดขยะอาหารโดยไม่จำเป็น ซึ่งคนทั่วไปยังมองเป็นเรื่องไกลตัวและยังไม่ตระหนักถึงปัญหาจากขยะอาหาร ส่งผลให้ปริมาณขยะอาหารยังคงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ กระทบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะที่สูงเรื่อย ๆ เช่นกัน

อุตสาหกรรมการผลิตอาหารมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 14 ของปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด¹³ ซึ่งมีทั้งการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง คือ ก๊าซมีเทนและก๊าซไนตรัสออกไซด์จากปุ๋ย การทำปศุสัตว์ และการปลูกข้าว และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อมจากการเปลี่ยนแปลงที่ดินเพื่อการผลิตอาหาร เช่น การทำลายป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการเกษตรในการผลิตอาหาร

การผลิตอาหารในภาคการเกษตรมีการใช้น้ำสูงถึงร้อยละ 70 ของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำจืดทั้งหมด¹⁴ และมีแนวโน้มการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ หากการผลิตอาหารนั้นมีการใช้สารเคมีร่วมด้วย เช่น ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง อาจก่อให้เกิดสารเคมีตกค้างในดินและน้ำใต้ดิน ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ดังนั้น หากอาหารที่ผลิตขึ้นถูกใช้อย่างฟุ่มเฟือยและไม่รู้คุณค่ากลายเป็นขยะอาหาร นั้นหมายถึงการสิ้นเปลืองทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ผลิตอาหาร เช่น ดิน น้ำ และพลังงาน ไปอย่างสูญเปล่า

¹¹ อนุสรณ์ ทองอุไร, วิฤตขยะจากอาหาร แก่ด้วย ‘จากฟาร์มถึงโต๊ะอาหาร’ [ออนไลน์], 14 เมษายน 2561.

แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/social/general/547845> [18 พฤษภาคม 2562]

¹² พรวิพันดาว, ขยะอาหารล้นเมืองไทย ลดละเลิกกินทิ้งกินขว้าง [ออนไลน์], 17 พฤศจิกายน 2557. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/life/life/330476> [8 มีนาคม 2562]

¹³ ภัทธานิชฐ์ ศรีจันทราพันธุ์, “การลดขยะอาหารในครัวเรือนแบบครบวงจร,” วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร : 26.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน: 26-27.

นอกจากนี้ การสูญเสียอาหารและขยะอาหารนั้นก่อให้เกิดขยะอินทรีย์จำนวนมาก¹⁵ การจัดการขยะอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น การกำจัดขยะด้วยวิธีฝังกลบที่ไม่ถูกต้อง จะส่งผลให้เกิดการปนเปื้อนทั้งในดิน แหล่งน้ำ อีกทั้งในชั้นบรรยากาศก็จะได้รับผลกระทบจากการทับถมของขยะที่ปล่อยก๊าซมีเทนออกมา ซึ่งมีความรุนแรงกว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึง 25 เท่า ก่อให้เกิดมลพิษร้ายแรง เกิดก๊าซเรือนกระจก และนำไปสู่ภาวะโลกร้อน

2.2 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมจะมีการกำหนดนโยบายหรือมาตรการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือการปรับตัวของประชาชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อาจเป็นมาตรการทำให้เพิ่มต้นทุนแก่ผู้ที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง หรือเป็นมาตรการที่สนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจให้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยการลดการก่อมลพิษ

2.2.1 หลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม¹⁶

แนวคิดหรือหลักการที่สำคัญในการกำหนดมาตรการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมี 2 หลักการ ได้แก่ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย

(1) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักการนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่าราคาสินค้าและบริการควรสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนทั้งหมดที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษนำต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายทั้งหมด ประกอบด้วยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและค่าใช้จ่ายเพื่อลงทุนในการป้องกันและควบคุมมลพิษ เข้ามารวมในราคาสินค้าและบริการ ทำให้ต้นทุนและราคาสินค้าและบริการดังกล่าวสูงขึ้น และทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนอันจะเป็นผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม

¹⁵ พิมพ์พิลาส นันทพิล เคย์รัมย์, นักวิจัยร่วมผลักดันนโยบายลดปริมาณอาหารเหลือทิ้งและขยะอาหารในไทย [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.thai-german-cooperation.info/th/researchers-support-shaping-thailands-policy-on-food-loss-and-waste/> [18 มีนาคม 2562]

¹⁶ วสุ สุวรรณวิหค, แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 2558. แหล่งที่มา: <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-01.html> [8 มีนาคม 2562]

(2) หลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle: BPP)

หลักการนี้มุ่งเน้นแนวคิดที่ว่า ผู้ใดได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องจัดสรรหรือจ่ายผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ดังนั้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรควรต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนทั้งหมดในการผลิตสินค้าและบริการนั้น ซึ่งถือเป็นหลักการที่ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร หลักการนี้จะคล้ายกับหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle) ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือผู้บริโภคต้องจ่ายค่าสินค้าและบริการที่บริโภคนั้นเอง

2.2.2 มาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม¹⁷

การใช้มาตรการทางภาษีเป็นการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตระหนักถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษ โดยรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตสินค้าหรือการให้บริการ ซึ่งมาตรการทางภาษีที่สามารถนำมาใช้มีดังนี้

2.2.2.1 การใช้ภาษีสิ่งแวดล้อม¹⁸

หลักของภาษีสิ่งแวดล้อมอยู่บนแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยอาศัยการให้รางวัลและการทำโทษเพื่อปรับแรงจูงใจที่จะสร้างมลภาวะ กล่าวคือ ถ้าผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดก็จะได้สิทธิประโยชน์บางประการ เป็นการดึงผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม การใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นการเก็บภาษีเพื่อทดแทนผลกระทบจากความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดเก็บภาษีจากสารคาร์บอนที่ผสมอยู่ในผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ทำให้ผู้บริโภคเกิดความตระหนักในการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว และมีแนวโน้มการบริโภคลดลง จนทำให้ผู้ผลิตอาจเปลี่ยนไปผลิตสินค้าหรือให้บริการที่สร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลงเพื่อลดภาระภาษี

¹⁷ วสุ สุวรรณวิหค, ประเภทของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 2558. แหล่งที่มา: <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-02.html> [8 มีนาคม 2562]

¹⁸ สมคิด พุทธศรี, บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ : “ภาษีสิ่งแวดล้อม” โจทย์เก่าในวัณที่ไทยและโลกเปลี่ยน [ออนไลน์], 31 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.the101.world/buntoon-srethasirote-interview-environment-tax/> [25 มีนาคม 2562]

2.2.2.2 การใช้อัตราภาษีที่แตกต่าง¹⁹

การใช้อัตราภาษีที่แตกต่างเป็นการปรับราคาสินค้าหรือบริการให้ต่างกันตามระดับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคลดการบริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นโทษต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่มการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า เช่น การเก็บภาษีรถยนต์ที่มีขนาดเครื่องยนต์ใหญ่กว่าในอัตราที่สูงกว่ารถยนต์ที่มีเครื่องยนต์ขนาดเล็ก ซึ่งจะทำให้สินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่ามีราคาต่ำกว่าสินค้าและบริการที่สร้างมลพิษ

2.2.2.3 การลดหย่อนภาษี²⁰

การลดหย่อนภาษีเป็นเครื่องมือที่ภาครัฐใช้ในการสนับสนุนผู้ประกอบการให้ลงทุนในโครงการที่ส่งเสริมหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งมักเป็นโครงการที่ใช้เงินลงทุนสูงและมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ในมุมมองทางธุรกิจ โดยภาครัฐจะให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการด้วยการลดหย่อนภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการ หรือจ่ายภาษีคืนให้ผู้ประกอบการ เมื่อมีการใช้วิธีการที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม การลดหย่อนภาษีมีผลต่อต้นทุนของกิจการ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถลงทุนในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมและได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าได้

¹⁹ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และ กอบกุล ราชณรงค์, เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม, (เชียงใหม่: ส. ลีคออินดิไซน์เวิร์ด, 2552), หน้า 11.

²⁰ อ่างแก้ว, เชียงธรรมที่ 17

บทที่ 3

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ

ขยะอาหารกำลังเป็นปัญหาใหญ่ที่สร้างผลกระทบต่อทั่วโลก ในแต่ละปีมีอาหารเหลือทิ้งจากทั่วโลกกว่า 1,300 ล้านตัน หรือเปลี่ยนเป็นมี้ออาหารให้คนบริโภคได้มากกว่า 840 ล้านคน¹ ขณะที่ยังมีประชากรส่วนหนึ่งของโลกประสบภาวะขาดแคลนอาหาร หลายประเทศเห็นความสำคัญของปัญหานี้และเริ่มออกนโยบายหรือรณรงค์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาวิกฤติขยะอาหาร สนับสนุนให้เกิดการบริโภคที่ยั่งยืนและลดการทิ้งอาหารที่ไม่จำเป็น

ปัญหาขยะอาหารในประเทศไทยไม่แตกต่างจากสถานการณ์ขยะอาหารของโลกมากนักและเป็นปัญหาที่อยู่ในระดับวิกฤติเช่นเดียวกัน เพียงแต่ขยะอาหารเป็นเรื่องที่ประชาชนโดยเฉพาะในระดับครัวเรือนและผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงหรือมองว่าเป็นปัญหา เนื้อหาในบทนี้จึงแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของขยะในประเทศไทย และกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ เพื่อสนับสนุนว่าประเทศไทยนั้น ยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่เพียงพอในการจัดการขยะอาหาร

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะในประเทศไทย

ภาครัฐมีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งถือเป็นการให้บริการสาธารณสุขปโภคพื้นฐาน รัฐจึงต้องมีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการขยะอันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการสิ่งแวดล้อมในบ้านเมือง

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะอยู่ 3 ฉบับ² ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- 2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

¹ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, ประเทศไทยไร้ขยะ (อาหาร) ปลุกพลังยับยั้งวิกฤตของเสียล้นโลก [ออนไลน์], 18 กรกฎาคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.prachachat.net/csr-hr/news-7120> [15 พฤษภาคม 2562]

² วิชัย โถสุวรรณจินดา, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย,” วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 11, 2 (ธันวาคม 2558): 81-82.

3.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535³

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่น และแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งในเรื่องคุณภาพของน้ำ อากาศ และมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตลอดจนกำหนดให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการจัดการระบบของเสียทั้งของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน กฎหมายฉบับนี้แม้จะมีการกล่าวถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้มุ่งเน้นถึงการจัดการขยะโดยตรง มีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้เรื่องการจัดการขยะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะ นั่นคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

สำหรับ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561⁴ บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรก ซึ่งบังคับใช้มาเป็นเวลานาน เพื่อให้การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงมีการแก้บทบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยไม่ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการขยะ

3.1.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁵

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการในการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขภาพ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรการในการควบคุมดูแลด้านสาธารณสุขและกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

³ เรื่องเดียวกัน

⁴ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/027/29.PDF [25 มีนาคม 2562]

⁵ วิชัย โถสุวรรณจินดา, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย,” *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*:

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2550 โดยมีการกำหนดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะ และอำนาจในการออกข้อกำหนดเพื่อจัดการขยะ ตั้งแต่การเก็บรวบรวม การขน และการกำจัดขยะ โดยอาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออนุญาตให้เอกชนดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และยังให้อำนาจหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการจัดเก็บขยะมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายฉบับนี้จะมุ่งเน้นการจัดการขยะ แต่ก็เป็นการจัดการหรือกำจัดขยะที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งถือเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุและไม่ก่อให้เกิดการลดปริมาณขยะลง

3.1.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535⁶

กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในที่สาธารณะ เช่น กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้ามีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะ เป็นต้น โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ

3.2 สถานการณ์ขยะอาหารในประเทศไทย

จากข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะในประเทศไทยในหัวข้อที่แล้วนั้น เห็นได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยที่ใช้บังคับในปัจจุบันหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม ขาดความชัดเจนในการจัดการขยะมูลฝอยแต่ละประเภทซึ่งรวมถึงขยะอาหาร อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยทั้งระบบ แต่มุ่งเน้นการจัดการขยะมูลฝอยที่ปลายทาง คือ การกำจัดขยะ มากกว่าการจัดการขยะมูลฝอยที่ต้นทาง หรือการลดปริมาณการเกิดขยะ ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยของประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังตารางที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 และอัตราการเกิดขยะมูลฝอยเฉลี่ยต่อวันต่อประชากรหนึ่งคนที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปี

⁶ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 1 : ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561⁷

| ปี พ.ศ. | ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน) | อัตราการเกิดขยะมูลฝอย (กิโลกรัม/คน/วัน) |
|---------|---|--|
| 2557 | 26.19 | 1.11 |
| 2558 | 26.85 | 1.13 |
| 2559 | 27.06 | 1.14 |
| 2560 | 27.37 | 1.13 |
| 2561 | 27.82 | 1.15 |

ประเทศไทยมีขยะมูลฝอยเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ส่งผลให้รัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเพื่อการจัดการและการกำจัดขยะ อย่างไรก็ตาม มีขยะมูลฝอยเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ถูกนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง จึงก่อให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างจำนวนมาก อีกทั้ง กระบวนการกำจัดขยะอาหารที่นิยมใช้ในปัจจุบันคือการฝังกลบยังก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากมาย รวมถึงการปล่อยก๊าซมีเทนซึ่งเป็นสาเหตุของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศโลก

ในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาขยะและได้กำหนดให้ขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องให้ความสำคัญและแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน โดยกำหนดให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นหนึ่งในแผนกลยุทธ์ด้านการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย รวมทั้งจัดให้มีแผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในระดับจังหวัดและระดับประเทศ เพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งในปี พ.ศ. 2559 กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2559–2564⁸ เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) และเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้ขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติ

⁷ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 [ออนไลน์], กรกฎาคม 2561. แหล่งที่มา:
http://infofile.pcd.go.th/Waste/Wst20180821_02.pdf [12 พฤษภาคม 2562]

⁸ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 – 2564), (กรุงเทพมหานคร: แอคทีฟพริ้นท์, 2559), หน้า 3.

แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2559–2564 มีกรอบแนวคิดหลักตามหลักการ 3Rs⁹ ได้แก่ ลดการใช้ (Reduce) นำมาใช้ซ้ำ (Reuse) นำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) โดยเน้นการลดการสร้างขยะตั้งแต่ต้นทาง การนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ และคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากขยะด้วยการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น ผลิตพลังงาน ทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเรื่องขยะจากเดิมที่เน้นการกำจัดทิ้งมากที่สุด เป็นมุ่งเน้นการทำให้เหลือขยะมูลฝอยที่ต้องกำจัดทิ้งน้อยที่สุด

จากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐดังกล่าวข้างต้นนั้น ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามรายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2561 โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังตารางที่ 2 ซึ่งแสดงปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ในประเทศไทย และปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 โดยในปี พ.ศ. 2561 มีขยะมูลฝอยเกิดขึ้นรวมทั้งประเทศประมาณ 27.8 ล้านตัน¹⁰ มีการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางและนำกลับไปใช้ประโยชน์จำนวน 9.58 ล้านตัน หรือร้อยละ 34 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้ โดยส่วนใหญ่เป็นการนำขยะไปผลิตเป็นปุ๋ยอินทรีย์และการใช้ประโยชน์จากขยะรีไซเคิล

ตารางที่ 2 : ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ ขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้อง และขยะมูลฝอยที่ถูกจัดการอย่างไม่ถูกต้อง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561¹¹

| ปี พ.ศ. | ปริมาณ ขยะมูลฝอย ที่เกิดขึ้น (ล้านตัน) | ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูก นำมาใช้ประโยชน์ | | ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูก กำจัดอย่างถูกต้อง | | ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูก กำจัดอย่างไม่ถูกต้อง | |
|------------|---|--|--------|--|--------|---|--------|
| | | ล้านตัน | ร้อยละ | ล้านตัน | ร้อยละ | ล้านตัน | ร้อยละ |
| 2557 | 26.19 | 4.82 | 18 | 7.88 | 30 | 13.49 | 52 |
| 2558 | 26.85 | 4.94 | 18 | 8.34 | 31 | 13.57 | 51 |
| 2559 | 27.06 | 5.81 | 21 | 9.57 | 35 | 11.68 | 43 |
| 2560 | 27.37 | 8.51 | 31 | 11.69 | 43 | 7.17 | 26 |
| 2561 | 27.82 | 9.58 | 34 | 10.88 | 39 | 7.36 | 27 |

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-23

¹⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2561, (กรุงเทพมหานคร: ส.มณฑลการพิมพ์, 2562), หน้า 36.

¹¹ เรื่องเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้สถานการณ์ในตารางที่ 2 ข้างต้นจะแสดงถึงการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยที่เพิ่มมากขึ้น แต่ทั้งการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยและการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องนั้น เป็นการจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นแล้วตรงปลายทาง ในขณะที่แนวโน้มปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยของประเทศไทยในแต่ละปียังคงเพิ่มสูงขึ้น สวนทางกับแนวความคิดการจัดการขยะที่มุ่งเน้นการลดปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทางมากกว่าการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ ดังนั้น การจัดการขยะมูลฝอยจึงยังเป็นหนึ่งในปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยมีมาตรการที่ชัดเจนในการสนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนตระหนักถึงปัญหาและเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณการเกิดขยะตั้งแต่ต้นทาง เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพและยั่งยืน

สำหรับข้อมูลด้านการสูญเสียอาหารและการเกิดขยะอาหารของประเทศไทยยังมีค่อนข้างจำกัด¹² ข้อมูลเชิงสถิติล่าสุดที่เกี่ยวกับขยะอาหารนั้นเป็นข้อมูลจากรายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559¹³ จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบุว่า สัดส่วนขยะร้อยละ 64 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นเป็นขยะอินทรีย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นขยะที่เกิดจากเศษอาหารหรืออาหารส่วนเกินการบริโภค

ขยะอาหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยถูกจัดรวมอยู่ในกลุ่มขยะมูลฝอยประเภทขยะอินทรีย์ ซึ่งมีวิธีการกำจัดขยะที่นิยมใช้คือการนำไปฝังกลบ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีความสามารถในการกำจัดขยะไม่ถึงร้อยละ 70 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น ทำให้มีขยะมูลฝอยตกค้างจำนวนมาก อีกทั้งบางพื้นที่มีการกำจัดขยะด้วยวิธีฝังกลบที่ไม่ถูกต้อง จึงก่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากการปนเปื้อนมลพิษจากขยะสู่ดิน แหล่งน้ำทั้งบนดินและใต้ดิน เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์พาหะนำโรค นอกจากนี้ การฝังกลบยังก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซมีเทนจากกองขยะมูลฝอยซึ่งเป็นหนึ่งในก๊าซเรือนกระจกที่ส่งผลกระทบต่อเกิดภาวะเรือนกระจกได้มากกว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึง 25 เท่า¹⁴

¹² พิมพ์พิลาส นันทิพล เศษรัมย์, นักวิจัยร่วมผลักดันนโยบายลดปริมาณอาหารเหลือทิ้งและขยะอาหารในไทย [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.thai-german-cooperation.info/th/researchers-support-shaping-thailands-policy-on-food-loss-and-waste/> [18 มีนาคม 2562]

¹³ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 [ออนไลน์], 2560. แหล่งที่มา: http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_report.cfm?task=wsthaz_annual59 [12 พฤษภาคม 2562]

¹⁴ บริษัท กรีน สไตล์ จำกัด, ก๊าซเรือนกระจกคืออะไร? [ออนไลน์], 7 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา: <http://greenstylethailand.com/?p=4081> [11 พฤษภาคม 2562]

การสูญเสียอาหารกลายเป็นขยะอาหารของประเทศไทยนั้นมาจากสาเหตุหลายประการ¹⁵ เช่น การทิ้งอาหารของผู้ประกอบการร้านค้าเนื่องจากสินค้าหมดอายุหรือขายไม่หมด แม้ว่าอาหารบางอย่างสามารถนำไปแปรรูปเพื่อบริโภคต่อได้ การทิ้งอาหารเป็นขยะเนื่องจากข้อกำหนดหรือมาตรฐานด้านอาหารที่อาจสูงเกินจำเป็น การทิ้งอาหารที่เหลือจากธุรกิจการจัดเลี้ยงหรือร้านอาหาร วัฒนธรรมการบริโภคเหลือ รวมถึงการบริโภคอาหารที่ซื้อหรือปรุงในครัวเรือนไม่หมด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ขยะอาหารนั้นเป็นเรื่องที่คนไทยยังไม่ตระหนักถึงหรือมองว่าเป็นปัญหา¹⁶ รวมถึงไม่ทราบว่าขยะอาหารนั้นส่งผลกระทบต่อมากมาย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลขยะอาหารและการสูญเสียอาหารระดับประเทศอย่างเป็นระบบ¹⁷ ทำให้ขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นเกี่ยวกับปัญหาขยะอาหารที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานอาหาร ส่งผลให้ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายระดับชาติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารโดยเฉพาะ แม้รัฐบาลได้ยกระดับให้ปัญหาขยะเป็นวาระแห่งชาติก็ตาม

จากการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลของผู้เขียน พบว่า กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการจัดทำรายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยเป็นประจำทุกปี โดยมีการสรุปปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละปี แนวโน้มปริมาณขยะ รวมถึงผลการดำเนินการจัดการขยะ แต่ข้อมูลปริมาณขยะอาหารหรือขยะอินทรีย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นมีเพียงข้อมูลล่าสุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ล้าสมัยและไม่เพียงพอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและสร้างแนวทางการปฏิบัติเพื่อบริหารจัดการขยะอาหาร อีกทั้งไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะระบุว่าขยะอาหารในประเทศไทยเกิดขึ้นปริมาณเท่าใดในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานอาหาร และเกิดขึ้นในแต่ละกระบวนการเป็นสัดส่วนเท่าไร เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมุ่งเน้นการแก้ปัญหาการเกิดขยะอาหารได้อย่างถูกต้อง

¹⁵ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน), กินเหลือส่งผลเสียมากกว่าที่คิด [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

https://www.cpbrandsite.com/กินอย่างยั่งยืน/view_article.php?id=14 [10 มีนาคม 2562]

¹⁶ อนุสรฯ ทองอุไร, วิกฤตขยะจากอาหาร แก่ด้วย ‘จากฟาร์มถึงโต๊ะอาหาร’ [ออนไลน์], 14 เมษายน 2561.

แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/social/general/547845> [18 พฤษภาคม 2562]

¹⁷ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Hate Waste ขยะใครใครก็ไม่รัก, (กรุงเทพมหานคร: ปาฝน เนกซ์สเตป, 2560), หน้า 94.

บทที่ 4

มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอาหารของต่างประเทศ

ขยะอาหารถือเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ทั้งยังส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงทางอาหารของประเทศและของโลก องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเรื่องการลดขยะอาหารและการสูญเสียอาหารเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ในข้อที่ 12 ว่าด้วยการสร้างหลักประกันให้มีรูปแบบการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน¹ โดยมีเป้าหมายข้อ 12.3 เกี่ยวกับการลดขยะเศษอาหารของโลกลงครึ่งหนึ่งในระดับค้าปลีกและผู้บริโภค และลดการสูญเสียอาหารจากกระบวนการผลิตและห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงการสูญเสียหลังการเก็บเกี่ยวภายในปี พ.ศ. 2573²

จากเป้าหมายขององค์การสหประชาชาติ ทำให้หลายประเทศเกิดการตื่นตัวและตระหนักถึงปัญหาของขยะอาหาร และมีการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดวิกฤติขยะอาหารให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การสหประชาชาติ

4.1 มาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ขยะอาหารในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ในพื้นที่การเกษตร สถานที่จัดเก็บผลิตผล โรงเรียนและร้านอาหาร โดยมีสัดส่วนของการสูญเสียอาหารและขยะอาหารประมาณร้อยละ 40³ ของอาหารที่ผลิตได้ในประเทศ หรือประมาณ 72 ล้านกิโลกรัมต่อปี ในขณะที่มีรายงานว่า ร้อยละ 14 ของประชากรในประเทศยังคงประสบภาวะขาดแคลนอาหาร ซึ่งหากสามารถเปลี่ยนการสูญเสียอาหารส่วนเกินการบริโภคที่กลายเป็นขยะนี้ให้เป็นมื้ออาหารสำหรับผู้ขาดแคลน จะสามารถยุติปัญหาความมั่นคงทางอาหารของประชาชนชาวอเมริกันทุกคนได้โดยที่ยังมีอาหารเหลืออีกด้วย

¹ Project Everyone, **The 17 Goals** [Online], 2015. Available from: <https://www.globalgoals.org/> [8 May 2019]

² Project Everyone, **The Targets** [Online], 2015. Available from: <https://www.globalgoals.org/12-responsible-consumption-and-production> [8 May 2019]

³ Harvard Food Law and Policy Clinic and the Food Recovery Project at University of Arkansas School of Law, **Federal Enhanced Tax Deduction for Food Donation: A Legal Guide** [Online], 15 April 2016. Available from: https://www.chlpi.org/food_library/federal-enhanced-tax-deduction-for-food-donation-a-legal-guide [10 March 2019]

รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาจึงตระหนักถึงความสำคัญของการบริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภค และมีการออกนโยบายลดหย่อนภาษีเพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาคอาหาร⁴ โดยในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2558 มีการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายการลดหย่อนภาษีการบริจาคทรัพย์สิน รวมถึงมีการประกาศใช้กฎหมาย Food Recovery Act ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 ส่งผลให้ผู้ประกอบการทุกรูปแบบในสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นบริษัทและบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน หรือกิจการเจ้าของคนเดียว สามารถใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการบริจาคอาหารได้เพิ่มเติมจากการบริจาคทรัพย์สินที่กฎหมายได้ให้สิทธิประโยชน์ไว้ก่อนแล้ว

4.1.1 การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับธนาคารอาหารที่ได้รับการรับรอง

ธนาคารอาหาร (Food Bank) เป็นองค์กรการกุศลที่ให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ขาดแคลน⁵ ก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มบุคคลที่ใช้ต้นแบบจากโบสถ์ในสหรัฐอเมริกาที่รับบริจาคอาหารไว้แบ่งปันแก่คนในชุมชน

ธนาคารอาหารมีอยู่ทุกรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการดำเนินงานโดยการรับบริจาคเงินและสิ่งของ ไม่ว่าจะเป็นของสด ของแห้ง อาหารสำเร็จรูปต่าง ๆ รวมถึงเครื่องอุปโภค จากบุคคลทั่วไป ร้านค้า องค์กรธุรกิจต่าง ๆ เพื่อนำไปปรุงเป็นอาหารสำเร็จรูป ทำเป็นชุดอาหาร หรือเป็นอาหารสด แจกจ่ายให้กับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย

สำหรับอาหารที่รับบริจาคส่วนใหญ่เป็นอาหารที่ใกล้หมดอายุหรือหมดอายุแล้วในทางเทคนิค กล่าวคือ โดยปกติบริษัทที่ผลิตอาหารในสหรัฐอเมริกาจะระบุวันหมดอายุไว้ล่วงหน้าประมาณ 3 เดือนถึง 2 ปี นั้นหมายถึงอาหารที่ได้รับบริจาคมานั้นยังสามารถนำไปบริโภคได้ นอกจากนี้ ภาครัฐเองยังมีนโยบายนำสินค้าเกษตรที่ล้นปริมาณการผลิตมาบริจาคให้แก่ธนาคารอาหารเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลน และแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาดเช่นกัน เห็นได้ว่าการบริจาคอาหารให้แก่ธนาคารอาหารนั้นเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดปริมาณการสูญเสียอาหารส่วนเกินการบริโภคที่จะกลายเป็นขยะอาหารในท้ายที่สุด

⁴ Ibid.

⁵ ศุภเดช ศักดิ์ดวง, ทำความรู้จัก ‘ธนาคารอาหาร’ ในสหรัฐฯ ช่องทางพิอาร์-ลดหย่อนภาษี ‘เจ้าส่วนเกิน’? [ออนไลน์], 18 กรกฎาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/isranews-article/67877-isranews111-67877.html> [3 เมษายน 2562]

4.1.1.1 ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

ธนาคารอาหารที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้นจะต้องเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ตามมาตรา 501(c)(3) แห่งประมวลรัษฎากรของสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ และไม่มีวัตถุประสงค์ในการนำผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินกิจการหรือผลกำไรมาแบ่งปันแก่ผู้ถือหุ้น เจ้าของ หรือสมาชิก

องค์กรไม่แสวงหากำไรจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ต่อเมื่อได้รับการรับรองจากกรมสรรพากร (Internal Revenue Service หรือ IRS) ซึ่งกรมสรรพากรได้กำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องส่งข้อมูลคำร้องให้แก่กรมสรรพากร โดยระบุรายละเอียดขององค์กรในแบบฟอร์ม 1023⁶ เพื่อให้ได้รับการรับรองในการยกเว้นภาษีเงินได้

4.1.1.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ

องค์กรไม่แสวงหากำไรตามมาตรา 501(c)(3) จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลางหรือเรียกว่า “Exempt Organization” ตามบทบัญญัติในมาตรา 501(a) แห่งประมวลรัษฎากรของสหรัฐอเมริกา⁷ (Internal Revenue Code) เว้นแต่จะถูกปฏิเสธไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ตามมาตรา 502 และมาตรา 503

องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรของตนให้แก่กรมสรรพากรเป็นประจำทุกปีเพื่อคงสถานะของการเป็นองค์กรที่ได้รับการยกเว้นภาษี หากองค์กรดังกล่าวไม่ส่งข้อมูลส่งข้อมูลซ้ำ ส่งข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง จะต้องเสียค่าปรับ 20 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน จนกว่าจะมีการส่งข้อมูลให้แก่สรรพากรครบถ้วนและถูกต้อง ในกรณีที่องค์กรฯไม่ส่งข้อมูลให้แก่กรมสรรพากรเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน องค์กรดังกล่าวก็จะสูญเสียสถานะการเป็นองค์กรที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้⁸

⁶ Internal Revenue Service, **Instructions for Form 1023** [Online], December 2017. Available from: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i1023.pdf> [12 May 2019]

⁷ 501(a) Internal Revenue Code

An organization described in subsection (c) or (d) or section 401(a) shall be exempt from taxation under this subtitle unless such exemption is denied under section 502 or 503.

⁸ Internal Revenue Service, **Annual Exempt Organization Information Returns** [Online], Available from: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/annual-exempt-organization-information-returns> [10 March 2019]

4.1.1.3 ข้อยกเว้นของสิทธิประโยชน์ทางภาษี

หากองค์กรไม่แสวงหากำไรตามมาตรา 501(a) แห่งประมวลรัษฎากรมีรายได้จากการดำเนินกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร⁹ องค์กรไม่แสวงหากำไรมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้จากรายได้ที่เกิดจากธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นด้วย ตามบทบัญญัติในมาตรา 501(b) แห่งประมวลรัษฎากรของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁰ การเก็บภาษีเงินได้ดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรไม่แสวงหากำไรกับองค์กรธุรกิจปกติที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน

4.1.2 การลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคอาหาร

ในปี พ.ศ. 2539 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act of 1996 โดยมีการกำหนดข้อจำกัดความรับผิดชอบของผู้บริจาคอาหาร เพื่อส่งเสริมให้มีการบริจาคอาหารแก่องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการอาหารแก่ผู้ยากไร้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 มีการออกกฎหมาย Protecting Americans from Tax Hikes (PATH) Act of 2015 (section 113)¹¹ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการลดหย่อนภาษีของรัฐบาลกลาง (federal tax) สำหรับการบริจาคอาหาร โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการบริจาคทรัพย์สินประเภทสินค้า (Inventory) ในประมวลรัษฎากรของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ครอบคลุมการบริจาคอาหาร และเพิ่มอัตรการลดหย่อนจาก 10% เป็น 15% ของเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) ของผู้เสียภาษี

⁹ Internal Revenue Service, **Unrelated Business Income Tax** [Online], Available from:

<https://www.irs.gov/charities-non-profits/unrelated-business-income-tax> [10 March 2019]

¹⁰ 501(b) Internal Revenue Code

An organization exempt from taxation under subsection (a) shall be subject to tax to the extent provided in parts II, III, and VI of this subchapter, but (notwithstanding parts II, III, and VI of this subchapter) shall be considered an organization exempt from income taxes for the purpose of any law which refers to organizations exempt from income taxes.

¹¹ Fobes, A., and Lawless, J., **PATH Act Provides Critical Tax Relief and Stability for American Families and Job Creators 1023** [Online], 1 December 2015. Available from:

<https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/path-act-provides-critical-tax-relief-and-stability-for-american-families-and-job-creators> [13 May 2019]

หลังจากที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาขยะอาหาร จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรผ่านการประกาศใช้กฎหมาย Food Recovery Act ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 เพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกร ผู้ค้าปลีก ร้านอาหาร และสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาคอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ให้การช่วยเหลือผู้ขาดแคลนอาหาร

4.1.2.1 ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

ผู้เสียภาษีอากรในสหรัฐอเมริกาทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่มีการบริจาคทรัพย์สินแก่องค์กรการกุศล (Charitable Contributions) ตามข้อกำหนดของกฎหมาย สามารถยื่นเรื่องเพื่อขอลดหย่อนภาษีได้เงินได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 170(a)(1) แห่งประมวลรัษฎากรของประเทศสหรัฐอเมริกา¹²

หลังจากการประกาศใช้กฎหมาย Food Recovery Act ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 170(e)(3)(C) แห่งประมวลรัษฎากรของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเพิ่มบทบัญญัติในข้อ vii¹³ ความว่า ‘การบริจาคอาหารแก่องค์กรการกุศลให้รวมถึงการบริจาคแก่หรือการบริจาคเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคารอาหารหรือองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกันซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการอาหารที่ไม่แสวงหากำไร’ และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย Food Donation Act

¹² 170(a)(1) Internal Revenue Code

There shall be allowed as a deduction any charitable contribution (as defined in subsection (c)) payment of which is made within the taxable year. A charitable contribution shall be allowable as a deduction only if verified under regulations prescribed by the Secretary.

¹³ SEC. 204. Food Recovery Act of 2017

(a) Nonprofit retail sales. - Section 170(e)(3)(C) of the Internal Revenue Code of 1986 is amended by adding at the end the following new clause:

“(vii) NONPROFIT RETAIL SALE. - For purposes of clause (i), a charitable contribution of food includes a contribution to or for the use of an organization described in subsection (c) that is a food bank, food pantry, soup kitchen, or other similar organization which holds such food for nonprofit retail sale. For purposes of the preceding sentence, the terms ‘food bank’, ‘food pantry’, and ‘soup kitchen’ have the meanings given such terms by section 201A of the Emergency Food Assistance Act of 1983 (7 U.S.C. 7501).”

of 2017 มาตรา (c) วรรคที่ 3¹⁴ ความว่า ‘ผู้บริจาคที่ได้รับการรับรอง (Qualified Direct Donor) ได้แก่ ผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่ง ผู้ผลิตผลผลิตทางการเกษตร ร้านอาหาร ผู้ให้บริการจัดเลี้ยง หน่วยงานด้านอาหารใน โรงเรียนหรือสถาบันอุดมศึกษา’ ส่งผลให้ผู้เสียภาษีอากรทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรธุรกิจทุกรูปแบบใน สหรัฐอเมริกาสามารถใช้สิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้จากการบริจาคอาหารแก่ธนาคารอาหารหรือองค์กรที่มี ลักษณะคล้ายกันที่ได้รับการรับรองตามข้อกำหนดของกรมสรรพากรสหรัฐอเมริกา เพิ่มเติมจากการใช้ สิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการบริจาคทรัพย์สินได้

4.1.2.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ

การหักลดหย่อนภาษีเงินได้จากการบริจาคทรัพย์สินนั้น¹⁵ ผู้เสียภาษีอากรสามารถ หักลดหย่อนได้ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่บริจาค โดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ใช้ไปในการ ได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น ซึ่งโดยทั่วไปจะมีมูลค่าต่ำกว่าราคาตลาดของทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามยอดบริจาค ที่นำมาหักลดหย่อนนั้น จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายประมวลรัษฎากรของประเทศ สหรัฐอเมริกา มาตรา 170(b)(1) สำหรับผู้เสียภาษีอากรประเภทบุคคลธรรมดา และมาตรา 170(b)(2) สำหรับผู้เสียภาษีอากรนิติบุคคล โดยบุคคลธรรมดาสามารถหักลดหย่อนภาษีจากการบริจาคทรัพย์สินได้ ไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) และนิติบุคคลสามารถหัก ลดหย่อนภาษีจากการบริจาคทรัพย์สินได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้สุทธิที่ต้องนำมาคำนวณภาษี (Taxable income)

¹⁴ SEC. 204. Food Recovery Act of 2017

(a)(2)(D) by inserting after paragraph (2) the following:

“(B) QUALIFIED DIRECT DONOR DESCRIBED.—A qualified direct donor referred to in subparagraph (A) is a retail grocer, wholesaler, agricultural producer, restaurant, caterer, school food authority, or institution of higher education (as defined in section 102 of the Higher Education Act of 1965 (20 U.S.C. 1002)).”

¹⁵ Thomson, A., **Charitable contributions of food inventory— A tax incentive in the holiday spirit** [Online], 7 November 2017. Available from: <https://www.bonadio.com/news-events/articles/charitable-contributions-food-inventory--tax-incentive-holiday-spirit> [13 May 2019]

อนึ่ง ในการคำนวณภาษีเงินได้ของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁶ ผู้เสียภาษีต้องนำเงินได้ทุกประเภทที่เกิดขึ้นมารวมกันแล้วหักเงินได้ที่ได้รับการยกเว้น จะได้เป็นเงินได้ทั้งหมด (Gross Income) จากนั้น หักค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับปรุงเงินได้ (Deduction for Adjusted Gross Income) จะได้เป็นเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) สุดท้ายให้นำค่าใช้จ่ายที่ให้หักออกจากเงินได้ (Deduction from Adjusted Gross Income) และ ค่าลดหย่อนอื่น ๆ มาหักออกจากเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) ก็จะได้เป็นเงินได้สุทธิที่ต้องนำมาคำนวณภาษี (Taxable income)

ผู้เสียภาษีที่มีการบริจาคตอาหารส่วนเกินการบริโภคให้แก่ธนาคารอาหารหรือองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกันที่ได้รับการรับรองตามข้อกำหนดของกรมสรรพากรสหรัฐอเมริกา จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติมจากการบริจาคทรัพย์สิน โดยจำนวนเงินที่สามารถนำไปหักลดหย่อนได้นั้นจะแตกต่างกันตามประเภทของผู้เสียภาษี ตามบทบัญญัติในมาตรา 170(e)(3)(C)(ii) แห่งประมวลรัษฎากรของประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรธุรกิจรูปแบบบริษัทประเภท C Corporations^{17 18} จะสามารถหักลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้สุทธิที่ต้องนำมาคำนวณภาษี (Taxable income) ในขณะที่ผู้เสียภาษีประเภทอื่น ๆ เช่น บุคคลธรรมดา บริษัทประเภท S Corporations^{19 20} บริษัทจำกัด และกิจการเจ้าของคนเดียว สามารถหักลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) ที่เกิดขึ้นในปีภาษี

¹⁶ สุรัชย์ สุรดิเมธาพันธ์, “ปัญหาการหักลดหย่อนภาษีเงินได้,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 16-17.

¹⁷ โครงสร้างธุรกิจแบบ C-Corporation นั้น เจ้าของกิจการมีส่วนรับผิดชอบต่อหนี้สินของกิจการแต่เพียงจำกัด ผลกำไรขาดทุนของกิจการและเงินเดือนของเจ้าของกิจการถือเป็นคนละส่วนกัน จึงไม่นำมารวมคำนวณภาษีร่วมกัน

¹⁸ Belle Chen, **11.โครงสร้างธุรกิจแบบC-Corporation** [ออนไลน์], 19 ตุลาคม 2552. แหล่งที่มา: <https://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=bellechen&month=10-2009&date=01&group=1> [13 พฤษภาคม 2562]

¹⁹ โครงสร้างธุรกิจแบบ C-Corporation นั้น เจ้าของกิจการมีส่วนรับผิดชอบต่อหนี้สินของกิจการแต่เพียงจำกัด ผลกำไรขาดทุนของกิจการ จะนำมารวมกับเงินเดือนของเจ้าของกิจการและนำมารวมคำนวณภาษีร่วมกัน

²⁰ Belle Chen, **12.โครงสร้างธุรกิจแบบS-Corporation** [ออนไลน์], 19 ตุลาคม 2552. แหล่งที่มา: <https://www.bloggang.com/mainblog.php?id=bellechen&month=04-10-2009&group=1> [13 พฤษภาคม 2562]

4.1.3 มาตรการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษี

การสูญเสียอาหารจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม กระทบต่อเศรษฐกิจ และสูญเสียโอกาสในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนอาหารในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกว่า 50 ล้านคน รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงมีการออกกฎหมาย Food Recovery Act ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 เพื่อแก้ไขปัญหาขยะอาหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณอาหารส่วนเกินการบริโภคที่จะกลายเป็นขยะอาหารจากทุกขั้นตอนในห่วงโซ่อุปทานอาหาร ตั้งแต่พื้นที่การเกษตรที่ใช้ในการผลิตอาหารจนถึงการบริโภค ส่งเสริมให้เกษตรกร ผู้ค้าปลีก และร้านอาหารเข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาคอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ ให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ให้การช่วยเหลือผู้ขาดแคลนอาหาร

นอกเหนือไปจากมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้แก่เกษตรกรและองค์กรธุรกิจที่บริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภคแก่ธนาคารอาหารหรือองค์กรที่ดำเนินกิจการคล้ายกันตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้วนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังครอบคลุมถึงมาตรการอื่น ๆ ที่นำมาใช้เพื่อช่วยลดขยะอาหาร²¹ ดังนี้

(1) ลดขยะอาหารในระดับการบริโภค

- ให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับวันที่ควรบริโภคก่อน (best before) และกำหนดให้ผู้ผลิตอาหารที่ต้องการระบุวันที่บนอาหารให้ใช้คำว่า “Best if used by” และมีคำว่า “Manufacturer’s suggestion only” ด้วย เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจชัดเจนว่าวันที่ที่ระบุเป็นคำแนะนำด้านคุณภาพของผู้ผลิตเท่านั้น
- สนับสนุนให้เกิดการณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของขยะอาหารและกลยุทธ์ในการลดปริมาณอาหารส่วนเกินการบริโภคในระดับครัวเรือนที่อาจกลายเป็นขยะอาหาร

(2) ลดขยะอาหารในระดับพื้นที่การเกษตร ร้านค้า ร้านอาหาร

- เพิ่มการลงทุนด้านการจัดเก็บและการกระจายอาหารเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของธนาคารอาหาร
- ปรับปรุงกฎหมายการบริจาคอาหาร Food Donation Act เพื่อเพิ่มความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แก่องค์กรธุรกิจที่บริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภค
- ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบริจาคอาหาร

²¹ ReFED, **FOOD RECOVERY ACT** [Online], 2019. Available from: <https://www.refed.com/tools/food-waste-policy-finder/federal-policy/food-recovery-act> [5 April 2019]

(3) ลดขยะอาหารในระดับโรงเรียน

- จัดให้มีการสอนเกี่ยวกับขยะอาหารในทุกโรงเรียน เพื่อลดการสูญเสียอาหารในโรงเรียน รวมถึงสนับสนุนให้ร้านอาหารหรือโรงอาหารของโรงเรียนซื้อผักและผลไม้ที่มีรูปลักษณะไม่สวยงามซึ่งมีราคาต่ำกว่าราคาอาหารทั่วไป
- สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนและกิจการเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มความสามารถในการลดขยะอาหาร

(4) ลดขยะอาหารในระดับรัฐบาลกลาง ซึ่งรวมถึงรัฐสภาและกองทัพ

- จัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านอาหารโดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (United States Department of Agriculture หรือ USDA) เพื่อประสานงานการดำเนินการของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการลดปริมาณการเกิดขยะอาหาร
- กำหนดให้บริษัทที่ได้รับสัญญาบริการด้านอาหารกับรัฐบาลกลางบริจาคอาหารส่วนเกินให้กับธนาคารอาหาร

(5) ลดขยะอาหารที่จะถูกนำไปฝังกลบ

- สนับสนุนโครงการเปลี่ยนขยะอาหารเป็นพลังงาน ในพื้นที่การเกษตรและในระดับท้องถิ่น โดยต้องไม่นำอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ไปผลิตเป็นพลังงาน
- จัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการแปลงขยะอาหารเป็นปุ๋ยหมักและการเปลี่ยนขยะอาหารเป็นพลังงาน

(5) ลดขยะอาหารผ่านการวิจัย

- กำหนดให้กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาพัฒนาเทคโนโลยีที่จะเพิ่มอายุบนชั้นวาง (shelf-life) ของอาหารสด
- กำหนดให้กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตั้งมาตรฐานปริมาณขยะอาหารในระดับพื้นที่การเกษตร

4.2 มาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารของประเทศแคนาดา

จากข้อมูลตามรายงาน The Avoidable Crisis of Food Waste²² ที่เกิดจากความร่วมมือของสององค์กร ได้แก่ Second Harvest และ Value Chain Management International พบว่าในปี พ.ศ. 2561 ประเทศแคนาดามีสัดส่วนการสูญเสียอาหารและกลายเป็นขยะอาหารถึงร้อยละ 58 ของอาหารที่ผลิตได้ในประเทศ หรือประมาณ 35.5 ล้านตันต่อปี คิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า 49 ล้านล้านดอลลาร์แคนาดา

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางของประเทศแคนาดา ยังไม่มีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาขยะอาหารโดยตรง มีเพียงการเครดิตภาษีสำหรับผู้บริจาคเงินหรือสิ่งของ (gift) ให้แก่ผู้รับบริจาคที่ได้รับการรับรอง (Qualified donees) เท่านั้น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้บริจาคอาหารจะเป็นมาตรการทางภาษีในระดับรัฐบาลท้องถิ่น (province)²³ โดยผู้เสียภาษีในรัฐนั้น ๆ จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจากมาตรการทางภาษีสำหรับการบริจาคเงินหรือสิ่งของที่เป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางแคนาดา

ในเอกัตศึกษานี้ ผู้เขียนได้เลือกศึกษามาตรการทางภาษีเพื่อลดขยะอาหารของรัฐออนแทรีโอ และรัฐบริติชโคลัมเบียของประเทศแคนาดา เนื่องจากเป็นรัฐลำดับแรกของประเทศแคนาดาที่มีนโยบายการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้บริจาคอาหาร

4.2.1 การเครดิตภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคให้องค์กรการกุศล

ประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดา (Income Tax Act) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้เสียภาษีอากรในประเทศแคนาดาที่มีการบริจาคแก่องค์กรการกุศล ดังนี้

²² Second Harvest and Value Chain Management International, **The Avoidable Crisis of Food Waste: the roadmap** [Online], 2019. Available from: <https://secondharvest.ca/wp-content/uploads/2019/01/Avoidable-Crisis-of-Food-Waste-The-Roadmap-by-Second-Harvest-and-VCMI.pdf> [11 March 2019]

²³ Food Banks Canada, **Fresh Food Tax Credit: An Agricultural Tax Credit for Fresh Food Donations** [Online], September 2016. Available from: https://www.foodbankscanada.ca/getmedia/cee1bccc2-2353-4ffd-95c5-5aeffe50b955/Fresh-Food-Tax-Credit_Food-Banks-Canada_Aug2016.pdf.aspx?ext=.pdf [11 March 2019]

4.2.1.1 ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

มาตรา 110.1(1) แห่งประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดา (Income Tax Act)²⁴ ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้เสียภาษีอากรในประเทศแคนาดาสามารถขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคเงินหรือสิ่งของแก่องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรอง โดยสิทธิประโยชน์ทางภาษีนี้นี้เป็นเครดิตภาษีประเภทไม่สามารถขอคืนเป็นเงินได้ (Federal and provincial or territorial non-refundable tax credits)²⁵ หมายถึง เครดิตภาษีที่ไม่สามารถขอคืนเป็นเงินได้ หากมีเครดิตภาษีเกินกว่าภาษีที่ต้องเสียหรือมีเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษี²⁶

4.2.1.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ

ผู้เสียภาษีอากรสามารถขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคเงินหรือสิ่งของแก่องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรอง ตามอัตราเครดิตภาษีการบริจาคเพื่อการกุศล (Charitable donation tax credit rates) สำหรับรัฐบาลกลางแคนาดาและรัฐบาลท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ โดยคำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สินที่บริจาค อย่างไรก็ตาม ผู้เสียภาษีอากรสามารถขอเครดิตภาษีเงินได้ไม่เกินร้อยละ 75 ของรายได้สุทธิของผู้บริจาคที่เกิดขึ้นในปีภาษีนั้น และผู้บริจาคสามารถยื่นขอเครดิตภาษีได้ภายในห้าปีภาษีนับจากปีที่บริจาค

อัตราเครดิตภาษีการบริจาคให้แก่องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรองของประเทศแคนาดาจะแบ่งตามมูลค่าของการบริจาคเป็นสองช่วงได้แก่ อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา และอัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคส่วนที่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา ดังแสดงในตารางที่ 3 กล่าวคือ หากผู้เสียภาษีมีการบริจาคให้แก่องค์กรการกุศลในปีภาษีนั้น ๆ น้อยกว่าหรือเท่ากับ 200 ดอลลาร์แคนาดา การยื่นขอเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคมานั้นจะใช้อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา แต่หากผู้เสียภาษีมีการบริจาคให้แก่องค์กรการกุศลในปีภาษีนั้น ๆ เกินกว่า 200 ดอลลาร์แคนาดา การยื่นขอเครดิตภาษีสำหรับการบริจาค จะคำนวณจาก

²⁴ Canada Revenue Agency, **PART I Income Tax (continued)** [Online], 2019. Available from: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-3.3/page-99.html> [16 May 2019]

²⁵ Canada Revenue Agency, **Line 349 - Donations and gifts** [Online], 12 February 2019. Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-349-donations-gifts.html> [16 May 2019]

²⁶ วาสนา สุขสมัย, “การนำระบบเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาใช้แทนระบบการหักลดหย่อน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 63.

การนำ 200 ดอลลาร์แคนาดา คูณกับอัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา ได้เป็นมูลค่า (ก) จากนั้น นำมูลค่าของการบริจาคส่วนที่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา คูณกับอัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคส่วนที่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา ได้เป็นมูลค่า (ข) แล้วนำมูลค่า (ก) รวมกับมูลค่า (ข) จะได้เป็นจำนวนเงินที่ผู้เสียภาษีสามารถขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคให้แก่องค์กรการกุศลในปีภาษีนั้น

ตัวอย่างการคำนวณเครดิตภาษีการบริจาคของผู้เสียภาษีอากรในประเทศแคนาดา²⁷

ผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในรัฐควิเบก และมีการบริจาคให้แก่องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2560 รวมมูลค่า 400 ดอลลาร์แคนาดา

(1) อัตราเครดิตภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลางแคนาดาสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา คือ ร้อยละ 15 และอัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคส่วนที่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา คือ ร้อยละ 29 ดังนั้น ผู้เสียภาษีอากรสามารถขอเครดิตภาษีเงินได้ของรัฐบาลกลางเป็นจำนวนเงิน 88 ดอลลาร์แคนาดา $[(15\% \times \$200) + (29\% \times \$200) = \$88]$

(2) อัตราเครดิตภาษีเงินได้ของรัฐควิเบกสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา คือ ร้อยละ 20 และอัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคส่วนที่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา คือ ร้อยละ 24 ดังนั้น ผู้เสียภาษีอากรสามารถขอเครดิตภาษีเงินได้ของรัฐควิเบกเป็นจำนวนเงิน 88 ดอลลาร์แคนาดา $[(20\% \times \$200) + (24\% \times \$200) = \$88]$

(3) ดังนั้น ผู้เสียภาษีอากรสามารถขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคให้แก่องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2560 เป็นจำนวนเงินรวม 176 ดอลลาร์แคนาดา $(\$88 + \$88)$

²⁷ Canada Revenue Agency, **How do I calculate my charitable tax credits?** [Online], 27 January 2016. Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/giving-charity-information-donors/claiming-charitable-tax-credits/calculate-charitable-tax-credits.html> [16 May 2019]

ตารางที่ 3 : อัตราเครดิตภาษีการบริจาคเพื่อการกุศล สำหรับปี พ.ศ. 2560 ของรัฐบาลกลางแคนาดา และรัฐบาลท้องถิ่น²⁸

| รัฐ / เขตการปกครอง | อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน \$200 | อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคส่วนที่เกิน \$200 |
|--|--|---|
| รัฐบาลกลางแคนาดา | 15.00% | 29.00% |
| แอลเบอร์ตา (Alberta : AB) | 10.00% | 21.00% |
| บริติชโคลัมเบีย (British Columbia : BC) | 5.06% | 14.70% |
| แมนิโทบา (Manitoba : MB) | 10.80% | 17.40% |
| นิวบรันสวิก (New Brunswick : NB) | 9.68% | 17.95% |
| นิวฟันด์แลนด์และแลบราดอร์ (Newfoundland and Labrador : NL) | 8.70% | 18.30% |
| โนวาสโกเชีย (Nova Scotia : NS) | 8.79% | 21.00% |
| นอร์ทเวสต์ เทร์ริทอรีส์ (Northwest Territories : NT) | 5.90% | 14.05% |
| นูนาวุต (Nunavut : NU) | 4.00% | 11.50% |
| ออนแทรีโอ (Ontario : ON) | 5.05% | 11.16% |
| พริન્ซ์เอ็ดเวิร์ดไอแลนด์ (Prince Edward Island : PE) | 9.80% | 16.70% |

²⁸ Canada Revenue Agency, **Charitable donation tax credit rates** [Online], 24 January 2017.

Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/giving-charity-information-donors/claiming-charitable-tax-credits/charitable-donation-tax-credit-rates.html> [16 May 2019]

| รัฐ / เขตการปกครอง | อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน \$200 | อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคส่วนที่เกิน \$200 |
|------------------------------------|--|---|
| ควิเบก (Québec : QC) | 20.00% | 24.00% |
| ซัสแคตเชวัน (Saskatchewan : SK) | 10.75% | 14.75% |
| ยูคอน (Yukon : YT) | 6.40% | 12.80% |

4.2.2 การเครดิตภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคอาหาร สำหรับรัฐออนแทรีโอ

รัฐออนแทรีโอเป็นรัฐบาลท้องถิ่นลำดับแรกของประเทศแคนาดาที่มีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อลดปริมาณขยะอาหาร²⁹ โดยออกเป็นกฎหมาย Ontario regulation 153/14: Community Food Program Donation Tax Credit for Farmers ในปี พ.ศ. 2556

4.2.2.1 ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

ผู้มีสิทธิได้รับเครดิตภาษีจากการบริจาคอาหาร³⁰ จะต้องเป็น

(1) บุคคลธรรมดา หรือ กิจการเจ้าของคนเดียวที่มีการดำเนินธุรกิจการเกษตรและอาศัยอยู่ในรัฐออนแทรีโอ ณ วันที่ 31 ธันวาคมของปีภาษีนั้น หรือ

(2) นิติบุคคลที่มีการดำเนินธุรกิจการเกษตรในรัฐออนแทรีโอ

ผู้เสียภาษีจะต้องมีการบริจาคผลผลิตทางการเกษตรที่ผลิตขึ้นในรัฐออนแทรีโอ ให้แก่โครงการอาหารชุมชนที่ได้รับอนุญาต (eligible community food program) ในรัฐออนแทรีโอตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นไป

โครงการอาหารชุมชนที่ได้รับอนุญาต หมายถึงบุคคลหรือองค์กรในรัฐออนแทรีโอที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการและแจกจ่ายอาหารแก่สาธารณชนหรือผู้ขาดแคลนโดยไม่หวังผลกำไร ซึ่งรวมถึงธนาคารอาหาร และองค์กรที่จัดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศลตามประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดา

²⁹ อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ 23

³⁰ Queen's Printer for Ontario, Community Food Program Donation Tax Credit for Farmers [Online], 30 August 2017. Available from: <https://www.fin.gov.on.ca/en/credit/cfpdtc/index.html> [16 May 2019]

นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงบุคคลหรือองค์กรที่ดูแลหรือดำเนินการเกี่ยวกับโภชนาการสำหรับนักเรียนซึ่งมีการจัดเตรียมอาหารหรือของว่างให้แก่นักเรียนในระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา

4.2.2.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ

ผู้บริจาคอาหารจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในการขอเครดิตภาษีเงินได้³¹ ประเภทไม่สามารถขอคืนเป็นเงินได้ (Non-refundable tax credits) ดังนี้

(1) สำหรับบุคคลธรรมดาหรือกิจการเจ้าของคนเดียว สามารถเครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของมูลค่าการบริจาคทั้งหมดที่ตรงตามหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี (Qualifying donations) โดยจะต้องยื่นขอเครดิตภาษีเงินได้จาก การบริจาคอาหาร พร้อมกับการขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคเพื่อการกุศลตามกฎหมายประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดาที่เกิดขึ้นในปีเดียวกัน

(2) สำหรับนิติบุคคล สามารถเครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของมูลค่าการบริจาคทั้งหมดที่ตรงตามหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีของนิติบุคคล (Corporation's qualifying donations) ที่เกิดขึ้นในปีภาษีใด ๆ หลังวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2556 โดยนิติบุคคลต้องยื่นขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคอาหารพร้อมกับการขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคเพื่อการกุศลตามกฎหมายประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดาผ่านแบบฟอร์ม Schedule 2: Charitable Donations and Gifts³² การขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคอาหารสามารถกระทำได้ภายในห้าปีภาษีนับจากปีที่บริจาคอาหาร

4.2.3 การเครดิตภาษีเงินได้สำหรับการบริจาคอาหาร สำหรับรัฐบริติชโคลัมเบีย

ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐบริติชโคลัมเบียมีการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายภาษีเงินได้ของรัฐบริติชโคลัมเบีย (Income Tax Act) โดยเพิ่มบทบัญญัติ Farmers' Food Donation Tax Credit Regulation ในมาตรา 20.1 แห่งกฎหมายภาษีเงินได้ของรัฐฯ

³¹ Ibid.

³² Canada Revenue Agency, **Ontario community food program donation tax credit for farmers** [Online], 2 April 2019. Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/corporations/provincial-territorial-corporation-tax/ontario-provincial-corporation-tax/ontario-community-food-program-donation-tax-credit-farmers.html> [16 May 2019]

4.2.3.1 ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

ผู้มีสิทธิได้รับเครดิตภาษีจากการบริจาคอาหารสำหรับรัฐบริติชโคลัมเบีย³³ (Eligible taxpayer) ประกอบด้วย

(1) บุคคลธรรมดา ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามมาตรา 2(1) แห่งกฎหมายภาษีเงินได้ของรัฐบริติชโคลัมเบีย ซึ่งดำเนินธุรกิจการเกษตรในรัฐบริติชโคลัมเบียภายในปีภาษี หรือ

(2) นิติบุคคล ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามมาตรา 2(2) แห่งกฎหมายภาษีเงินได้ของรัฐบริติชโคลัมเบีย ซึ่งดำเนินธุรกิจการเกษตรในรัฐบริติชโคลัมเบียภายในปีภาษี

การบริจาคต้องเป็นการบริจาคผลผลิตทางการเกษตรที่ผู้เสียภาษีได้ผลิตขึ้นในรัฐบริติชโคลัมเบีย ให้แก่ผู้รับบริจาคที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ระหว่างวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2563

ผู้รับบริจาคที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด³⁴ หมายถึง องค์กรที่จดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศลตามประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดา มีวัตถุประสงค์ในการจัดการและจัดเตรียมอาหารให้แก่ผู้ขาดแคลนในรัฐบริติชโคลัมเบีย หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดเตรียมอาหารหรือของว่างให้แก่นักเรียนในโรงเรียนที่ได้รับการรับรอง (Qualifying school)

4.2.3.2 สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับ

ผู้บริจาคอาหารจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในการขอเครดิตภาษีเงินได้ ประเภทไม่สามารถขอคืนเป็นเงินได้ (Non-refundable income tax credit) ดังนี้

³³ Queen's Printer, **Income Tax Act** [Online],. Available from:

http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96215_01#section20.1 [16 May 2019]

³⁴ Queen's Printer, **Income Tax Act: Farmers' Food Donation Tax Credit Regulation** [Online], 13 May 2016. Available from: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/113_2016 [16 May 2019]

(1) บุคคลธรรมดา สามารถเครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของมูลค่าการบริจาคทั้งหมดที่ตรงตามหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี (Qualifying gifts)³⁵ สำหรับปีภาษีนั้น โดยจะต้องยื่นขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคอาหาร พร้อมกับการขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคเพื่อการกุศลตามกฎหมายประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดา และสามารถยื่นขอเครดิตภาษีภายในห้าปีภาษีนับจากปีที่บริจาคอาหาร

(2) นิติบุคคล สามารถเครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของมูลค่าการบริจาคทั้งหมดที่ตรงตามหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีของนิติบุคคล (Corporation's qualifying gifts)³⁶ ที่เกิดขึ้นในปีภาษีนั้น โดยนิติบุคคลต้องยื่นขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคอาหารพร้อมกับการขอเครดิตภาษีเงินได้จากการบริจาคเพื่อการกุศลตามกฎหมายประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดา ผ่านแบบฟอร์ม Schedule 5: Tax Calculation Supplementary – Corporations และสามารถยื่นขอเครดิตภาษีภายในห้าปีภาษีนับจากปีที่บริจาคอาหาร

³⁵ Province of British Columbia, **B.C. Farmers' Food Donation Personal Income Tax Credit** [Online], Available from: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/income-taxes/personal/credits/farmers-food-donation> [16 May 2019]

³⁶ Province of British Columbia, **B.C. Farmers' Food Donation Corporate Income Tax Credit** [Online], Available from: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/income-taxes/corporate/credits/farmers-food-donation> [16 May 2019]

บทที่ 5

แนวทางการกำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารในประเทศไทย

จากการศึกษาหลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและแนวคิดการนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงตัวอย่างการบังคับใช้มาตรการทางภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดปริมาณอาหารส่วนเกินการบริโภคที่จะกลายเป็นขยะอาหารแล้วนั้น ผู้เขียนพบว่าประเทศไทยมีนโยบายการบริหารจัดการขยะที่เป็นแนวทางเช่นเดียวกับนานาชาติ กล่าวคือ มีการให้ความสำคัญกับปัญหาขยะเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องแก้ไขอย่างเป็นระบบและรวดเร็ว โดยเน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้บริหารจัดการได้สะดวก รวมถึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการการจัดการขยะที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีแนวทางของนโยบายเป็นการส่งเสริมการหมุนเวียนขยะกลับมาใช้ใหม่ การลดปริมาณการเกิดขยะ และลดการใช้ทรัพยากรตั้งแต่แหล่งกำเนิด อันจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถมุ่งสู่การเป็นสังคมรีไซเคิลได้ในอนาคต เช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ

อย่างไรก็ดี ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะของประเทศไทย ยังคงเป็นกฎหมายฉบับเดิมที่ใช้บังคับและถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนาน โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบ ทำให้กฎหมายบางประการมีความล้าหลังและไม่อาจตอบสนองกับนโยบายของประเทศ ส่งผลให้กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาขยะได้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารในประเทศไทย

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะของประเทศไทย รวมถึงมาตรการและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ พบว่า ประเทศไทยมีอุปสรรคในการจัดการขยะอาหาร ดังนี้

5.1.1 มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาขยะอาหาร

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยที่ใช้บังคับในประเทศไทย ปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม และมุ่งเน้นการจัดการขยะมูลฝอยที่ปลายทางคือการกำจัดขยะ แต่ยังไม่มียกเว้นทางกฎหมายใดที่ครอบคลุมการจัดการปัญหาขยะอาหาร โดยเฉพาะ เนื่องจากขยะอาหารยังถูกจัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของขยะมูลฝอยประเภทขยะอินทรีย์

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มีหรือนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อจัดการปัญหาขยะมูลฝอยประเภทขยะอินทรีย์ มีเพียงการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทค่าธรรมเนียมการใช้ มาใช้ในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการเก็บขนและรับขนขยะ ซึ่งจัดเก็บตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2545 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 63 เท่านั้น ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงเป็นอัตราค่าธรรมเนียมที่ต่ำ เพราะเป็นค่าธรรมเนียมสำหรับการเก็บและรับขนขยะเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะ ซึ่งหากพิจารณาต้นทุนการให้บริการจัดการขยะของรัฐแล้วนั้นไม่ได้มีเพียงต้นทุนการเก็บและรับขนขยะ แต่ยังมีต้นทุนสิ่งแวดล้อม ต้นทุนทางสังคม และต้นทุนเอกชนรวมอยู่ด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าค่าธรรมเนียมการเก็บและรับขนขยะไม่สะท้อนหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจากไม่ได้รวมต้นทุนต่าง ๆ เข้าไว้ในอัตราค่าธรรมเนียม ทำให้ประชาชนไม่ได้รับภาระทางเศรษฐกิจจากมลพิษที่ตนก่อขึ้นตามสมควร จึงไม่เกิดแรงจูงใจในการลดปริมาณขยะ อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐในการจัดหางบประมาณเพื่อจัดการขยะอีกด้วย

แม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดให้ขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติ มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2559–2564 และกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยตามหลักการ 3Rs ได้แก่ ลดการใช้ (Reduce) นำมาใช้ซ้ำ (Reuse) นำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) โดยมุ่งเน้นการลดการสร้างขยะและคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากขยะด้วยการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ อย่างไรก็ตาม จากปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นรวมทั้งประเทศในรายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามนโยบายในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น ยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้มีการลดปริมาณการเกิดขยะตั้งแต่ต้นทางลงได้ ปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยของประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี

5.1.2 การจัดเก็บข้อมูลขยะอาหารที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบาย

ประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลการสูญเสียอาหารและปริมาณการเกิดขยะอาหารอย่างเป็นระบบ ขยะอาหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มขยะมูลฝอยประเภทขยะอินทรีย์ร่วมกับขยะประเภทอื่น ๆ ได้แก่ ขยะทั่วไป ขยะรีไซเคิล และขยะอันตราย โดยไม่มีการจัดเก็บหรือรวบรวมข้อมูลของขยะอาหารโดยเฉพาะ แม้ในบางปีจะมีการรายงานหรือผลสำรวจปริมาณขยะอินทรีย์โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่เฉพาะเจาะจงถึงปริมาณขยะอาหาร ไม่มีความต่อเนื่อง

ทำให้ข้อมูลขยะอาหารในประเทศไทยที่เผยแพร่อยู่นั้นค่อนข้างล้าสมัย อีกทั้งไม่มีข้อมูลปริมาณการเกิดขยะอาหารในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานอาหาร ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาขยะอาหารได้

5.2 แนวทางการกำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารในประเทศไทย

จากการพิจารณามาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาขยะของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นมาตรการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในภาพรวม และการศึกษาตัวอย่างการบังคับใช้มาตรการทางภาษีเพื่อลดปริมาณขยะอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการนำมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการขยะอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา มาปรับใช้กับประเทศไทย ดังนี้

5.2.1 มาตรการทางภาษีในการจัดการปัญหาขยะอาหาร

ปัญหาขยะเป็นหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญ รัฐควรมีการปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะโดยมีการบูรณาการให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินการจัดการ โดยแนวทางการจัดการขยะควรครอบคลุมตั้งแต่การควบคุมและลดปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทางก่อนการเกิดขยะ จนถึงปลายทาง คือ การดำเนินการจัดการขยะที่เกิดขึ้น

นอกจากจะใช้มาตรการควบคุมโดยกฎหมายแล้ว การจัดการปัญหาขยะนั้น ยังมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการทางภาษีเพื่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อเสริมประสิทธิภาพการจัดการปัญหาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่มีแนวคิดที่ทุกคนที่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องแบกรับต้นทุนของมาตรการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อม

การใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการทางภาษีประเภทหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีคุณลักษณะในการเพิ่มต้นทุนสิ่งแวดล้อมและต้นทุนทางสังคมไว้ในราคาสินค้าหรือบริการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้สินค้าและบริการมีราคาสูงขึ้น เพื่อจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการลดการก่อมลพิษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ประเทศไทยอาจนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการปัญหาขยะ เพื่อสร้างความตระหนักแก่ประชาชนในแง่ของต้นทุนที่จะเพิ่มขึ้นจากการสร้างขยะ ส่งผลให้ผู้สร้างขยะมีการเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดปริมาณการสร้างขยะ

สำหรับการจัดการขยะอาหารนั้น ภาครัฐควรมีนโยบายในการสร้างแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชนและประชาชนในการให้ความร่วมมือลดปริมาณการเกิดขยะ โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สำหรับผู้ที่มีการบริจาคอาหารให้แก่องค์กรที่ได้รับการรับรองจากรัฐเพิ่มเติมจากการบริจาคอื่น ๆ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นแนวทางการลดปริมาณการสูญเสียอาหาร รวมถึงการเกิดขยะตั้งแต่ต้นทางอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการลดปริมาณอาหารส่วนเกิน การบริโภค ซึ่งอาจกลายเป็นขยะอาหารในท้ายที่สุด โดยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายภาษีของ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดานั้น สามารถเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ 4 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 4 : เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อลดปริมาณขยะอาหารของประเทศไทยและต่างประเทศ⁷⁸

| | การบริจาคเงินหรือสิ่งของให้แก่ องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรอง | การบริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภค ให้แก่องค์กรการกุศล ที่ได้รับการรับรอง |
|-----|---|--|
| ไทย | <p>1) บุคคลธรรมดา</p> <p>หักลดหย่อนได้ตามจำนวนเงินที่บริจาคจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เงินบริจาค⁷⁹</p> <p>2) นิติบุคคล</p> <p>หักเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิ เพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ ตามมาตรา 65 ตี (3) แห่งประมวลรัษฎากร⁸⁰</p> | ไม่มี |

⁷⁸ จัดทำโดยผู้เขียน

⁷⁹ กรมสรรพากร, ผู้มีเงินได้มีสิทธิหักลดหย่อนอะไรได้บ้าง? [ออนไลน์], 20 ธันวาคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.rd.go.th/publish/557.0.html> [15 พฤษภาคม 2562]

⁸⁰ กรมสรรพากร, บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร หมวด 3 ภาษีเงินได้ มาตรา 65-76 [ออนไลน์], 29 เมษายน 2562. แหล่งที่มา: https://www.rd.go.th/publish/5939.0.html#mata65_2 [15 พฤษภาคม 2562]

| | การบริจาคเงินหรือสิ่งของให้แก่ องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรอง | การบริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภค ให้แก่องค์กรการกุศล ที่ได้รับการรับรอง |
|--------------------------|--|---|
| สหรัฐอเมริกา | <p>1) บุคคลธรรมดา หักลดหย่อนได้ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ บริจาค แต่ไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินได้ที่ ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income)</p> <p>2) นิติบุคคล หักลดหย่อนได้ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ บริจาค แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้ สุทธิที่ต้องนำมาคำนวณภาษี (Taxable income)</p> | <p>1) _____ องค์กรธุรกิจประเภท C Corporations หักลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงิน ได้สุทธิที่ต้องนำมาคำนวณภาษี (Taxable income)</p> <p>2) _____ ผู้เสียภาษีประเภทอื่น ๆ สามารถหักลดหย่อนได้ไม่เกิน ร้อยละ 15 ของเงินได้ที่ปรับปรุงแล้ว (Adjusted gross income) ที่เกิดขึ้นใน ปีภาษี</p> |
| แคนาดา (รัฐออนแทรีโอ) | <p>เครดิตภาษีเงินได้รัฐบาลกลางและรัฐบาล ท้องถิ่นตามมูลค่าของการบริจาค แต่ไม่ เกินร้อยละ 75 ของรายได้สุทธิของผู้ บริจาคที่เกิดขึ้นในปีภาษีนั้น โดยมีอัตราเครดิตภาษีสองระดับ ได้แก่</p> <p>(1) อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคที่ ไม่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา</p> <p>(2) อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาค ส่วนที่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา</p> | <p>1) บุคคลธรรมดาหรือกิจการเจ้าของคน เดียว เครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวน ร้อยละ 25 ของมูลค่าการบริจาคทั้งหมด ที่ตรงตามหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิ ประโยชน์ทางภาษี</p> <p>2) นิติบุคคล เครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวน ร้อยละ 25 ของมูลค่า การบริจาคทั้งหมดที่ตรงตามหลักเกณฑ์ การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีของนิติ บุคคล</p> |

| | การบริจาคเงินหรือสิ่งของให้แก่ องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรอง | การบริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภค ให้แก่องค์กรการกุศล ที่ได้รับการรับรอง |
|--------------------------------|--|---|
| แคนาดา (รัฐบริติชโคลัมเบีย) | <p>เครดิตภาษีเงินได้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นตามมูลค่าของการบริจาค แต่ไม่เกินร้อยละ 75 ของรายได้สุทธิของผู้บริจาคที่เกิดขึ้นในปีภาษีนั้น</p> <p>โดยมีอัตราเครดิตภาษีสองระดับ ได้แก่</p> <p>(1) อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคที่ไม่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา</p> <p>(2) อัตราเครดิตภาษีสำหรับการบริจาคส่วนที่เกิน 200 ดอลลาร์แคนาดา</p> | <p>1) บุคคลธรรมดา</p> <p>เครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของมูลค่าการบริจาคทั้งหมดที่ตรงตามหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี</p> <p>2) นิติบุคคล</p> <p>สามารถเครดิตภาษีเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 25 ของมูลค่าการบริจาคทั้งหมดที่ตรงตามหลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีของนิติบุคคล</p> |

จากตารางเปรียบเทียบ เห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีหรือนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชนและประชาชนในการลดปริมาณการสูญเสียอาหาร มีเพียงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้บริจาคเงินแก่องค์กรการกุศลเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นการช่วยลดปริมาณการเกิดขยะอาหารแต่อย่างใด ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดามีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้บริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภคแก่องค์กรการกุศล เพิ่มเติมจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้บริจาคเงินหรือสิ่งของแก่องค์กรการกุศลโดยทั่วไป ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณการเกิดขยะอาหารมากขึ้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรนำแนวทางการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้บริจาคอาหารส่วนเกินการบริโภคแก่องค์กรการกุศลมาใช้เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยการเครดิตภาษีเงินได้ในลักษณะเดียวกับมาตรการทางภาษีของประเทศแคนาดานั้น เป็นมาตรการที่ประเทศไทยไม่ค่อยมีการนำมาใช้ จึงอาจทำให้ผู้เสียภาษีที่ไม่คุ้นเคยกับหลักเกณฑ์การเครดิตภาษีเกิดความสับสน และมีความยุ่งยากในการทำความเข้าใจกับประชาชน รวมถึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการคำนวณภาษี ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้พิจารณาหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยการลดหย่อนภาษีในลักษณะเดียวกับมาตรการทางภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นมาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มักนำมาใช้ในประเทศไทย โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิด

ความร่วมมือจากประชาชนในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การให้สิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้สองเท่าของจำนวนเงินบริจาคสำหรับการบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการศึกษา หรือการให้สิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้สูงสุดหนึ่งหมื่นห้าพันบาทสำหรับค่าใช้จ่ายจากการซื้อสินค้าโอท็อป (OTOP) ของไทย เพื่อกระตุ้นให้เกิดการส่งเสริมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของไทย เป็นต้น

5.2.2 การจัดเก็บข้อมูลขยะอาหารที่จำเป็นต่อการกำหนดนโยบาย

ขยะอาหารนั้นเป็นเรื่องที่คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงหรือมองว่าเป็นปัญหา อีกทั้งข้อมูลขยะอาหารในประเทศไทยที่เผยแพร่อยู่นั้นค่อนข้างล้าสมัยและไม่เพียงพอให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการขยะอาหาร ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้ภาครัฐควรมีการเก็บข้อมูลปริมาณขยะอาหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจแยกออกจากขยะมูลฝอยประเภทขยะอินทรีย์ และจำแนกลักษณะการเกิดขยะอาหารตามกระบวนการต่าง ๆ ของห่วงโซ่อุปทานอาหาร ตั้งแต่แหล่งเพาะปลูกหรือเกษตรกรรม โรงงานแปรรูป ร้านค้า จนถึงขั้นตอนการบริโภคในครัวเรือน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายที่จำเป็นในการลดปริมาณการเกิดขยะอาหารได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รัฐควรมีการให้ความรู้ ความเข้าใจ สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขยะอาหารแก่ภาคเอกชนและประชาชน เพื่อให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะอาหาร

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปัญหาขยะอาหารเป็นปัญหาใหญ่ที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญ อาหารเหลือทิ้งทั่วโลกในแต่ละปีสามารถเปลี่ยนเป็นมือให้แก่อาหารผู้ขาดแคลนได้หลายล้านคน องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเรื่องการลดขยะอาหารเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายลดการสูญเสียอาหารลงครึ่งหนึ่ง ภายในปี พ.ศ. 2573

สำหรับประเทศไทย การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวของชุมชนเมือง และการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมถึงพฤติกรรมบริโภคของประชาชนที่ยังขาดความตระหนักถึงปัญหาปริมาณขยะ ส่งผลให้ขยะมูลฝอยในประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ซึ่งขยะมูลฝอยเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากมาย โดยสัดส่วนของขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นเกินกว่าครึ่งนั้นเป็นขยะอาหาร

อย่างไรก็ตาม ขยะอาหารในประเทศไทยนั้นยังเป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงหรือมองว่าเป็นปัญหา ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะไม่มีข้อมูลที่เพียงพอในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการขยะอาหารเหล่านี้ การจัดการขยะอาหารของประเทศไทยจึงยังเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยอื่น ๆ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยปัจจุบันมุ่งเน้นการจัดการด้วยวิธีการกำจัดซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม แต่ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการขยะ มีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการจัดการขยะให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะ นั่นคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะและออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะเท่านั้น และสำหรับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในที่สาธารณะ ไม่ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ

แม้ในเวลาต่อมารัฐบาลจะมีการกำหนดนโยบายการจัดการขยะที่ครอบคลุมการจัดการขยะแบบครบวงจรโดยอาศัยหลักการ 3Rs ได้แก่ ลดการใช้ (Reduce) นำมาใช้ซ้ำ (Reuse) นำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) โดยเน้นการลดการเกิดขยะตั้งแต่ต้นทาง การนำขยะกลับไปใช้ซ้ำ และการใช้ประโยชน์จากขยะด้วยการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเรื่องขยะจากเดิมที่ใช้วิธีการกำจัดทิ้งเป็นการทำให้เหลือขยะมูลฝอยที่ต้องกำจัดน้อยที่สุด แต่ปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยของประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แสดงให้เห็นถึงการขาดความร่วมมือร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการลดปริมาณขยะ

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่ามาตรการทางกฎหมายรวมถึงนโยบายต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดการขยะของประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ปัญหาขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอาหารโดยเฉพาะ ขณะที่ในหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา มีการนำมาตรการทางภาษีอากรมาใช้ในการจัดการปัญหาขยะอาหาร เพื่อจูงใจให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการลดปริมาณอาหารส่วนเกินการบริโภคอันเป็นการลดปริมาณการเกิดขยะอาหารตั้งแต่ต้นทาง ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีเห็นว่าควรมีการศึกษาและนำแนวทางการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อลดปริมาณขยะอาหารของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา มาปรับปรุงและปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้ปัญหาขยะอาหารได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการนำมาตรการทางภาษีมาใช้เพื่อลดปริมาณขยะอาหาร ผู้เขียนมีความเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะของไทย ควรมีการกำหนดนิยามของขยะอาหารอย่างชัดเจน รวมถึงมีการเก็บข้อมูลปริมาณขยะอาหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยแยกออกจากขยะมูลฝอยประเภทอื่น ๆ และจำแนกลักษณะการเกิดขยะอาหารตามกระบวนการต่าง ๆ ของห่วงโซ่อุปทานอาหาร เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการกำหนดนโยบายที่จำเป็นในการลดปริมาณการเกิดขยะอาหารได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

รัฐควรมีการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยให้ครอบคลุมการจัดการขยะตั้งแต่การลดปริมาณขยะต้นทาง การรวบรวมขนถ่าย และการกำจัดขยะ และจัดไว้เป็นหมวดหมู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินการจัดการ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติงาน

สำหรับการจัดการขยะอาหารนั้น ผู้เขียนเสนอให้พิจารณาการออกมาตรการทางภาษี เป็นกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา (พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร) โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสัญชาติไทย ที่มีการบริจาคอาหารให้แก่องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการอาหารแก่ผู้ขาดแคลนและเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองจากรัฐเพิ่มเติมจากสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการบริจาคประเภทอื่น ๆ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการบริจาคอาหารส่วนเกินที่อาจกลายเป็นขยะอาหารและลดปริมาณขยะอาหารที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทางอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ภาครัฐควรมีแนวทางการกำหนดมาตรการส่งเสริมเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาขยะและขยะอาหาร ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาดังแต่ต้นทาง และทำให้การบริหารจัดการขยะและขยะอาหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรจัดให้มีการอบรมเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ และสร้างความตระหนักแก่ประชาชนถึงความสำคัญของปัญหาขยะปัญหาขยะอาหาร และผลกระทบ รวมถึงปลูกฝังจิตสำนึกในการลดการเกิดขยะและขยะอาหารแก่ประชาชน โดยเริ่มจากเด็กนักเรียน นักศึกษา และประชาชนในชุมชน มุ่งเน้นให้มีการปฏิบัติจนเป็นนิสัย และอาจนำหลักการภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ เพื่อเป็นการลงโทษสำหรับผู้ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยและขยะอาหารในปริมาณมาก

บรรณานุกรม

หนังสือ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2561. กรุงเทพมหานคร: ส.มงคลการพิมพ์, 2562.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 – 2564). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: แอคทีฟพริ้นท์, 2559.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. Hate Waste ขยะใครใครก็ไม่รัก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ป่าฝน เนกซ์สเตป, 2560.

บทความในวารสาร

ภัทรานิษฐ์ ศรีจันทราพันธุ์. การลดขยะอาหารในครัวเรือนแบบครบวงจร. วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร 36, 3 (2559): 22-27.

วิชัย โสสุวรรณจินดา. มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 11, 2 (ธันวาคม 2558): 81.

วิทยานิพนธ์/เอกัตศึกษา

พัชรี บุสสร. การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

วาสนา สุขสมัย. การนำระบบเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาใช้แทนระบบการหักลดหย่อน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

สุรัชย์ สุรดิเมธาพันธุ์. ปัญหาการหักลดหย่อนภาษีเงินได้. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

อรนิชา ยิ่งยง. ภาษีขยะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายภาษี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์/ระบบออนไลน์

- กรมสรรพากร. บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร หมวด 3 ภาษีเงินได้ มาตรา 65-76 [ออนไลน์]. 29 เมษายน 2562. แหล่งที่มา: https://www.rd.go.th/publish/5939.0.html#mata65_2 [15 พฤษภาคม 2562]
- กรมสรรพากร. ผู้มีเงินได้มีสิทธิหักลดหย่อนอะไรได้บ้าง? [ออนไลน์]. 20 ธันวาคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.rd.go.th/publish/557.0.html> [15 พฤษภาคม 2562]
- กรุงเทพธุรกิจ มีเดีย จำกัด. ขยะ "กิน" ได้ [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/621296> [19 กุมภาพันธ์ 2562]
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.pcd.go.th/info_serv/reg_envi.html [25 มีนาคม 2562]
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_report.cfm?task=wsthaz_annual59 [12 พฤษภาคม 2562]
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 [ออนไลน์]. กรกฎาคม 2561. แหล่งที่มา: http://infofile.pcd.go.th/Waste/Wst20180821_02.pdf [12 พฤษภาคม 2562]
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. แยกขยะลดโลกร้อน [ออนไลน์]. 4 สิงหาคม 2560. แหล่งที่มา: <http://infotrash.deqp.go.th/infotrash/?p=6917> [12 พฤษภาคม 2562]
- เดลินิวส์ นู่นมัน. มลพิษจากอาหารเหลือ [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/life/life/464509> [10 มีนาคม 2562]
- บริษัท กรีน สไตล์ จำกัด. ก๊าซเรือนกระจกคืออะไร? [ออนไลน์]. 7 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา: <http://greenstylethailand.com/?p=4081> [11 พฤษภาคม 2562]

- บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). “ขยะอาหาร” ปัญหาใหญ่ที่ถูกมองข้าม [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://ngthai.com/environment/17253/food-waste-crisis/> [19 กุมภาพันธ์ 2562]
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. ประเทศไทยไร้ขยะ (อาหาร) ปลุกพลังยับยั้งวิกฤตของเสียล้นโลก [ออนไลน์]. 18 กรกฎาคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.prachachat.net/csr-hr/news-7120> [15 พฤษภาคม 2562]
- พริบพันดาว. ขยะอาหารล้นเมืองไทย ลดละเลิกกินทิ้งกินขว้าง [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/life/life/330476> [8 มีนาคม 2562]
- พิมพ์พิลาส นันทิพล เคย์รัมย์. นักวิจัยร่วมผลักดันนโยบายลดปริมาณอาหารเหลือทิ้งและขยะอาหารในไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.thai-german-cooperation.info/th/researchers-support-shaping-thailands-policy-on-food-loss-and-waste/> [18 มีนาคม 2562]
- วสุ สุวรรณวิหค. แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-01.html> [8 มีนาคม 2562]
- วสุ สุวรรณวิหค. ประเภทของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <https://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-02.html> [8 มีนาคม 2562]
- ศุภเดช ศักดิ์ดวง. ทำความเข้าใจ ‘ธนาคารอาหาร’ ในสหรัฐฯ ช่องทางพิอาร์-ลดหย่อนภาษี ‘เจ้าสัวมะกัน’? [ออนไลน์]. 18 กรกฎาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/isranews-article/67877-isranews111-67877.html> [3 เมษายน 2562]
- สมคิด พุทธศรี. บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ : “ภาษีสิ่งแวดล้อม” โจทย์เก่าในวันที่ไทยและโลกเปลี่ยน [ออนไลน์]. 31 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.the101.world/buntoon-srethasirote-interview-environment-tax/> [25 มีนาคม 2562]
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=558814&ext=htm> [25 มีนาคม 2562]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=766301&ext=htm> [25 มีนาคม 2562]

สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/027/29.PDF [25 มีนาคม 2562]

อณูสรา ทองอุไร. วิฤตขยะจากอาหาร แก้วด้วย ‘จากฟาร์มถึงโต๊ะอาหาร’ [ออนไลน์]. 14 เมษายน 2561.

แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/social/general/547845> [18 พฤษภาคม 2562]

Belle Chen. 11. โครงสร้างธุรกิจแบบC-Corporation [ออนไลน์]. 19 ตุลาคม 2552. แหล่งที่มา:

<https://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=bellechen&month=10-2009&date=01&group=1> [13 พฤษภาคม 2562]

Belle Chen. 12. โครงสร้างธุรกิจแบบS-Corporation [ออนไลน์]. 19 ตุลาคม 2552. แหล่งที่มา:

<https://www.bloggang.com/mainblog.php?id=bellechen&month=04-10-2009&group=1> [13 พฤษภาคม 2562]

Canada Revenue Agency. Charitable donation tax credit rates [Online]. 24 January 2017.

Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/giving-charity-information-donors/claiming-charitable-tax-credits/charitable-donation-tax-credit-rates.html> [16 May 2019]

Canada Revenue Agency. Food loss and waste [Online]. 2019. Available from:

<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/food-loss-waste.html> [16 May 2019]

Canada Revenue Agency. How do I calculate my charitable tax credits? [Online]. 27

January 2016. Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/giving-charity-information-donors/claiming-charitable-tax-credits/calculate-charitable-tax-credits.html> [16 May 2019]

- Canada Revenue Agency. Line 349 - Donations and gifts [Online]. 12 February 2019. Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-349-donations-gifts.html> [16 May 2019]
- Canada Revenue Agency. Ontario community food program donation tax credit for farmers [Online]. 2 April 2019. Available from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/corporations/provincial-territorial-corporation-tax/ontario-provincial-corporation-tax/ontario-community-food-program-donation-tax-credit-farmers.html> [16 May 2019]
- Canada Revenue Agency. PART I Income Tax (continued) [Online]. 2019. Available from: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-3.3/page-99.html> [16 May 2019]
- Chula Zero Waste. ขยะอาหาร...แค่กินไม่หมด โลกร้อนได้อย่างไร? [ออนไลน์]. 1 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://www.chulazerowaste.chula.ac.th/how-does-food-waste-contribute-to-global-warming/> [19 กุมภาพันธ์ 2562]
- Dahl, B., Dellaventura, C., Morabito, C., Perry, A., and Sinodinos, C. Food Waste: Who Needs it Anyway? [Online]. Available from: <https://eportfolios.macaulay.cuny.edu/koutavas3/background-info/> [30 March 2019]
- FAO. Food Loss and Food Waste [Online]. 2019. Available from: <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/en/> [30 March 2019]
- Fobes, A., and Lawless, J. PATH Act Provides Critical Tax Relief and Stability for American Families and Job Creators 1023 [Online]. 1 December 2015. Available from: <https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/path-act-provides-critical-tax-relief-and-stability-for-american-families-and-job-creators> [13 May 2019]

Food Banks Canada. Fresh Food Tax Credit: An Agricultural Tax Credit for Fresh Food Donations [Online]. September 2016. Available from:

https://www.foodbankscanada.ca/getmedia/cee1bcc2-2353-4ffd-95c5-5aeffe50b955/Fresh-Food-Tax-Credit_Food-Banks-Canada_Aug2016.pdf.aspx?ext=.pdf [11 March 2019]

GREENERY.ORG. ไอเดียลด Food Waste จากหนังเรื่อง Wasted! ที่ทั้งน่าชมและน่าชิม [ออนไลน์].

2561. แหล่งที่มา: <https://www.greenery.org/articles/wastesidestory-wastedmovie> [8 มีนาคม 2562]

Gustavson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., Otterdijk, R. V., and Meybeck, A. Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention [Online]. 2011. Available from: <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e.pdf> [30 March 2019]

Harvard Food Law and Policy Clinic and the Food Recovery Project at University of Arkansas School of Law. Federal Enhanced Tax Deduction for Food Donation: A Legal Guide [Online]. 15 April 2016. Available from:

https://www.chlpi.org/food_library/federal-enhanced-tax-deduction-for-food-donation-a-legal-guide/ [10 March 2019]

Harvard Food Law and the Natural Resources Defense Council. Don't Waste, Donate: Enhancing Food Donations through Federal Policy [Online]. 9 March 2017.

Available from: <https://www.chlpi.org/food-law-and-policy-clinic-of-harvard-law-school-and-natural-resources-defense-council-offer-federal-policy-recommendations-to-increase-donation-of-wholesome-food-and-reduce-the-40-of-food-wasted-in-t/> [10 March 2019]

Internal Revenue Service. Annual Exempt Organization Information Returns [Online].

Available from: <https://www.irs.gov/charities-non-profits/annual-exempt-organization-information-returns> [10 March 2019]

Internal Revenue Service. Instructions for Form 1023 [Online]. December 2017. Available from: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i1023.pdf> [12 May 2019]

Internal Revenue Service. Unrelated Business Income Tax [Online]. Available from:
<https://www.irs.gov/charities-non-profits/unrelated-business-income-tax> [10 March 2019]

Love Food Hate Waste Canada. Food Waste in Canada [Online]. Available from:
<https://lovefoodhatewaste.ca/about/food-waste/> [11 March 2019]

Mojica, J. The Problem of Food Waste [Online]. 13 January 2019. Available from:
<https://megaphone.southwestern.edu/2019/01/13/the-problem-of-food-waste/> [16 May 2019]

Project Everyone. The 17 Goals [Online]. 2015. Available from:
<https://www.globalgoals.org/> [8 May 2019]

Project Everyone. The Targets [Online]. 2015. Available from:
<https://www.globalgoals.org/12-responsible-consumption-and-production> [8 May 2019]

Province of British Columbia. B.C. Farmers' Food Donation Corporate Income Tax Credit [Online]. Available from: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/income-taxes/corporate/credits/farmers-food-donation> [16 May 2019]

Province of British Columbia. B.C. Farmers' Food Donation Personal Income Tax Credit [Online]. Available from: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/income-taxes/personal/credits/farmers-food-donation> [16 May 2019]

Queen's Printer. Income Tax Act [Online]. Available from:
http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96215_01#section20.1
[16 May 2019]

Queen's Printer. Income Tax Act: Farmers' Food Donation Tax Credit Regulation [Online].
13 May 2016. Available from:
http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/113_2016 [16 May 2019]

- Queen's Printer for Ontario. Community Food Program Donation Tax Credit for Farmers [Online]. 30 August 2017. Available from: <https://www.fin.gov.on.ca/en/credit/cfpdtdc/index.html> [16 May 2019]
- ReFED. FOOD RECOVERY ACT [Online]. 2019. Available from: <https://www.refed.com/tools/food-waste-policy-finder/federal-policy/food-recovery-act> [5 April 2019]
- School of Changemakers. สถานการณ์ปัญหาขยะในประเทศไทย [ออนไลน์]. 6 กรกฎาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.schoolofchangemakers.com/knowledge/11678> [12 พฤษภาคม 2562]
- Second Harvest and Value Chain Management International. The Avoidable Crisis of Food Waste: the roadmap [Online]. 2019. Available from: <https://secondharvest.ca/wp-content/uploads/2019/01/Avoidable-Crisis-of-Food-Waste-The-Roadmap-by-Second-Harvest-and-VCMI.pdf> [11 March 2019]
- The MATTER. กลยุทธ์ 'จากฟาร์มถึงโต๊ะอาหาร' มอบโอกาสใหม่ให้อาหารเหลือ [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <https://thematter.co/sponsor/farm-to-the-fork/34290> [19 กุมภาพันธ์ 2562]
- Thomson, A. Charitable contributions of food inventory– A tax incentive in the holiday spirit [Online]. 7 November 2017. Available from: <https://www.bonadio.com/news-events/articles/charitable-contributions-food-inventory--tax-incentive-holiday-spirit> [13 May 2019]

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ประมวลรัษฎากรของสหรัฐอเมริกา มาตรา 170(a) ถึง มาตรา 170(e)

ภาคผนวก ข

ประมวลรัษฎากรของสหรัฐอเมริกา มาตรา 501(a) ถึง มาตรา 501(c)

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติการบริจาคอาหาร

(BILL EMERSON GOOD SAMARITAN FOOD DONATION ACT)

ภาคผนวก ง

ประมวลรัษฎากรของประเทศแคนาดา มาตรา 110.1(1)

ภาคผนวก จ

กฎหมายการเครดิตภาษีการบริโภคอาหารสำหรับรัฐออนแทรีโอ

ภาคผนวก ฉ

ประมวลรัษฎากรของรัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา มาตรา 20.1

ภาคผนวก ช

กฎหมายการเครดิตภาษีการบริจาคอาหารสำหรับรัฐบริติชโคลัมเบีย