



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: แนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม

ชื่อผู้แต่ง: สุปรียา แก้วละเอียด, นัชฐิกา ศรีพงษ์กุล

การอ้างอิงที่แนะนำ: สุปรียา แก้วละเอียด, นัชฐิกา ศรีพงษ์กุล, “แนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49, ฉบับที่ 3, 462 (2563)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

 **SAIJO DENKI**
ผู้ร่วมสนับสนุนโดยสำนักงานอัยการคดีอาญา

ผู้สนับสนุนร่วม



CSBC
LAW OFFICES
www.csbc.law.co.th

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

แนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม*

Guidelines for the Reformation of Thai Environmental Fund

สุปรียา แก้วละเอียด

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Supreeya Kaewla-iad

Associate Professor, Faculty of Law, Thammasat University

นัชฎิภา ศรีพงษ์กุล

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Nattika Sriphongkul

Lecturer, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 27 พฤษภาคม 2563; วันแก้ไขบทความ 9 กรกฎาคม 2563; วันที่รับบทความ 5 สิงหาคม 2563

บทคัดย่อ

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนซึ่งเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีข้อจำกัดบางประการในด้านโครงสร้าง การจัดการรายได้ และการจัดสรรเงินของกองทุน จึงทำให้ไม่มีบทบาทดังกล่าวเท่าที่ควร บทความนี้จึงนำเสนอผลการศึกษาแนวทางในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นการศึกษาข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนที่มีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ และการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียน และข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินงานของกองทุน รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ข้อจำกัดในด้าน

* บทความนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาโดยสรุปจากโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2562.

ต่าง ๆ ของกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านโครงสร้าง สถานะทางกฎหมายและการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการพัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมสามรูปแบบ ได้แก่ ข้อเสนอรูปแบบที่หนึ่ง การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน ข้อเสนอรูปแบบที่สอง การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน และข้อเสนอรูปแบบที่สาม การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นแนวทางที่ผู้เขียนสนับสนุนให้ดำเนินการ เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประสงค์ให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีความเชี่ยวชาญและมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ: กองทุนสิ่งแวดล้อม ทุนหมุนเวียน แผนปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม องค์การมหาชน

Abstract

The Environmental Fund is a fund which serves as a vital mechanism for enhancing and conserving the quality of the environment. Research into Thailand's Environmental Fund has revealed certain limitations, such as its structure, income supply and the allocation of funds. These limitations have long encumbered the Fund to perform its major roles. This article thus aims to present the findings of the research on the guidelines for the reformation of the Environmental Fund. The focus of this article is examining on public law that relates to the fund's structure and its operation. The discussion centers on the examination of administrative law concerning the organization of the State and the classification of funds, as well as public finance law concerning the principles and the legal provisions on the operation of the funds. In addition, this research analyzes the limitations of the Thai Environmental Fund by considering its fund structure, legal status, and operation. The ultimate goal of this work is to provide three alternative proposals to reform Thailand's Environmental Fund. The first option is to establish the Fund in the Ministry of Natural Resources and Environment and assign the Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning as the Fund's government agency being responsible for the fund management. The second option is to establish the Fund in the Ministry of Natural Resources and Environment but, in this case, found the Environmental Fund Management Institute



(Public Organization) as an organization who is in charge of the Fund's management. The third option is to establish the Fund as a public organization under the tutelage of the Minister of the Ministry of Natural Resources and Environment. The authors of this article suggest the Fund following the last option because it is consistent with the national reform plan on natural resources and environment, whose goal is to support the flexibility of the management of the Environmental Fund, increase the Fund's expertise, and further the Fund's critical role in solving environmental issues and promoting a sustainable future of environment conservation in Thailand.

Keywords: Environmental Fund, financial fund, national reform plan on natural resources and environment, environmental protection, public organization

1. บทนำ

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการทางการเงินในการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนและการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม การจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น² และการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อใช้ในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ³ และเพื่อควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานของเอกชนผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย⁴ นอกจากนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมก็ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย⁵ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงเป็นทุนหมุนเวียนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดเรื่องและประเด็นสำหรับการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ โดยในเรื่องระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่ 5 ปฏิรูปเครื่องมือเศรษฐกิจศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม กำหนดให้พัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีความเป็นอิสระ กล่าวคือ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน มีแหล่งที่มารายได้ของกองทุนที่มีความแน่นอนและต่อเนื่อง มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินกองทุนที่ชัดเจน และมีผู้จัดการกองทุนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ⁶ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่ได้มีบทบาทในการเป็นมาตรการทางการเงินสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการในด้านโครงสร้าง การจัดหารายได้ และการจัดสรรเงินของกองทุน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวิเคราะห์ข้อจำกัดดังกล่าวของกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะนำมาสู่การเสนอแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22.

² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(1).

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(2).

⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(3).

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(4).

⁶ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ; “แผนการปฏิรูปประเทศ,” ราชกิจจานุเบกษา, (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563, จาก http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/024_4/1.PDF, น.445.

2. ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนในการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนในการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมแบ่งออกได้เป็นสองประการ คือ ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครองและข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง สำหรับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครองจะเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะศึกษาถึงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ และการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียน ในขณะที่ข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลังจะเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะวิเคราะห์ถึงหลักการพื้นฐานและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทางกฎหมายการคลังที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปการดำเนินงานของกองทุน

2.1 ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง

การศึกษาการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐและการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนเป็นสิ่งที่จำเป็นในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม เนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจอันหลากหลายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ประโยชน์สาธารณะได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ ขึ้นเพื่อดำเนินการดังกล่าว⁷ ซึ่งก็มีข้อจำกัดแตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้ ทุนหมุนเวียนหรือที่บ่อยครั้งเรียกชื่ออย่างอื่น อาทิ กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน หรือทุน ที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินที่ปรากฏอยู่ตามองค์กรของรัฐจึงมีรูปแบบหลากหลายและมีข้อจำกัดแตกต่างกันตามไปด้วย

2.1.1 ข้อพิจารณาด้านการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ

การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐอาจพิจารณาได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เช่น การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ แต่การศึกษาการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐในที่นี้มุ่งจำกัดเฉพาะการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น⁸ เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยจะศึกษารวมไปในคราวเดียวกัน มิได้แบ่งแยกระหว่างองค์กรของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและองค์กรของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

2.1.1.1 ส่วนราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยกำหนดให้มีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจ

⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.106.

⁸ ชาลุชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 27 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), น.92-93.

แบ่งออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ ได้⁹ ส่วนราชการจึงหมายถึง “ส่วนราชการทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง”¹⁰ โดยทั่วไป ส่วนราชการจะมีลักษณะการทำงานที่เป็นระเบียบแบบแผน มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และมีการควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานโดยใช้โทษทางวินัย¹¹

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางจะเป็นไปตามหลักการรวมอำนาจปกครอง¹² โดยประกอบไปด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการเหล่านี้ล้วนแต่มีสถานะเป็นนิติบุคคล¹³ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง¹⁴ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง มีข้อสังเกตว่าเฉพาะการปกครองในรูปแบบจังหวัดเท่านั้นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁵ และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง¹⁶ กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีดังนี้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งล้วนแต่มีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁷

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 4 และมาตรา 5.

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.195.

¹¹ วันเพ็ญ ส่งเสริมทรัพย์, “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย,” ใน *นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.148.

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.72.

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 7.

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.95.

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 52.

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.177.

¹⁷ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 8; พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 43; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 6; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 7; สำหรับกรณีเทศบาล มิได้มีการกำหนดฐานะนิติบุคคลไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่มาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ก่อนตรวจชำระใหม่ ปี 2535) บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานที่กล่าวต่อไปนี้ ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ (1) ทบวงการเมือง ...” และมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ก่อนตรวจชำระใหม่ ปี 2535) บัญญัติว่า “ทบวงการเมืองนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาลเทศบาลปกครองท้องถิ่น และประชาบาลทั้งหลาย” รวมทั้งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า “... ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง...” เทศบาลจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล แม้ว่ามาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ก่อนตรวจชำระใหม่ ปี 2535) จะมิได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับที่ได้รับการตรวจชำระใหม่ แต่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ให้องค์กรหรือหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นทบวงการเมืองตามมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถูกยกเลิกตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ คงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไป” เทศบาลจึงยังคงฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไป



2.1.1.2 รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ¹⁸ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐผ่านค่าตอบแทนที่ได้รับมาจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ รัฐวิสาหกิจอาจมีนิยามที่แตกต่างกันไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ¹⁹ แต่มีลักษณะโดยทั่วไปที่สำคัญร่วมกัน คือ รัฐวิสาหกิจจะมีได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่จะอยู่เพียงภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางเท่านั้น

รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งตามที่มาทางกฎหมายได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศ คณะปฏิวัติ หรือโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน ซึ่งหมายถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปแบบของบริษัทจำกัด หรือโดยพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัด จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน²⁰ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในส่วนราชการ มีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรกิจ มีระเบียบและข้อบังคับในการบริหารงานเป็นของตนเอง รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนราชการนั้น ๆ และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แม้กระนั้นก็มีข้อสังเกตว่ารัฐวิสาหกิจอาจเกิดขึ้นโดยนิติเหตุก็ได้²¹

2.1.1.3 หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ²² เนื่องจากภารกิจของรัฐมีความซับซ้อนและความเฉพาะด้านมากขึ้น การดำเนินงานโดยส่วนราชการภายใต้ระบบบังคับบัญชาได้กลายมาเป็นข้อจำกัด ส่งผลให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ มีความไม่คล่องตัว แต่การดำเนินงานในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจก็ไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดทำภารกิจเหล่านี้ เพราะมิได้ลักษณะทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม และมีได้มุ่งแสวงหารายได้เป็นหลัก²³ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

¹⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.205.

¹⁹ ตัวอย่าง พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518, มาตรา 4; พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 6; พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548, มาตรา 4; พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 4; พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

²⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1015; พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535, มาตรา 41.

²¹ ตัวอย่าง บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.205.

²³ *เพ็งอ่าง*, น.217

องค์การมหาชนเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ มีลักษณะเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ²⁴ อาจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เฉพาะเป็นรายกรณี ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นองค์การมหาชนที่จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวไปกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล²⁵ เช่น สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562²⁶ ที่มีการกำหนดให้บุคคลต้องส่งเงินบางประเภทเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และมีการกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับการฝ่าฝืน²⁷ ส่วนองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง จะเป็นการจัดตั้ง องค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การ มหาชน พ.ศ. 2542²⁸ เช่น ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ก็มีการจัดตั้ง องค์การบริหารจัดการเรือกระจก (องค์การมหาชน) โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหาร จัดการก๊าซเรือกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550

นอกจากองค์การมหาชนที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจแล้ว ก็มีหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจเช่นกัน หน่วยงานของรัฐประเภทนี้อาจมีลักษณะเป็นหน่วยราชการขององค์การที่เป็นอิสระ ของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม กำกับ และดูแลกิจกรรมของรัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน กำกับและตรวจสอบ สถาบันการเงิน และควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา²⁹ หรืออาจมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการบริการ สาธารณะต่าง ๆ เช่น องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดย พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มีหน้าที่ ดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และผลิตรายการด้านข่าวสาร การศึกษา และ สารบันเทิง³⁰ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานดังกล่าวจึงต้องมีความเป็นกลางและไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่าย การเมือง³¹

²⁴ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยการจัดการงบประมาณขององค์การมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณ, 2552), น.111.

²⁵ คู่มือคณะกรรมการรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 เรื่อง ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน; มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 เมษายน 2550 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

²⁶ พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562, มาตรา 18.

²⁷ พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562, มาตรา 27, มาตรา 32, มาตรา 34 และหมวด 7 บทกำหนดโทษ.

²⁸ ดูพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

²⁹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 8.

³⁰ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

³¹ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ, 2553), น.28-29.



2.1.2 ข้อพิจารณาด้านการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียน

การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การจัดตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและกิจกรรมที่ทุนหมุนเวียนดำเนินการตามแนวของกรมบัญชีกลาง³² หรืออาจพิจารณาจัดตามแหล่งที่มาของรายได้หลักของทุนหมุนเวียน³³ หรือตามการจัดหารายได้ของทุนหมุนเวียน³⁴ แต่การศึกษาการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนในที่นี้มุ่งจำกัดเฉพาะการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียน โดยพิจารณาจากความเป็นนิติบุคคลของทุนหมุนเวียนเป็นเกณฑ์ควบคู่ไปกับลักษณะการจัดตั้งของทุนหมุนเวียนตามองค์กรของรัฐ เพราะเป็นการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนที่เอื้อต่อการปฏิรูปโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.1.2.1 ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ

ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐอาจจัดตั้งในส่วนราชการ เช่น ในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น การจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นในสำนักงานประกันสังคม³⁵ ในรัฐวิสาหกิจ เช่น การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติขึ้นในการกีฬาแห่งประเทศไทย³⁶ หรือในหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น การจัดตั้งกองทุนการแพทย์ฉุกเฉินขึ้นในสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ³⁷ ด้วยเหตุที่ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การบริหารงานของทุนหมุนเวียนจึงจะไปตามระบบการบริหารงานขององค์กรของรัฐเจ้าสังกัด หากจัดตั้งทุนหมุนเวียนในส่วนราชการก็จะมีการบริหารงานเป็นไปตามระบบราชการ เป็นต้น การไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลยังส่งผลให้ทุนหมุนเวียนไม่มีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ได้ ซึ่งรวมถึงสิทธิในเงินและทรัพย์สินด้วย

³² การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์และกิจกรรมของทุนหมุนเวียนอาจแบ่งออกได้เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม. สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559), น.9.

³³ การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามแหล่งที่มาของรายได้หลักของทุนหมุนเวียนอาจแบ่งออกได้เป็นทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินงานตามภารกิจ ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการเก็บเงินสมทบสมาชิก และทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ. นพรัตน์ ทวี, “ทุนหมุนเวียนกับการกำกับดูแลที่ดี,” รัฐสภา, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=220, น.2.

³⁴ การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนตามการจัดหารายได้ของทุนหมุนเวียนอาจแบ่งออกได้เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเองหรือมีรายได้แต่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้เป็นของตนเองโดยการจัดเก็บจากประชาชนหรือภาคธุรกิจเป็นการเฉพาะ และทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ. กาวิน ศิริประภาณุกุล, “กองทุนนอกงบประมาณของไทย,” ไทยพับลิก้า, (2558) สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2562, จาก <https://thaipublica.org/2015/08/pawin-25/>.

³⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 21.

³⁶ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558, มาตรา 36.

³⁷ พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551, มาตรา 33.

จึงไม่อาจนำเงินและทรัพย์สินดังกล่าวไปหาผลประโยชน์ให้เพิ่มขึ้นได้ อีกทั้งยังไม่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีและ
ผู้รับช่วงสิทธิด้วย

2.1.2.2 ทนหมื่นเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ

ทนหมื่นเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐจะมีความเป็น
นิติบุคคลแยกจากองค์กรของรัฐ ซึ่งอาจจะมีระบบการบริหารงานตามองค์กรของรัฐหรือไม่ก็ได้ กรณี
ของกองทุนยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมจะมีระบบการบริหารงานตาม
สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นส่วนราชการ³⁸ หรือกรณีของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีระบบการบริหารงานตามธนาคารแห่ง
ประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ³⁹ ในขณะที่กองทุนบริหารเงินกู้
เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง
แต่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้มีฐานะเป็น
หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงมีระบบการบริหารงานที่แตกต่างจาก
กระทรวงการคลังซึ่งเป็นส่วนราชการ⁴⁰ ทนหมื่นเวียนรูปแบบนี้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่
ต่าง ๆ ได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และมีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอาจเป็น
ผู้ฟ้องคดีและผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วย

2.1.2.3 ทนหมื่นเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศ

ทนหมื่นเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศ หมายถึง ทนหมื่นเวียน
ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นเอกเทศ ไม่ได้จัดตั้งอยู่ในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ
หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไป ทนหมื่นเวียนรูปแบบนี้จะมีกฎหมายจัดตั้ง
เป็นของตนเอง เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ
บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539⁴¹ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุน
ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542⁴² กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่จัดตั้งขึ้นตาม
พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544⁴³ กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและ
สร้างสรรค์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. 2558⁴⁴ และ
กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.
2560⁴⁵ นอกจากนี้ ทนหมื่นเวียนดังกล่าวยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ⁴⁶
ทำให้มีระบบการบริหารที่มีความคล่องตัว อีกทั้งยังมีความสามารถต่าง ๆ ในทางกฎหมายด้วย

³⁸ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558, มาตรา 5 และมาตรา 11.

³⁹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 29 ตี.

⁴⁰ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548, มาตรา 36/1 และมาตรา 36/2.

⁴¹ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

⁴² พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542, มาตรา 5 และมาตรา 10.

⁴³ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544, มาตรา 5 และมาตรา 10.

⁴⁴ พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. 2558, มาตรา 5 และมาตรา 10.

⁴⁵ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560, มาตรา 6.



ข้อพิจารณาด้านการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐและข้อพิจารณาด้านการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนมีผลต่อการออกแบบโครงสร้างและสถานะของกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การกำหนดให้เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้กองทุนไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ ตลอดจนมีความสามารถในการดำเนินการในทางกฎหมายได้ รวมทั้งไม่อาจเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงได้ ในกรณีนี้ องค์กรของรัฐเจ้าสังกัดจะเป็นผู้ดำเนินการแทน การสังกัดส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจึงส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่หากกำหนดให้เป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กองทุนจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ข้างต้นได้ด้วยตนเอง

2.2 ข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง

การวิเคราะห์หลักการและหลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อดำเนินงานของกองทุนมีความสำคัญต่อการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดหารายได้และการจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อนำมาจัดการสิ่งแวดล้อม หลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังหลายหลักการได้รับการบัญญัติไว้เป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายหลายฉบับทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งได้กลายมาเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกองทุนในการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันก็เป็นกฎหมายที่จำกัดอำนาจบางประการในการดำเนินงานของกองทุน

2.2.1 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุน

มาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมมักเป็นมาตรการสั่งการและควบคุม โดยกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมเพื่อลดปริมาณมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชนผ่านกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ⁴⁷ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ เอกชนจะมีต้นทุนในการจัดให้มีระบบควบคุม กำจัด หรือบำบัดมลพิษ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลดการก่อมลพิษ⁴⁸ ส่วนรัฐก็จะมีต้นทุนในการจัดให้มีระบบการติดตาม ประเมินผล และควบคุมตรวจสอบเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเริ่มมีแนวคิดในการนำมาตรการทางการคลังมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีกองทุนเป็นกลไกในการบริหารงาน

⁴⁶ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539, มาตรา 11; พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542, มาตรา 10; พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544, มาตรา 10; พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. 2558, มาตรา 10; พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560, มาตรา 6.

⁴⁷ อรรถวิทย์ ธนอารักษ์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีมลพิษทางน้ำจากโรงงาน,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.32.

⁴⁸ สุทัศน์ ทองสถิตย์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.39.

2.2.1.1 มาตรการทางการคลังในการจัดการสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางการคลังนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ก็ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วย⁴⁹ โดยใช้เครื่องมือทางการคลังสามประเภท ได้แก่ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ ซึ่งการนำมาตรการทางการคลังมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมผ่านเครื่องมือทางการคลังดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการสูง แต่มีต้นทุนในการดำเนินการต่ำ และสามารถใช้ในการกำหนดทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

สำหรับมาตรการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะ รัฐอาจนำมาใช้ในการลงโทษผู้ก่อมลพิษเพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายได้ เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดเก็บจากมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม⁵⁰ หรือจากวัตถุดิบที่เป็นปัจจัยการผลิตตลอดจนผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม⁵¹ หรืออาจจัดเก็บในรูปแบบของภาษีสรรพสามิตด้วยก็ได้ โดยจัดเก็บจากน้ำมัน ผลิตภัณฑ์จากน้ำมัน รถยนต์ จักรยานยนต์ แบตเตอรี่ หรือจากกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสนามกอล์ฟ⁵² นอกจากนี้ รัฐยังสามารถลงโทษผู้ก่อมลพิษโดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการจัดการมลพิษ เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอย⁵³ หรือจากการดำเนินงานอื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์⁵⁴ ส่วนการจัดเก็บค่าปรับจะเป็นการจัดเก็บจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย การกำหนดอัตราค่าปรับควรสูงกว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยทั่วไปได้กำหนดรวมค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษไว้แล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดและป้องกันการยินยอมชำระค่าปรับมากกว่าการหาวิธีจัดการมลพิษ⁵⁵

⁴⁹ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, (ปฐมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.35-36.

⁵⁰ วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.64.

⁵¹ ญัฐยา อีรานูวัฒน์, “มาตรการจูงใจทางภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการดำเนินธุรกิจฟาร์มสุกรในรูปแบบปศุสัตว์อินทรีย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.59; พจนันท์ สมใจ, “การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยภาษีและการควบคุม: ศึกษากรณีสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.13.

⁵² ดูพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

⁵³ ไฉไล ศักดิ์วรพงศ์, “พันธกรณีร่วมกันของประเทศสมาชิกในการประชุมนานาชาติที่มีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การผลิตที่ยั่งยืนในประเทศไทย,” วารสารร่วมพลัง มหาวิทยาลัยเกริก, ปีที่ 31, ฉบับที่ 1, 25, น.36 (2555); พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 20(4).

⁵⁴ ไชยวุฒิ วุฒนิรักษ์, “การจัดเก็บภาษีมลพิษจากรถยนต์,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.35.

⁵⁵ พรวิฑู โคว์ชภากรณ์, “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2562, จาก http://library.senate.go.th/document/Ext6686/6686004_0003.PDF, น.16.



อย่างไรก็ดี รัฐอาจนำมาตราการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะมาใช้ในลักษณะ
 จูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษก็ได้ โดยเฉพาะผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น การกำหนด
 อัตราภาษีที่แตกต่างกันสำหรับรถยนต์โดยสารที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่ต่างกัน⁵⁶
 การกำหนดให้มีการหักลดหย่อนภาษีโดยให้นำค่าสึกหรอหรือค่าเสื่อมราคามาคำนวณในอัตราเร่ง
 สำหรับเครื่องจักรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม⁵⁷ การยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้ของนิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ
 ในการดำเนินโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในส่วนที่เกิดจากการจำหน่ายคาร์บอนเครดิตเป็น
 เวลาสามารถระยะเวลาบัญชีต่อเนื่อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสำหรับเงินได้เท่าที่จ่าย
 เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการได้มาซึ่งทรัพย์สินบางประเภทที่มีผลต่อการประหยัดพลังงาน และภาษีธุรกิจเฉพาะ
 ของกิจการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁵⁸
 และการให้เครดิตภาษีแก่ผู้ประกอบการที่มีการลงทุนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรืออากาศเสีย หรือระบบ
 กำจัดของเสีย หรือที่มีการลงทุนในเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่มีส่วนช่วยในการจัดการมลพิษ⁵⁹

ทั้งนี้ รัฐจะนำมาตราการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ
 ลงโทษผู้ก่อมลพิษและที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจผู้ก่อมลพิษมาใช้ในลักษณะที่เป็นการผสมผสานกันก็ได้
 เช่น การเก็บภาษีจากการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษควบคู่ไปกับการ
 อนุญาตให้หักลดหย่อนภาษีโดยใช้ค่าสึกหรอหรือค่าเสื่อมราคาอัตราเร่งในกรณีที่มีการใช้เครื่องจักรที่
 เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีส่วนช่วยลดมลพิษเพื่อเป็นจูงใจผู้ก่อมลพิษ นอกจากนี้ รัฐยังสามารถนำ
 มาตราการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะดังกล่าวไปใช้ในลักษณะที่เป็นการผสมผสานกับมาตรการ
 ทางด้านอื่น ๆ ด้วยก็ได้ เช่น มาตรการทางการตลาด กล่าวคือ รัฐอาจจะเลือกใช้การเก็บค่าธรรมเนียม
 จากการจัดการมลพิษซึ่งเป็นมาตรการทางการคลังควบคู่ไปกับการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ⁶⁰
 การซื้อขายโควตาทรัพยากร⁶¹ หรือการใช้ระบบการมัดจำและการคืนเงิน⁶² ตลอดจนการทำสัญญากับ
 เอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการหาแนวทางร่วมกันในการจัดการมลพิษ และเป็นการถ่ายทอด
 ความรู้ในการจัดการมลพิษให้แก่เอกชน⁶³

⁵⁶ ระเบียบที่ห้ากฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

⁵⁷ อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, “การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว,” (รายงาน
 ผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560), น.95.

⁵⁸ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 514) พ.ศ. 2554, มาตรา 4;
 พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 532) พ.ศ. 2554, มาตรา 3; พระราชกฤษฎีกา
 ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ 316) พ.ศ. 2541; หนังสือ
 สอบข้อหาหรือของกรมสรรพากร กค 8011/10257; ตูวาลินี นันทขว้าง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่* 50, น.201-203.

⁵⁹ อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่* 57, น.101.

⁶⁰ “ETS คืออะไร,” องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562, จาก
<http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=16&s2=133>.

⁶¹ พรวิฑู โควัดชาภรณ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่* 55, น.15.

⁶² มนต์ทิพย์ สุขพูล, “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์
 มหบัณฑิตย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.67.

⁶³ สุมาพร มานะสันต์, “ถึงเวลาของภาษีสิ่งแวดล้อม,” กรุงเทพธุรกิจ, (2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2562, จาก
<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/646507>.

ในขณะที่มาตรการทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ รายจ่ายที่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อมทางตรงลักษณะหนึ่ง และรายจ่ายที่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อมทางอ้อมอีกลักษณะหนึ่ง โดยทั่วไป รัฐมักมีนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงให้แก่หน่วยงานของรัฐทางด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้กองทุนดังกล่าวจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือรัฐอาจจัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อมให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยอาจกำหนดระยะเวลาปลอดการชำระหนี้ หรือปลอดการชำระคืนเงินต้น และการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ร่วมด้วยก็ได้⁶⁴

ส่วนการใช้มาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐบาลอาจจะเลือกกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำเงินมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเองโดยตรง หรือนำมาใช้ในการอุดหนุนหน่วยงานของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม หรืออาจจะเลือกกู้เงินจากเอกชนผู้ก่อมลพิษผ่านการออกพันธบัตรสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับเอกชนผู้ประสงค์จะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการนี้ เอกชนจะต้องวางเงินมัดจำไว้กับรัฐบาลผ่านการซื้อพันธบัตรสิ่งแวดล้อม หากเอกชนสามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไข จะมีการคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย แต่หากเอกชนไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไข จะคำนวณจำนวนเงินคืนลดลงตามสัดส่วน ระยะเวลาของพันธบัตรสิ่งแวดล้อมจะเป็นไปตามระยะเวลาของการดำเนินกิจกรรม⁶⁵ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถกู้เงินจากแหล่งเงินทุนเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน โดยอาจจะกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย⁶⁶ หรือจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศก็ได้⁶⁷

2.2.1.2 หลักการทั่วไปทางการคลังในการบริหารกองทุน

การจัดตั้งกองทุนด้านสิ่งแวดล้อมโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นกลไกในการบริหารงานเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมถือว่าการจัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง สามารถนำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อพิจารณาในเรื่องการจัดหารายได้

⁶⁴ ตัวอย่าง ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶⁵ “พันธบัตรและการประกันเพื่อสิ่งแวดล้อม: เครื่องมือใหม่ทางนโยบายสู่เศรษฐกิจสีเขียว,” สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.gsei.or.th/articles/detail/346>.

⁶⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(2).

⁶⁷ แม้หนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีใช้หนี้สาธารณะตามความหมายของมาตรา 4 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แต่ก็ถือว่าการใช้มาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะในการจัดการสิ่งแวดล้อมเช่นกัน; ดูประกอบสุปรียา แก้วละเอียด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548,” วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 32, ฉบับที่ 1, 21 (2557), น.21.



และการจัดสรรเงินของกองทุนเข้ามาเกี่ยวข้อง อันจะต้องอยู่ภายใต้หลักการทั่วไปทางการคลังในการบริหารกองทุน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่นำมาปรับใช้กับการบริหารงานของกองทุน ได้แก่ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ที่เรียกกรองให้รายได้ทุกประเภทที่ได้รับมาจะต้องนำส่งคลัง และหลักการกันเงินรายได้ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้

หลักลักษณะทั่วไปของรายได้จะประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ หลักการห้ามหักรายจ่ายออกจากรายได้ที่เรียกกรองให้รายได้ที่ได้รับมาจะต้องนำส่งคลังทั้งหมด ไม่สามารถหักรายจ่ายใด ๆ ออกจากรายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ไม่สามารถเก็บรายได้ไว้ใช้จ่ายเองได้ รายจ่ายทุกรายการจะต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและจะต้องใช้ตามที่ได้รับจัดสรรจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หน่วยงานของรัฐซึ่งรวมถึงกองทุนจะใช้งบประมาณนอกเหนือจากที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่ได้⁶⁸ เพื่อให้รัฐสภาทราบรายละเอียดและสามารถควบคุมงบประมาณผ่านการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและการตรวจสอบทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การอนุญาตให้มีการหักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้ออกกับรายจ่ายอาจส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหรือกองทุนที่สามารถจัดเก็บรายได้มากมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเกินความจำเป็น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและกองทุนดังกล่าวสามารถหารายได้มาได้เรื่อย ๆ เพื่อใช้จ่าย⁶⁹ ด้วยเหตุนี้ รายได้ที่ได้รับมาจะต้องนำส่งคลังทั้งหมด เพื่อบรรณาการจัดสรรผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย⁷⁰

หลักลักษณะทั่วไปของรายได้จะประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หลักการห้ามนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะที่เรียกกรองให้รายได้มีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่าย ในกรณีนี้ รายได้จึงต้องแยกออกจากรายจ่ายอย่างเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งส่งผลดีดังนี้ การทราบจำนวนรายได้ที่แน่นอนทำให้สามารถกำหนดรายจ่ายได้อย่างแน่นอน⁷¹ และการไม่อนุญาตให้นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะก็เป็นการลดความเสี่ยงในการใช้จ่ายเกินความจำเป็น โดยจะต้องใช้จ่ายตามที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ในกรณีที่การจัดสรรดังกล่าวไม่เพียงพอต่อความจำเป็น ก็สามารถแก้ไขได้โดยวิธีการทางงบประมาณ เช่น การขอใช้งบกลาง⁷² อีกทั้งการกำหนดให้รายได้มีลักษณะเป็นการทั่วไปเพื่อบรรณาการจัดสรรผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็ยังสอดคล้องกับหลักการว่าด้วยประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เป็นการจัดสรรเป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้นำไปผูกไว้กับรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะ⁷³ ซึ่งส่งผลต่อเนื่องในการตรวจสอบความถูกต้องและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วย⁷⁴

⁶⁸ William Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, ใน สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 49, น.220-221.

⁶⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น.236-237.

⁷⁰ หลักการห้ามหักรายจ่ายออกจากรายได้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 4 วรรคแรกของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แต่ก็มีกำหนดข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 12 และมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และในกฎหมายอื่นด้วย

⁷¹ Michel Bouvier and others, *Finances publiques*, ใน สุปรียา แก้วละเอียด, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 49, น.222.

⁷² *เพ็งอ้าง*, น.222.

⁷³ *เพ็งอ้าง*, น.223.

ในขณะที่หลักการกันเงินรายได้เป็นการกำหนดให้สามารถกันเงินรายได้ ซึ่งอาจจะเป็นรายได้ที่เป็นภาษี เช่น ภาษีสุรา ภาษียาสูบ หรือรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ที่ได้รับมาโดยหักเงินดังกล่าวไว้ทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่นำส่งคลัง โดยส่วนที่ไม่ได้นำส่งคลังจะถูกกันไว้เพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ส่วนที่ไม่นำส่งคลังจะถูกนำไปผูกกับรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลัง ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ การกันเงินรายได้จะมีความสอดคล้องหรือความสัมพันธ์ระหว่างเงินรายได้ที่ถูกกันกับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่ายหรือไม่ก็ได้⁷⁵ หากเงินรายได้ที่ถูกกันไว้ไม่สอดคล้องหรือสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่าย ถือว่าเป็นการกันเงินรายได้ในแบบที่ไม่เคร่งครัด ซึ่งถือเป็นการขยายหลักการกันเงินรายได้ เนื่องจากโดยหลักแล้วเงินรายได้ที่ถูกกันไว้จะต้องสอดคล้องหรือสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่าย

การกันเงินรายได้สามารถกระทำได้หลายลักษณะ ซึ่งลักษณะแรกเป็นการกันเงินรายได้โดยจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมรูปแบบใหม่แล้วกันเงินดังกล่าวเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนลักษณะที่สองเป็นการกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และลักษณะสุดท้ายเป็นการกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากส่วนเพิ่มของภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ⁷⁶ การกันเงินรายได้ในลักษณะแรกและลักษณะสุดท้ายจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เอกชน เพราะกำหนดฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมใหม่ หรือกำหนดส่วนเพิ่มของภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว แต่การกันเงินรายได้ในลักษณะที่สองจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ เพราะภาษีหรือค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนจะถูกกันไว้เพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

2.2.2 หลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายการคลังที่มีผลต่อการดำเนินงานของกองทุน

ในการปฏิรูปการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายการคลังทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่ใช้สำหรับกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจำกัดการดำเนินการบางประการของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยกรอบวินัยทางการคลังในระดับรัฐธรรมนูญจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่ง

⁷⁴ หลักการห้ามนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 34 วรวรรคแรกของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ก็มีกำหนดข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และในกฎหมายอื่นด้วย

⁷⁵ เตชิชู บัวคง, “ปัญหาการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.36-37.

⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น.32-33.



ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนกรอบวินัยทางการคลังในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานกองทุนจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

2.2.2.1 กรอบวินัยทางการคลังในระดับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกรอบวินัยทางการคลังในภาพรวมซึ่งกล่าวถึงเรื่องรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะเอาไว้ โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาวินัยทางการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรักษาวินัยทางการคลังในแต่ละเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นวินัยทางการคลังด้านรายได้สาธารณะและวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะทั้งที่เป็นเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ วินัยทางการคลังด้านการบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และวินัยทางการคลังด้านการบริหารหนี้สาธารณะ⁷⁷ ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อใช้บังคับแล้ว การดำเนินงานของกองทุนถือเป็นการดำเนินการทางการคลังอย่างหนึ่งที่โดยทั่วไปมีการใช้เงินแผ่นดินทั้งที่เป็นเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การดำเนินงานในส่วนรายได้และรายจ่าย รวมถึงการบริหารทรัพย์สินของกองทุนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2.2.2 กรอบวินัยทางการคลังในระดับพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้กำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวกับรายได้ เช่น การตรากฎหมายยกเว้นหลักการนำเงินส่งคลัง และการกันเงินรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียม และกรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน เช่น การมีและการใช้เงินนอกงบประมาณ การจัดตั้งทุนหมุนเวียนโดยเฉพาะที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด รวมถึงการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลัง

สำหรับการตรากฎหมายยกเว้นการนำเงินส่งคลัง โดยหลัก เงินทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐได้รับจะต้องนำส่งคลังทั้งหมดตามหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ แต่ในปัจจุบันมีกฎหมายจำนวนมากที่ตราขึ้นเพื่อยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทำให้เกิดเงินนอกงบประมาณ มาตรา 25 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงจำกัดการเสนอกฎหมายที่ให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง โดยจะกระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของการมีเงินนอกงบประมาณ⁷⁸ มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามการตรากฎหมายยกเว้นการนำเงินส่งคลังอย่างเด็ดขาด เพียงแต่จะกระทำได้อย่างขึ้นเท่านั้น

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 62.

⁷⁸ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 25.

ส่วนการกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมโดยหลักแล้วจะไม่สามารถกระทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการกันเงินแบบไม่มีส่วนเพิ่มหรือการกันเงินแบบมีส่วนเพิ่ม เพราะจะทำให้เกิดเงินนอกงบประมาณ แม้ว่าการกันเงินรายได้จะมีข้อดีหลายประการ เช่น ช่วยลดการต่อต้านการชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียม เพราะทราบว่าจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด และทราบถึงต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะ⁷⁹ มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเพราะไม่ต้องผ่านระบบงบประมาณ และช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันได้ด้วยเพราะได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมไว้เป็นการเฉพาะแล้ว⁸⁰ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อวินัยทางการคลังบางประการ กล่าวคือ เงินรายได้ส่วนที่ถูกกันไว้จะเข้าไปอยู่ในบัญชีของหน่วยงานของรัฐโดยตรง ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่ารัฐมีเงินรายได้ทั้งหมดเท่าไร จึงเป็นยากแก่รัฐบาลในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย รัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน⁸¹

ด้วยเหตุนี้ มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงกำหนดมาตรการควบคุมการกันเงินรายได้แบบไม่มีส่วนเพิ่ม โดยห้ามมิให้กันเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นหรือเพื่อการใดการหนึ่งเป็นการเฉพาะ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁸² แม้บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดข้อห้ามไว้ แต่ก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างเด็ดขาด หากหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นจะต้องมีแหล่งที่มาของรายได้ที่แน่นอนก็สามารถตรากฎหมายเพื่อขอเงินรายได้ได้ ในขณะที่มาตรา 26 ของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดมาตรการควบคุมการกันเงินรายได้แบบมีส่วนเพิ่มไว้ด้วย โดยห้ามการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ เว้นแต่จะกระทำเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น⁸³ ซึ่งเป็นการกำหนดข้อห้ามที่เคร่งครัดกว่าการกันเงินรายได้แบบไม่มีส่วนเพิ่ม เพราะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เอกชน

ด้านการจำกัดการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณ มาตรา 61 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักให้มีเงินนอกงบประมาณได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น โดยระหว่างที่มีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ให้นำเงินดังกล่าวมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น และเมื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำเงินส่วนที่เหลือส่งคืนคลัง⁸⁴ นอกจากนี้ มาตรา 62 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่

⁷⁹ เตชิชู บัวคง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 75, น.52.

⁸⁰ *เพ็งอ้าง*, น.52.

⁸¹ *เพ็งอ้าง*, น.50, 53.

⁸² พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 35.

⁸³ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 26.

⁸⁴ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 61.



ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินนอกงบประมาณที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย หรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปจนสมควรส่งคลังได้ด้วย⁸⁵

ในแง่ของการจัดตั้งทุนหมุนเวียน และการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด รวมถึง การนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลัง มาตรา 63 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงิน การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การจัดตั้งทุนหมุนเวียนกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ และต้องไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว⁸⁶ โดยพระราชบัญญัติการบริหารทุน หมุนเวียน พ.ศ. 2558 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอ จัดตั้งทุนหมุนเวียน ได้กำหนดลักษณะของทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้ง ข้อคำนึงในการขอจัดตั้งทุน หมุนเวียน และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน⁸⁷ อีกทั้งพระราชกฤษฎีกา การกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ก็กำหนดให้ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นต้องนำทุนหรือผลกำไรส่วนที่มากเกินไปจนสมควรส่งคืนคลังเป็น รายได้แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นให้กับทุนหมุนเวียนบางประเภทที่ไม่ต้องนำ เงินสะสมส่วนเกินส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน⁸⁸

3. การปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁸⁹ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการ ทางการเงินในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกองทุน สิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มจัดตั้งใน พ.ศ. 2535 จนกระทั่งปัจจุบันมีข้อจำกัดทั้งในด้านโครงสร้างและ การดำเนินงาน ซึ่งจะต้องนำมาศึกษาและวิเคราะห์กับข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน ก่อนที่จะเสนอ แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมกลายเป็นมาตรการทางการเงินที่ครอบคลุมการจัดการปัญหาที่ เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

⁸⁵ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 62.

⁸⁶ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 63.

⁸⁷ ดูพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ ขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

⁸⁸ ดูพระราชกฤษฎีกาการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁸⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22.

3.1 ข้อจำกัดของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

การศึกษาข้อจำกัดของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจะเป็นการศึกษาข้อจำกัดในด้านโครงสร้างและด้านการดำเนินงานของกองทุน โดยการศึกษาข้อจำกัดด้านโครงสร้างจะเป็นการศึกษาข้อจำกัดของลักษณะการจัดตั้งและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม ส่วนการศึกษาข้อจำกัดด้านการดำเนินงานจะเป็นการศึกษาข้อจำกัดของการจัดหารายได้และการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

3.1.1 ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง⁹⁰ ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ และมีการบริหารงานที่เป็นไปตามระบบราชการ ซึ่งส่งผลให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และการเงินการคลัง เพราะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา และระเบียบ รวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของส่วนราชการ ทำให้การบริหารงานล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อันอาจถือได้ว่าเป็นการบริหารงานที่ไม่ได้ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้ไม่มีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ได้ ซึ่งรวมถึงสิทธิในเงินหรือทรัพย์สินด้วย กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงไม่อาจนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปหาผลประโยชน์ให้กองเองได้ เช่น การนำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไปลงทุน รวมทั้งยังไม่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้รับช่วงสิทธิได้

3.1.2 ข้อจำกัดด้านการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดแหล่งที่มารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ แต่จากการศึกษาพบว่ารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นไม่เพียงพอ ไม่ต่อเนื่อง และไม่แน่นอน และเมื่อพิจารณาตามแหล่งที่มารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ก็พบข้อจำกัดของแต่ละแหล่งที่มารายได้ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดด้านรายได้จากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

มาตรา 22(1) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด⁹¹ ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวมีลักษณะเป็นครั้งคราวและต้องได้รับความยินยอมจากนายกรัฐมนตรี จึงส่งผลให้รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีจำนวนไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับนโยบายและดุลพินิจของฝ่ายบริหาร อีกทั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมิได้มีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมหรือ

⁹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22.

⁹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(1).



สนับสนุนกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ ดังนั้น การจัดสรรเงินให้กองทุนสิ่งแวดล้อมอาจทำให้การเบิกจ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงผิดวัตถุประสงค์ได้⁹² โดยที่ผ่านมามีการจัดสรรเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมเพียงครั้งเดียวเท่านั้น

(2) ข้อจำกัดด้านรายได้จากเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

มาตรา 22(2) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จากเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535⁹³ ซึ่งสามารถวิเคราะห์รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งที่มารายได้ี้ไปในแนวทางเดียวกับรายได้ที่มีที่มาจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กล่าวคือ เป็นรายได้ที่มีลักษณะเป็นครั้งคราว มีจำนวนไม่แน่นอน โดยที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตเพียงครั้งเดียวในลักษณะที่เป็นทุนประเดิม อย่างไรก็ตาม กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่อาจมีรายได้ที่มีที่มาจากแหล่งที่มารายได้ี้ได้อีกต่อไป เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

(3) ข้อจำกัดด้านรายได้จากเงินค่าบริการและค่าปรับตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 22(3) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จากเงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้⁹⁴ ซึ่งเงินค่าบริการและค่าปรับตามบทบัญญัตินี้เป็นผลมาจากการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมส่งเสริมและสนับสนุนส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเงินอุดหนุนในการลงทุนและดำเนินระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าว หรือสมทบเงินจำนวนบางส่วนในโครงการก่อสร้างหรือดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

⁹² มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, “รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการศึกษาและพัฒนาแหล่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียม และมาตรการทางการเงิน,” กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม, (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2562, [http:// envfund.onep.go.th](http://envfund.onep.go.th), น.5.

⁹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(2).

⁹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(3).

ในทางปฏิบัติจะพบว่ารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งรายได้นี้มีเป็นจำนวนที่น้อยมาก เนื่องด้วยข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ มีความล่าช้าในการพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตท้องที่⁹⁵ ทำให้ประกาศกำหนดอัตราค่าบริการที่ประกาศใช้บังคับแล้วยังไม่ครอบคลุมทุกเขตท้องที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บค่าบริการและค่าปรับเพื่อนำมาหักส่งเข้าเป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้⁹⁶ นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นของบางท้องถิ่นก็ไม่มีนโยบายจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวด้วยเหตุผลทางการเมือง⁹⁷ ในขณะที่ประชาชนก็ยังคงขาดความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจึงไม่ประสงค์จะชำระค่าบริการ⁹⁸ ส่วนค่าปรับเป็นเงินที่จัดเก็บได้ยากมาก⁹⁹

(4) ข้อจำกัดด้านรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

มาตรา 22(4) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นครั้งคราว¹⁰⁰ ซึ่งมีสองลักษณะ คือ เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเงินอุดหนุนที่ได้รับมาผ่านการกู้เงินของรัฐบาล รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน เห็นได้จากการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในทุกปีงบประมาณ และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณก็มีจำนวนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหนึ่งในสาเหตุหลัก คือ การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับประสิทธิภาพ¹⁰¹ ส่วนเงินอุดหนุนที่ได้รับมาผ่านการกู้เงินของรัฐบาล กองทุนสิ่งแวดล้อมเคยได้รับมาเพียงครั้งเดียวจากการกู้ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย¹⁰²

⁹⁵ สำหรับขั้นตอนการกำหนดอัตราค่าบริการตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. ดูการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “คู่มือบริหารโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562, <http://envfund.onep.go.th>, น.8-9.

⁹⁶ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561), น.36.

⁹⁷ ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารโครงการเสริมสร้างศักยภาพด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิบูลย์การปก, 2556), น.9.

⁹⁸ เพ็งอ้วง, น.9.

⁹⁹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 16 มกราคม 2562.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(4).

¹⁰¹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้วงแล้ว *เชิงอรรถที่ 99*.

¹⁰² กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561), น.28.



(5) ข้อจำกัดด้านรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากเอกชนหรือองค์กรภายนอก มาตรา 22(5) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากเอกชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ¹⁰³ ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้โดยตรงหรือผ่านรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีอุปสรรคในการรับเงินจากรัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีหน่วยตรวจสอบภายในเป็นของตนเอง อาจทำให้เกิดความเสี่ยงในการให้เงินอุดหนุน และการนำเงินดังกล่าวไปจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰⁴ อีกทั้งองค์กรภายนอกที่ประสงค์จะให้เงินอุดหนุนมักกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินไว้ ซึ่งบ่อยครั้งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม¹⁰⁵ โดยที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่เคยได้รับรายได้จากแหล่งที่มารายได้นี้

(6) ข้อจำกัดด้านรายได้จากเงินดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 22(6) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จากเงินจากดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน¹⁰⁶ เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารโครงการ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินคืนจากโครงการ เงินคืนจากโครงการเงินกู้ เงินคืนจากกองทุน เงินคืนจากรายการอื่น เมื่อพิจารณารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มาจากแหล่งรายได้นี้ พบว่ามีเป็นจำนวนน้อยและไม่แน่นอน เช่น ในกรณีของ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารโครงการ ก็จะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน และในกรณีของดอกเบี้ยเงินกู้ ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินต้นที่ให้กู้และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ประกอบกับกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการทางการเงินเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จึงต่ำ

(7) ข้อจำกัดด้านรายได้จากเงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 22(7) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จากเงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนสิ่งแวดล้อม¹⁰⁷ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถรับการส่งเสริมและสนับสนุนทางการเงินเพื่อการดำเนินการจากแหล่งที่มารายได้อื่น ๆ อย่างไม่จำกัด แต่ที่ผ่านมามีเพียงเงินชดเชยค่าเสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ที่กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับตามคำสั่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ในปัจจุบันประมาณ

¹⁰³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(5).

¹⁰⁴ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 99.

¹⁰⁵ การรับฟังความคิดเห็น, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 3 เมษายน 2562.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(6).

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(7).

พ.ศ. 2561 อันเป็นผลมาจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 97 และมาตรา 99 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และบทบัญญัติในกฎหมายอื่นเท่านั้น¹⁰⁸

3.1.3 ข้อจำกัดด้านการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 23 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ในสองลักษณะ กล่าวคือ เงินอุดหนุนลักษณะหนึ่ง และเงินกู้ยืมอีกลักษณะหนึ่ง แต่จากการศึกษาพบว่าการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดทั้งในลักษณะของเงินอุดหนุนและลักษณะของเงินกู้ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดการจัดสรรเงินในลักษณะของเงินอุดหนุน

มาตรา 23(1) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย¹⁰⁹ และมาตรา 23(4) ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ¹¹⁰

ทั้งนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมได้จัดสรรเงินอุดหนุนตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน 12,990.35 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 83 ของรายจ่ายทั้งหมด¹¹¹ ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากหากเทียบกับจำนวนรายจ่ายทั้งหมด การจัดสรรเงินเช่นนี้มีผลทำให้เงินอุดหนุนซึ่งเป็นมาตรการทางการเงินลำดับรองกลายมาเป็นมาตรการทางการเงินที่ถูกเลือกใช้เป็นอันดับแรก¹¹² จึงทำให้มีเงินหมุนเวียนกลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนน้อยมาก นอกจากนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาการไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากสาเหตุบางประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐบาล และความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการและกระบวนการเบิกจ่าย

¹⁰⁸ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 102, น.28.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(1).

¹¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(4).

¹¹¹ ดูกองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 96, น.11.

¹¹² คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อมควรมุ่งการใช้จ่ายในลักษณะที่สามารถมีเงินหมุนเวียนกลับเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยการให้การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเป็นอันดับแรก สำหรับการให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนนั้น ควรจะให้ได้ในกรณีที่จำเป็นและไม่สามารถแสวงหาเงินจากแหล่งอื่นได้เท่านั้น”. สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *กองทุนสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556), น.9.



(2) ข้อจำกัดการจัดสรรเงินในลักษณะของเงินกู้

มาตรา 23(2) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ¹¹³ โดยที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่เคยจัดสรรเงินกู้ตามบทบัญญัตินี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหนึ่งในสาเหตุสำคัญ คือ การจำกัดเฉพาะระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย และระบบกำจัดของเสียสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของตนนั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงระบบบำบัดน้ำเสียรวม และระบบกำจัดของเสียรวม ข้อจำกัดดังกล่าวก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(1) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แทน ส่งผลให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

มาตรา 23(3) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้¹¹⁴ บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดการจัดสรรเงินกู้ให้แก่เฉพาะเอกชนผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น อีกทั้งยังมีปัญหาในการตีความบางประการ¹¹⁵ จึงทำให้ที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินกู้ตามบทบัญญัตินี้ไปเป็นจำนวนน้อยมาก¹¹⁶ ข้อจำกัดดังกล่าวอาจทำให้เอกชนเลือกขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(4) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แทน ส่งผลให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

¹¹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(2).

¹¹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23(3).

¹¹⁵ ในทางปฏิบัติจะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในการตีความ กล่าวคือ บทบัญญัตินี้ใช้คำว่า “ระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย” ฉะนั้น เอกชนที่มาขอรับการสนับสนุนจะต้องจัดให้มี “ระบบ” บำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย หรือ “ระบบ” กำจัดของเสีย มิใช่การก่อสร้างเล็กน้อยที่เกี่ยวกับการบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย หรือการกำจัดของเสีย นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังใช้คำว่า “เพื่อควบคุมบำบัด” ทำให้เอกชนที่มาขอรับการสนับสนุนจะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศหรือน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียที่ต้องทำได้ทั้งการควบคุมและการบำบัด หากระบบดังกล่าวทำได้เพียงควบคุม ไม่สามารถบำบัดได้ เช่น โครงการเทคโนโลยีสะอาด คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมก็จะไม่พิจารณาอนุมัติเงินกู้. สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 99*.

¹¹⁶ ดูการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 96*, น.11.

3.2 ข้อเสนอในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ ข้อพิจารณากฎหมายปกครองและข้อพิจารณากฎหมายการคลัง ตลอดจนข้อจำกัดของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันในด้านโครงสร้างและด้านการดำเนินงาน จึงมีข้อเสนอในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมในด้านโครงสร้างและด้านการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้และการจัดสรรเงินกองทุนทั้งหมดสามรูปแบบ

3.2.1 ข้อเสนอรูปแบบที่หนึ่ง การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหาร

ข้อเสนอรูปแบบที่หนึ่งจะเป็นการเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยให้มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ กล่าวคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีส่วนราชการระดับเทียบเท่ากรม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานบริหารกองทุน แม้ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ และมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนเหมือนดังเช่นกรณีในปัจจุบัน หากแต่การเปลี่ยนจากการสังกัดกระทรวงการคลังมาเป็นการสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพมากขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุน และมีสถาบันการเงินของรัฐเป็นผู้จัดการกองทุนในส่วนของการจัดสรรเงินกู้

ตามข้อเสนอรูปแบบที่หนึ่ง จะมีการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิม โดยให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจากเดิมที่กำหนดไว้เป็นครั้งคราว¹¹⁷ มาเป็นการกำหนดเป็นรายปี และเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่ โดยให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถกักเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลและค่าธรรมเนียมสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติได้ และอาจมีแหล่งที่มารายได้จากเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับไม่ว่ากรณีใด นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม จะยังคงการจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนและเงินกู้ แต่จะขยายวัตถุประสงค์ในการจัดสรรจากการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียและระบบกำจัดของเสีย¹¹⁸ มาเป็นการจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการป้องกันในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมและการเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่ก็จะเป็นไปโดยสอดคล้องกับการขยายวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ต้องการให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเพิ่มบทบาทในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมมากขึ้น

¹¹⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(4).

¹¹⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23.



ข้อเสนอรูปแบบนี้มีข้อดีในแง่ของความเป็นไปได้ เพราะเป็นการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพียงเล็กน้อย โดยยังคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล แต่กำหนดให้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกด้วย เนื่องจากมีการกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานบริหารกองทุน และให้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นองค์กรของรัฐทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้กระนั้นข้อเสนอรูปแบบนี้ก็มีข้อเสียบางประการ กล่าวคือ การไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลยังคงทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาหรือฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง อีกทั้งการเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีการบริหารงานที่ผูกติดกับส่วนราชการ โดยจะต้องบริหารงานภายใต้ระบบราชการ ส่งผลให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน

3.2.2 ข้อเสนอรูปแบบที่สอง การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหาร

ข้อเสนอรูปแบบที่สองจะเป็นการเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยให้มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ กล่าวคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีองค์การมหาชน ได้แก่ สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานบริหารกองทุน แม้ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคลและสังกัดส่วนราชการเหมือนดังเช่นกรณีในปัจจุบัน แต่การเปลี่ยนจากการสังกัดกระทรวงการคลังมาเป็นการสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดความมีเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อีกทั้งการกำหนดให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนจะทำให้การบริหารกองทุนมีความคล่องตัวมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารภารกิจ บุคลากรและการเงิน เนื่องจากไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของระบบราชการ โดยมีผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นผู้จัดการกองทุนทั้งในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุนและเงินกู้

ตามข้อเสนอรูปแบบที่สอง จะมีการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิม โดยให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจากเดิมที่กำหนดไว้เป็นครั้งคราว¹¹⁹ มาเป็นการกำหนดเป็นรายปี และจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากเดิมที่ให้เป็นไปตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด¹²⁰ มาเป็นในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี และเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่ โดยให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถกันเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลและค่าธรรมเนียมสำหรับบริการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการ

¹¹⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(4).

¹²⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(1).

หรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติได้ และอาจมีแหล่งที่มารายได้จากเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม และเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับไม่ว่ากรณีใด ส่วนการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะยังคงการจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนและเงินกู้ แต่จะขยายวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเพื่อให้ครอบคลุมการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม บริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ การสร้างการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนการศึกษา วิจัย ฝึกอบรม หรือการประชุมต่าง ๆ การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการป้องกันในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมและการเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่จะรองรับการขยายวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีการเพิ่มบทบาทในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความรอบด้านมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา และวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอรูปแบบนี้มีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารกองทุนมีฐานะเป็นองค์การมหาชน จึงมีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา หรือฟ้องร้องคดีได้ด้วยตนเอง มีความคล่องตัวในการบริหารงาน แต่ยังมีติดขัดกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแลและเป็นองค์กรของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม จึงมีความเป็นเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ข้อเสนอรูปแบบนี้มีข้อเสียบางประการ เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาหรือฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง อีกทั้งการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานเช่นนี้เป็นการปรับขนาดใหญ่จะต้องได้รับการผลักดันในระดับกระทรวง

3.2.3 ข้อเสนอรูปแบบที่สาม การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ

ข้อเสนอรูปแบบที่สามจะเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยให้มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่เป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยให้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะจะมีผลทำให้กองทุนสามารถใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการที่อาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เช่น การจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบนี้จะมีสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการกองทุนและผู้รับผิดชอบบริหารงานของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นหน่วยงานธุรการของกองทุนด้วย



ตามข้อเสนอรูปแบบที่สาม จะมีการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิม โดยให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจากเดิมที่กำหนดไว้เป็นครั้งคราว¹²¹ มาเป็นการกำหนดเป็นรายปี และจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากเดิมที่ให้เป็นไปตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด¹²² มาเป็นในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี และเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่ โดยให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถกันเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลและค่าธรรมเนียมสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ และจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้¹²³ นอกจากนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมยังอาจมีแหล่งที่มารายได้จากเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม หรือเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับไม่ว่ากรณีใด การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะยังคงการจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนและเงินกู้ แต่จะมีการขยายวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเพื่อให้ครอบคลุมการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม บริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ การสร้างการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนการศึกษา วิจัย ฝึกอบรม หรือการประชุมต่าง ๆ การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการป้องกันในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม การแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมและการเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่ โดยกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนได้จะสอดคล้องกับการเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จำเป็นต้องมีรายได้เพียงพอและการขยายวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีการเพิ่มบทบาทให้ครอบคลุมการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางตรง เช่น การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ หรือทางอ้อม เช่น การจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการอุดหนุนกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอรูปแบบนี้มีข้อดี เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลประเภทองค์การมหาชน โดยอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงสามารถดำเนินการต่าง ๆ ในทางกฎหมายได้ด้วยตนเอง มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ แต่ก็ยังยึดโยงอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

¹²¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(4).

¹²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22(1).

¹²³ การจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมจะเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่เรียกร้องให้ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและการควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ เพื่อยังคงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม”. OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, adopted on 26 may 1972, C(72)128, C/M(72)15, para.4.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดความมีเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังมีอำนาจในการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน เพราะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่ก็ยังคงมีข้อเสียบางประการ กล่าวคือ เป็นการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องได้รับการผลักดันในระดับรัฐบาล

4. บทสรุป

การปฏิรูปโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีผลทำให้กองทุนมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการดำเนินงานในด้านการจัดหารายได้และการจัดสรรเงินของกองทุน เพราะกองทุนจะมีรายได้ที่เพียงพอ แน่นนอน และต่อเนื่อง รวมทั้งสัมพันธ์กับการจัดสรรเงินของกองทุนที่จะครอบคลุมการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้ การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารตามข้อเสนอรูปแบบที่หนึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว แต่การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารตามรูปแบบที่สองจะมีผลทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ แม้กระนั้นกองทุนสิ่งแวดล้อมก็ยังคงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการจัดตั้งกองทุนขึ้นในลักษณะนี้จะเป็นการแก้ไขปัญหาในช่วงของการเปลี่ยนผ่านก่อนที่จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ อันเป็นแนวทางที่ผู้เขียนสนับสนุนให้ดำเนินการในอนาคต เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ในระยะยาวและสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม