



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมรองรับแผนการปฏิรูป
ประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

โดย ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ

กันยายน 2562

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมรองรับแผนการปฏิรูป
ประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

คณะผู้วิจัย สังกัด

ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ได้มอบหมายให้สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการศึกษาจนสำเร็จได้ในครั้งนี้เป็นการดำเนินการโดยคณะผู้วิจัย ได้แก่ ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียต ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพร โพธิ์พัฒนชัย ดร. อิศรา ดิสรเตตวิวัฒน์ นายวรกร โอภาสนันท์ นายสถาพร ไสเรียน อาจารย์ ดร. นัชฎิภา ศรีพงษ์กุล นางปิยะมาศ กิจวีรุฑิ โดยโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนและวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน และนำเสนอทางเลือกและแนวทางที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางของทางเลือกต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการของการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมตามแผนการปฏิรูปประเทศ โดยมีระยะเวลาดำเนินการศึกษานับตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2561 ถึง 27 กันยายน 2562

วิธีการศึกษานั้นคณะผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยทางเอกสาร ตำรา หนังสือ รายงานวิจัย ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ การสัมภาษณ์เชิงลึกแก่ผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยการจัดประชุมหารือร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาโครงการ จำนวน 2 ครั้ง และรับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 ครั้ง

ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณต่อรองศาสตราจารย์ ดร. ชนาธิป ผาริโน ผู้อำนวยการฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และเจ้าหน้าที่ที่กรุณาประสานงานและให้ทุนในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ อย่างดียิ่ง และขอขอบพระคุณต่อนายพิรุณ สัยยะสิทธิ์พานิช รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่กรุณามาเป็นประธานเปิดงานการประชุมหารือร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง และการประชุมและรับฟังความจากภาคีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่กรุณาให้การสนับสนุนการดำเนินงาน รวมถึงข้อมูลและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์แก่คณะผู้วิจัย จนทำให้งานครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณต่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมการประชุมหารือทั้ง 2 ครั้ง และผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ขอขอบพระคุณ ดร. นวรัตน์ ไกรพนานนท์ ผู้อำนวยการกองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และนางสาวมยุรี จำรัส ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม ที่กรุณาให้สัมภาษณ์แก่คณะผู้วิจัยเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยท่านทั้งหลายได้ให้ความเห็นและข้อมูลอันเป็นประโยชน์ ในงานวิจัยครั้งนี้จนมีความครบถ้วนสมบูรณ์

ผู้ที่มีส่วนสำคัญในการทำให้รายงานฉบับนี้สมบูรณ์และไม่อาจกล่าวล่วงเสียได้คือ คณะผู้วิจัยและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ทุ่มเทเวลา กำลังกาย

และกำลังใจในการศึกษา ค้นคว้า และจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น และการสรุปผลรายงานวิจัยฉบับนี้จนทำให้เกิดความสมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพร โพธิ์พัฒนชัย ดร. อิศรา ดิสรเทติวัฒน์ นายวรกร โอภาสนันท์ นายสถาพร ไสเรียน อาจารย์ ดร. นัชฐิกา ศรีพงษ์กุล นางปิยะมาศ กิจวีรุฒติ และนางสาวนิภา บุญจันทร์ คณะผู้วิจัยถือโอกาสนี้ขอขอบคุณในความทุ่มเทจนทำให้งานสำเร็จอย่างดียิ่ง

ส่วนความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องในรายงานฉบับนี้ คณะผู้วิจัยขอรับผิดชอบในความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น และขออภัยมา ณ ที่นี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลของการศึกษาจะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการศึกษา และนำไปสู่การพัฒนารูปแบบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาเป็นร่างกฎหมายและรับฟังความเห็นสาธารณะ ต่อไปในอนาคตอันใกล้นี้ และหากบังเกิดผลดีอันเนื่องมาจากการศึกษาในรายงานวิจัยฉบับนี้ ขอมอบให้แก่ผู้มีส่วนสร้างสรรค์งานวิจัยฉบับนี้ดังที่ได้กล่าวนามมาข้างต้นทั้งหมดทุกคน

ณรงค์ ใจหาญ
หัวหน้าโครงการ
กันยายน 2562

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	1
บทคัดย่อ	30
Abstract	31
บทที่ 1 ขอบเขตการศึกษา	33
1. ความเป็นมาของโครงการ	33
2. วัตถุประสงค์ของโครงการ	34
3. การดำเนินงานตามแผนงาน	34
4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	37
5. ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อสิ้นสุดการวิจัย	38
6. กระบวนการผลักดันผลงานออกสู่การใช้ประโยชน์	38
7. ระยะเวลาดำเนินการ	39
8. คณะผู้วิจัย	39
บทที่ 2 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อม	40
1. ปัญหาเรื่องโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม	41
2. ปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	41
2.1 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	42
2.2 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนา	42
สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต	
2.3 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติ	43
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	
2.4 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	45
2.5 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายใน	46
และภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ	
2.6 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุน	47
สิ่งแวดล้อม	
2.7 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนสิ่งแวดล้อม	48
2.8 ปัญหาเรื่องรายได้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงิน	48
การคลังของรัฐ	
3. ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม	48
3.1 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินอุดหนุน	49
3.2 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้	51
3.3 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินบริหารกองทุน	53
สิ่งแวดล้อม	

	หน้า
บทที่ 3 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับ กองทุนสิ่งแวดล้อม	55
1. หลักการพื้นฐานทางกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการจัดการ สิ่งแวดล้อม	55
1.1 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)	55
1.2 หลักการป้องกัน (Prevention principle)	56
1.3 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)	58
1.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-pays Principle)	58
2. หลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังกับการจัดการสิ่งแวดล้อม	59
2.1 แนวคิดทั่วไปของมาตรการทางการคลังกับการจัดการสิ่งแวดล้อม	60
2.2 หลักการพื้นฐานของกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อม	67
บทที่ 4 การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ	82
1. กองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์	82
1.1 กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย (Waste Minimisation Fund)	82
1.2 กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน (Contaminated Sites Remediation Fund: CSRF)	85
1.3 กองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืด (Freshwater Improvement Fund)	87
2. กองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา	90
2.1 กองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)–กองทุนสารอันตราย (Hazardous Substances Superfund)	90
2.2 กองทุนว่าด้วยการรั่วไหลของปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บใต้ดิน (Leaking Underground Storage Tank Trust Fund: LUST)	92
3. กองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมประเทศภูฏาน	94
3.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุนฯ	94
3.2 แหล่งเงินได้ของกองทุนฯ	94
3.3 เงื่อนไขการจ่ายเงินของกองทุนฯ	95
บทที่ 5 ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุน สิ่งแวดล้อม	96
1. ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง	96
1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ	96
1.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งส่วนราชการและองค์การมหาชน	103
2. ข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง	109
2.1 การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียน	110
2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังที่มีผลต่อการปรับโครงสร้างและการดำเนินงาน ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	115

	หน้า
บทที่ 6 ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม	125
1. ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหาร	125
1.1 โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม	126
1.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	126
1.3 รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม	127
1.4 ข้อดีและข้อเสียของการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานตามข้อเสนอรูปแบบที่ 1	128
2. ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหาร	129
2.1 โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม	130
2.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	131
2.3 รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม	132
2.4 ข้อดีและข้อเสียของการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2	134
3. ข้อเสนอรูปแบบที่ 3 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ	135
3.1 โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม	136
3.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม	138
3.3 รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม	140
3.4 ข้อดีและข้อเสียของการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3	141
บทที่ 7 ข้อเสนอด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม	151
1. การทำ SWOT Analysis ของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากผลการสำรวจความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	151
2. ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง	152
2.1 แนวทางที่ 1 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	154
2.2 แนวทางที่ 2 โครงสร้างองค์กรของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)	156
2.3 แนวทางที่ 3 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	170
บทที่ 8 บทสรุป	187
บรรณานุกรม	190
ภาคผนวก	196
สรุปสาระสำคัญข้อเสนอการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม	197

	หน้า
ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	197
ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	206
ข้อเสนอรูปแบบที่ 3	236

สารบัญตารางและรูปภาพ

	หน้า
1. ตารางการดำเนินงานตามแผน	34
2. ตารางผลที่คาดว่าจะได้รับ	37
3. ตารางเปรียบเทียบข้อเสนอการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม	144
4. การทำ SWOT Analysis ของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากผลการสำรวจความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	151
5. ตารางโครงสร้างองค์กร-กองทุนสิ่งแวดล้อม	153
6. โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่ 1	154
7. โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่ 2	157
8. ตารางแสดงอัตรากำลังของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่ 2	158
9. ตารางแสดงโครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่ 3	171
10. ตารางแสดงอัตรากำลังของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่ 3	173

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กองทุนสิ่งแวดล้อมต้องประสบปัญหาหลากหลายประการที่ทำให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดทางกฎหมาย โครงสร้างองค์กร การจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของกองทุน เป็นต้น

งานศึกษานี้จึงมีขึ้นเพื่อศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก รายงานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหาที่กองทุนสิ่งแวดล้อมต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นการศึกษาปัญหาเรื่องโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดประเด็นสำหรับการหาแนวทางการปรับปรุงกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป ประการที่สอง รายงานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการออกแบบโครงสร้างขององค์กร กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ และเพื่อกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป โดยหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่คณะผู้วิจัยศึกษานั้น รวมถึงหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการป้องกัน หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นต้น และในส่วนพื้นฐานทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ เพื่อนำมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย ประการที่สาม คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบการจัดตั้งและบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ โดยมีกรณีศึกษาทั้งสิ้น 3 กรณี กล่าวคือ กองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ กองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา และกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศภูฏาน เพื่อเป็นตัวอย่างและแนวทางในการปรับปรุงกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และประการสุดท้าย คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและนำเสนอแนวทางการปรับปรุงกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายมหาชน ทั้งในมิติกฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม และข้อพิจารณาได้การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและงานทรัพยากรบุคคลภายใต้ข้อพิจารณาทางกฎหมายดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาวิจัยข้างต้น คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมด 3 รูปแบบ กล่าวคือ ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับข้อเสนอรูปแบบที่ 1 แต่กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน อันจะมีผลทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้นเพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ และข้อเสนอรูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นข้อเสนอรูปแบบที่คณะผู้วิจัยสนับสนุนให้ดำเนินการในอนาคต เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ในระยะยาวและยั่งยืน กล่าวคือ

การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบนี้จะกำหนดให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้กองทุนกลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น หรือเป็นองค์การมหาชนนั่นเอง อันจะส่งผลให้กองทุนมีอิสระทั้งทางด้านการบริหารงานและด้านการเงินการคลังด้วย

รายละเอียดโดยสรุปของการศึกษาข้างต้นสามารถพิจารณาได้ตามที่ปรากฏในบทสรุปผู้บริหารดังต่อไปนี้

1. สภาพปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการทางการเงินในการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนและการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม นอกจากนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ² โดยการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมมี 2 ลักษณะ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุน และการส่งเสริมและสนับสนุนในลักษณะของเงินกู้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มจัดตั้งใน พ.ศ. 2535 จนกระทั่งถึงปัจจุบันพบว่ามีปัญหาที่สำคัญในสามเรื่องด้วยกัน ได้แก่ ปัญหาเรื่องโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ และปัญหาเรื่องการจัดสรรเงิน

1.1 ปัญหาเรื่องโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ตามมาตรา 22 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการ ส่งผลให้การบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามระบบราชการ จึงขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านภารกิจ เพราะต้องเป็นไปตามระบบการบังคับบัญชาและระเบียบต่างๆ ของส่วนราชการส่งผลให้การบริหารงานล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อีกทั้งยังขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านทรัพยากรบุคคลและการบริหารด้านการเงินและการคลังอีกด้วย เนื่องจากต้องอยู่ในระบบเดียวกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ ดังนั้น การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ไม่มีความสามารถทางกฎหมายในหลายประการที่จำเป็นในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ เช่น การผู้ทรงสิทธิหรือหน้าที่ได้ในการบริหารจัดการเงินและทรัพย์สินด้วยตนเอง และในที่นี้รวมถึงสิทธิในเงินหรือทรัพย์สินด้วย ด้วยเหตุนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงไม่อาจนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปหาผลประโยชน์ให้ออกเงยได้ เช่น การนำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไปลงทุน ไม่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีและไม่อาจเป็นผู้รับช่วงสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมได้ เป็นต้น

¹ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

² มาตรา 23(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.2 ปัญหาเรื่องการจัดการรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่ารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่เพียงพอ ไม่แน่นอนและไม่มีความยั่งยืน เมื่อพิจารณาตามแหล่งที่มาของรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่ามีรายได้แต่ละประเภทมีปัญหาโดยสรุปดังนี้

1.2.1 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

มาตรา 22(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด” การจัดสรรดังกล่าวมีลักษณะเป็นครั้งคราวและต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลให้รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีจำนวนไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับนโยบายและดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับการจัดสรรเงินดังกล่าวเพียงแค่ครั้งเดียวเท่านั้น

1.2.2 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

มาตรา 22(2) กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เพียงครั้งเดียวในลักษณะที่เป็นทุนประเดิม เป็นจำนวน 500 ล้านบาทเท่านั้น ทั้งนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่อาจมีรายได้ที่มีที่มาจากแหล่งที่มารายได้ได้อีกต่อไป เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

1.2.3 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

มาตรา 22(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้” เงินค่าบริการและค่าปรับตามมาตรา 22(3) นี้เป็นผลมาจากการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมส่งเสริมและสนับสนุนส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเงินอุดหนุนในการลงทุนและดำเนินระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวตามมาตรา 23(1) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ในการนี้ มาตรา 88 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่จัดให้มีการก่อสร้างและดำเนินการโดยงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเงินจัดสรรของกองทุนสิ่งแวดล้อม และมาตรา 93 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกrogateค่าเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม โดยค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บนี้

ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน แต่ให้นำมาหักส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งรายได้นี้มีเป็นจำนวนที่น้อยมาก เนื่องจากมีปัญหาด้วยกันหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณา กำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมซึ่งเป็นผลจากการบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมแบบรวมศูนย์³ ประการที่สอง ประกาศ กำหนดอัตราค่าบริการที่ประกาศใช้บังคับแล้วก็ไม่ครอบคลุมทุกเขตท้องที่ที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บค่าบริการและ ค่าปรับเพื่อนำมาหักส่งเข้าเป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้⁴ ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าบริการ แม้ในปัจจุบันจะมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยและ หนังสือกรมปกครองท้องถิ่นแจ้งให้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าบริการได้โดยไม่ต้อง ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น⁵ ผู้บริหารท้องถิ่นของบางท้องถิ่นก็ไม่มีนโยบายจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวเพราะเหตุผล ทางการเมือง เช่น เกรงจะกระทบต่อฐานเสียงหากมีการจัดเก็บค่าบริการ⁶ โดยนัยนี้รายได้ของกองทุน สิ่งแวดล้อมจึงขึ้นอยู่กับนโยบายและดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการสุดท้าย ประชาชนใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อปัญหา สิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁷ จึงไม่ประสงค์จ่ายค่าบริการในการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย นอกจากนี้ การที่ประชาชนต้องเดินทางมาจ่ายค่าบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถว่าจ้างบุคคลอื่นเข้ามาดำเนินการจัดเก็บค่าบริการแทนได้ทำให้เกิดความ ไม่สะดวกได้⁸

1.2.4 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

มาตรา 22(4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ” ซึ่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเงินอุดหนุนที่ได้รับมาผ่านการกู้เงิน

³ ขั้นตอนการกำหนดอัตราค่าบริการตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, โปรดดู กอง บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “คู่มือบริหารโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก กองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 23(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” กองบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562, <http://envfund.onep.go.th>, น.8-9.

⁴ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562), อ้างแล้ว, น.36.

⁵ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/13409 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2559 เรื่องหารือเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ เรื่อง กำหนดอัตรา ค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอย ; หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0804.3/16350 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2559 เรื่องหารือเกี่ยวกับการ ตราเทศบัญญัติ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอย.

⁶ ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการเสริมสร้าง ศักยภาพด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิบูลย์การปก, 2556), น.9.

⁷ เฟิงอว้าง, น.9.

⁸ เฟิงอว้าง, น.19.

ของรัฐบาล รายได้จากแหล่งนี้มีลักษณะไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน จะเห็นได้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในทุกปีงบประมาณ และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรก็มีจำนวนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหนึ่งในสาเหตุหลัก คือ การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้ประสิทธิภาพ⁹ สำหรับเงินอุดหนุนที่ได้รับมาผ่านการกู้เงินของรัฐบาล กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับมาผ่านการกู้ของกระทรวงการคลัง โดยที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมเคยได้รับมาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่สามารถกู้เงินเพื่อมาใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมเองได้ เพราะเหตุที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

1.2.5 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

แม้ว่ามาตรา 22(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเปิดโอกาสให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นจากเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศโดยตรง หรือผ่านทางรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีอุปสรรคในการรับเงินจากรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีหน่วยตรวจสอบภายในเป็นของตนเอง อาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะให้เงินแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมเพราะเกรงว่า จะไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰ อันส่งผลให้กองทุนสิ่งแวดล้อมขาดรายได้จากแหล่งที่มารายได้นี้ ที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่เคยได้รับรายได้ผ่านแหล่งที่มารายได้ได้เลย

1.2.6 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22(6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้” เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารโครงการ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินคืนจากโครงการ เงินคืนจากโครงการเงินกู้ เงินคืนจากกองทุน เงินคืนจากรายการอื่นๆ เมื่อพิจารณารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งรายได้นี้พบว่า มีจำนวนน้อยและไม่แน่นอน กล่าวคือ ดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับ ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ฝากหรือกู้และอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดโดยสถาบันการเงิน อีกทั้งด้วยภารกิจของกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จึงต่ำทำให้รายได้ส่วนนี้จึงมีจำนวนน้อย

1.2.7 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22(7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้” ซึ่งเปิดช่องให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินจากแหล่งที่มารายได้อื่นๆ อย่างไม่จำกัด แต่ที่ผ่านมามีเพียงเงินชดเชยค่าเสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติที่กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับตามคำสั่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็น

⁹สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 16 มกราคม 2562.

¹⁰สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

จำนวน 486,979.50 บาท¹¹ เท่านั้น รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากแหล่งนี้จึงลักษณะไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน

1.2.8 ปัญหาเรื่องรายได้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดมาตรการในการควบคุมการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณไว้ค่อนข้างเข้มงวด¹² เช่นเดียวกัน พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความของพระราชบัญญัติการบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดและการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจึงส่งผลต่อการมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จะทำได้ยากขึ้น

1.3 ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 23 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดการจัดสรรเงินของกองทุนในสองลักษณะที่สำคัญ กล่าว คือ เงินอุดหนุนและเงินกู้ ผลการศึกษาพบว่าการจัดสรรเงินกองทุนทั้งสองลักษณะมีปัญหาโดยสรุปดังนี้

1.3.1 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินอุดหนุน

มาตรา 23(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมจะจ่ายเงินอุดหนุนไม่เกินร้อยละ 50-90 ของวงเงินโครงการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินโครงการ¹³ ส่วนมาตรา 23(4) พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยวงเงินอุดหนุนแต่ละโครงการจะไม่เกิน 5 ล้านบาท หากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมประสงค์จะส่งเสริมหรือสนับสนุนโครงการใดเกินวงเงินอุดหนุน 5 ล้านบาทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน

ผลการศึกษาวิจัยพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมได้จัดสรรเงินอุดหนุนตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ไปทั้งสิ้นเป็นจำนวน 12,990.35 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 83 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากหากเทียบกับจำนวนรายจ่ายทั้งหมดของกองทุนสิ่งแวดล้อม การจัดสรรเงินเช่นนี้มีผลทำให้

¹¹ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561), น.28.

¹² มาตรา 61 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

¹³ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556), น.12.

เงินอุดหนุนซึ่งเป็นมาตรการทางการเงินลำดับรองกลายมาเป็นมาตรการทางการเงินที่ถูกเลือกใช้เป็นอันดับแรก¹⁴ ทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนที่น้อยมาก และไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม¹⁵ นอกจากนี้ จะพบว่าการจัดสรรเงินในลักษณะของเงินอุดหนุนนี้ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมาย¹⁶ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ข้อเสนอของโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนไม่เป็นไปตามเกณฑ์ กระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการและกระบวนการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนมีความรวมศูนย์และมีความล่าช้า¹⁷ เป็นต้น

1.3.2 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้

มาตรา 23(2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำกัดการจัดสรรเงินกู้ให้แก่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.25 ต่อปี ระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี¹⁸ และระยะเวลาชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 10 ปี¹⁹ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.5 ต่อปี ระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี²⁰ และระยะเวลาชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี²¹ สำหรับรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา กองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่เคยจัดสรรเงินกู้ตามบทบัญญัตินี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจเลย ซึ่งหนึ่งในสาเหตุสำคัญ คือบทบัญญัตินี้จำกัดเฉพาะระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย และระบบกำจัดของเสียสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของต้นน้ำเท่านั้น ไม่รวมถึงระบบบำบัดน้ำเสียรวม และระบบกำจัดของเสียรวม แม้ว่าในปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มจะจัดสรรเงินกู้ให้มากกว่าเงินอุดหนุน²² แต่ข้อจำกัดดังกล่าว

¹⁴ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อมควรมุ่งการใช้จ่ายในลักษณะที่สามารถมีเงินหมุนเวียนกลับเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยการให้การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเป็นอันดับแรก สำหรับการให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนนั้น ควรจะให้ได้ในกรณีที่จำเป็นและไม่สามารถแสวงหาเงินจากแหล่งอื่นได้เท่านั้น” โปรดดู สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว, น.9.

¹⁵ แม้การจัดสรรเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ต้องจัดเก็บค่าบริการ รวมทั้งต้องหักค่าบริการหรือค่าปรับส่งคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมอันมีผลทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่จากการศึกษาก็พบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาในเรื่องรายได้จากเงินค่าบริการและค่าปรับดังกล่าวอยู่, โปรดดู บทที่ 2, 3. ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม, 3.1 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินอุดหนุน

¹⁶ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.35.

¹⁷ ข้อ 35 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

¹⁸ ข้อ 3 และข้อ 5 ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น

¹⁹ ข้อ 6 ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม

²⁰ ข้อ 3 และข้อ 5 ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น

²¹ ข้อ 6 ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม (ข้อ 6).

²² ยกตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแผนจัดสรรเงินอุดหนุนวงเงินรวม 200 ล้านบาท และแผนจัดสรรเงินกู้วงเงินรวม 400 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแผนจัดสรรเงินอุดหนุนวงเงินรวม 200 ล้านบาท และแผนจัดสรรเงินกู้วงเงินรวม 400 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแผนจัดสรรเงินอุดหนุนวงเงินรวม 200 ล้านบาท และแผนจัดสรรเงินกู้วงเงินรวม 300 ล้านบาท, โปรดดู กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.32.

ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนแทน ส่งผลให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมประเภทเงินกู้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

นอกจากนี้ มาตรา 23(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำกัดการจัดสรรเงินกู้ให้แก่เฉพาะเอกชนผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติฉบับนี้²³ โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปีกรณีใช้หนังสือค้ำประกันหรือโอนสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝาก และร้อยละ 3 ต่อปีกรณีใช้หลักทรัพย์อื่นค้ำประกัน มีระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี²⁴ และระยะเวลาชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี²⁵

ในทางปฏิบัติจะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในการตีความ คำว่า “ระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย” และ คำว่า “เพื่อควบคุมบำบัด” ในลักษณะที่แคบ ดังนั้น หากไม่ได้จัดทำระบบ หรือหากระบบดังกล่าวทำได้เพียงควบคุม ไม่สามารถบำบัดได้ เช่น โครงการเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมก็จะไม่พิจารณาอนุมัติเงินกู้²⁶ ส่งผลให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมประเภทเงินกู้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย นอกจากนี้ สาเหตุของการไม่สามารถจัดสรรเงินกู้ทั้ง 2 ลักษณะให้เป็นไปตามเป้าหมายยังมีที่มาจากหลายประการ เช่น เอกสารประกอบการพิจารณาขอรับการสนับสนุนเงินกู้มีความเป็นเทคนิคสูง กระบวนการพิจารณาอนุมัติและการเบิกจ่ายมีลักษณะรวมศูนย์ การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์มีอัตราการแข่งขันที่สูงขึ้น จูงใจเอกชนได้มากขึ้น จึงทำให้เอกชนสนใจที่กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นผู้จัดการกองทุนมีจำนวนน้อยลง²⁷ การจัดสรรเงินกู้ทั้ง 2 ลักษณะจึงไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนที่น้อยมากและไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่สำคัญของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดจากการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมยังติดกับโครงสร้างของส่วนราชการทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ รายได้ของกองทุนที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอและไม่ยั่งยืน อีกทั้งรายจ่ายของกองทุนนั้นถูกจำกัดเฉพาะกิจการที่เป็นเรื่องของการบำบัดหรือกำจัดของเสียเป็นหลัก ไม่ได้ครอบคลุมเรื่องการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริมและบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ การป้องกันและการแก้ไข

²³ ข้อสังเกต มีการเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจำกัดขอบเขตในการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนในลักษณะเงินกู้เพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays Principle) กล่าวคือ เพื่อให้เอกชนผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสีย, โปรดดู ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการเสริมสร้างศักยภาพด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, อ้างแล้ว, น.18.

²⁴ ข้อ 4 และข้อ 5 ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น

²⁵ ข้อ 7 ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม

²⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

²⁷ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.25.

ปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ ส่งผลให้การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้

2. หลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังที่สำคัญซึ่งเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในการพัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ โดยผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

2.1 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติและเป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาได้ว่าหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ช่วยส่งเสริมให้การดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และตอบสนองต่อการดำเนินการของรัฐบาลในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม มีอยู่อย่างน้อย 4 หลักการด้วยกัน กล่าวคือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการป้องกัน (Prevention Principle) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-pays Principle) ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เรียกร้องให้รัฐบาลและการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ากับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐพิจารณาและใช้บังคับกฎหมาย รวมไปถึงพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยให้มีความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมร่วมอยู่ด้วยและต้องพิจารณาให้มีความสำคัญต่อปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน และเปิดโอกาสให้คนรุ่นต่อไปสามารถตอบสนองความต้องการของตนเองได้ นอกจากนี้ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนยังเรียกร้องให้รัฐพยายามกำหนดอัตราการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนด้วย

ประการที่สอง หลักการป้องกัน (Prevention Principle) มุ่งจัดการกับความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ก่อนการเริ่มประกอบกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลดังกล่าว หรืออาจเป็นการเข้าระงับยับยั้งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่รัฐดำเนินการหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการลดผลกระทบหรือมลพิษร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวเพื่อป้องกันผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ หลักการป้องกันกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการอย่างขะมัดระวัง (duty to act diligently หรือ due diligence obligation) โดยหน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวังนี้ เรียกร้องให้ผู้ดำเนินการหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจก่อผลกระทบดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของหลักการป้องกันและหน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวังที่เป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับคุ้มครองและสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว กองทุนสิ่งแวดล้อมอาจพิจารณาให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่มุ่งจัดการกับความเสี่ยงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้ และรวมถึงกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่มุ่งลดและ/หรือบรรเทาผลกระทบอย่างร้ายแรงหรือมลพิษที่มีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

ประการที่สาม หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) หลักการนี้มีวัตถุประสงค์เข้าบริหารจัดการความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นหลักฐานในการพิจารณาความเป็นไปได้ในการเกิดภัยอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้กองทุนสามารถพิจารณาสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่มุ่งป้องกันและจัดการกับโอกาสและความเป็นไปได้ของการเกิดภัยอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยที่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้แน่นอน

ประการสุดท้าย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays Principle) หลักการนี้มีแนวความคิดที่เชื่อมโยงกับหลักเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการจัดสรรค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวที่มีอยู่จำกัดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายถือเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นพื้นฐานสนับสนุนการกำหนดแหล่งรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มาจากกิจกรรม โครงการ หรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากการใช้ประโยชน์ หรือมีส่วนให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น อุตสาหกรรมการขุดน้ำมัน อุตสาหกรรมการแปรรูปปิโตรเลียม อุตสาหกรรมแร่และการถลุงแร่ โดยรายได้สำหรับสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ อาจมาจากส่วนแบ่งจากภาษี ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียม หรือเงินหรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลต้องจ่ายให้แก่รัฐเพื่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว หรือต้องจ่ายให้แก่รัฐเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2 หลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการนำมาตรการทางกฎหมายการคลังทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ มาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นมาตรการที่สามารถจัดการกับต้นเหตุของปัญหาได้ มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการสูงและมีต้นทุนในการดำเนินการต่ำ รวมทั้งสามารถกำหนดทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2.2.1 มาตรการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะ

มาตรการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ มาตรการทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษ มาตรการทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษ และมาตรการทางการคลังที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างการลงโทษและการจูงใจผู้ก่อมลพิษ²⁸

(1) มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษ

มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษเป็นมาตรการทางการคลังที่เป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter-Pays Principle)” มาตรการนี้

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

สามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรกเป็นการใช้มาตรการทางภาษี โดยการจัดเก็บภาษีจากมลพิษที่มีการปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม (Emission Tax) กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บภาษีโดยมีปริมาณหรือคุณภาพของมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมเป็นฐานภาษี²⁹ ซึ่งโดยทั่วไปจะจัดเก็บจากปริมาณหรือคุณภาพของน้ำเสีย อากาศเสีย³⁰ หรือของเสียที่ออกมาสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังอาจจัดเก็บภาษีจากวัตถุดิบที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (Input Tax)³¹ รวมทั้งยังอาจจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (Product Tax) ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม นอกจากการจัดเก็บภาษีข้างต้นซึ่งมีลักษณะเป็น “ภาษีสิ่งแวดล้อม” ยังอาจจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะของ “ภาษีการขายหรือภาษีสรรพสามิต” (Sale Tax หรือ Exercise Tax) ด้วยก็ได้ เช่น กรณีการจัดเก็บภาษีจากสินค้าน้ำมันหรือผลิตภัณฑ์น้ำมัน เป็นต้น³²

ลักษณะที่สองเป็นมาตรการด้านรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมและการจัดเก็บในรูปแบบค่าปรับ การจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมอาจเก็บจากการใช้บริการ (User Charge) หรือการปล่อยมลพิษ (Emission Charge) กล่าวคือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการเป็นการจัดเก็บจากการให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ เช่น การควบคุมบำบัดน้ำเสีย หรือการเก็บ ขน และกำจัดของเสีย³³ นอกจากนี้ การจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมอาจเก็บจากผลิตภัณฑ์ (Product Charge) ที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนต่างๆ หรืออาจค่าธรรมเนียมจากการจัดการ (Administrative Charge) มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ขยะมูลฝอย และของเสียอันตราย³⁴ ซึ่งอาจเก็บในลักษณะที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน³⁵ เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์ หรือในลักษณะที่เกี่ยวกับการอนุญาต³⁶ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคล เป็นต้น ส่วนการจัดเก็บในรูปแบบค่าปรับ (Fine) นั้นเป็นการจัดเก็บจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย การจัดเก็บค่าปรับจึงมีความเหมาะสมต่อการจัดการมลพิษในทุกรูปแบบ เช่น มลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศ เป็นต้น การกำหนดอัตราค่าปรับจึงมักกำหนดในอัตราที่สูงกว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมซึ่งบ่อยครั้งได้รวมค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ เพราะนอกจากจะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ยังเป็นการป้องกันมิให้ผู้ก่อมลพิษยินยอมที่จะชำระค่าปรับมากกว่าจัดหาวิธีการจัดการมลพิษ³⁷

²⁹ วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.64.

³⁰ ส่วนเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ. “มารู้จัก...มาตรการเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการมลพิษ.” กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2562. จาก <http://infofile.pcd.go.th/ptech/PcdEconInstrument.pdf>, น.8.

³¹ ญัฐยา อีรานูวัฒน์, “มาตรการจูงใจทางภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาการดำเนินธุรกิจฟาร์มสุกรในรูปแบบปศุสัตว์อินทรีย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.59.

³² โปรดดู พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

³³ ไฉไล ศักดิ์วรพงษ์, “พันธกรณีร่วมกันของประเทศสมาชิกในการประชุมนานาชาติมีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การผลิตที่ยั่งยืนในประเทศไทย,” วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก. ปีที่ 31. ฉบับที่ 1, 25, น.36 (2555).

³⁴ ส่วนเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ, “มารู้จัก...มาตรการเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการมลพิษ,” อ้างแล้ว, น.8.

³⁵ ไขว้วุฒิ จุฑาภิรักษ์, “การจัดเก็บภาษีมลพิษจากรถยนต์,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.35.

³⁶ เพ็ญอ้าง, น.35

³⁷ พรวิฑู คุ้มชาภรณ์, “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2562. จาก http://library.senate.go.th/document/Ext6686/6686004_0003.PDF, น.16.

(2) มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษ

โดยทั่วไป มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษโดยใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะโดยเฉพาะภาษีมักจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ก่อมลพิษเพื่อเป็นการจูงใจในการลดการก่อมลพิษ มาตรการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกัน (Tax Differentiation) ยกตัวอย่างเช่น รถยนต์โดยสารที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่สูงจะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่ารถที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่ต่ำกว่า ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันข้างต้นแล้ว ยังอาจกระทำได้โดยการกำหนดให้มีการหักลดหย่อนภาษี (Tax Deduction) การยกเว้นภาษี (Tax Exemption) และการให้เครดิตภาษี

(3) มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะผสมผสาน

มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะผสมผสานอาจเป็นการผสมผสานระหว่างมาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษกับมาตรการทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษ เช่น การใช้การเก็บภาษีจากการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อลงโทษผู้ก่อมลพิษควบคู่ไปกับการหักลดหย่อนภาษีโดยใช้ค่าเสื่อมราคาอัตราเร่งหากมีการใช้เครื่องจักรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีส่วนช่วยลดมลพิษเพื่อจูงใจผู้ก่อมลพิษ หรืออาจเป็นการผสมผสานระหว่างมาตรการด้านรายได้สาธารณะทั้งที่มีลักษณะลงโทษผู้ก่อมลพิษและจูงใจผู้ก่อมลพิษกับมาตรการอื่นๆ เช่น มาตรการทางการตลาด โดยอาจเลือกใช้การเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดการควบคู่ไปกับการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Emission Trading Scheme)³⁸ การซื้อขายโควตาทรัพยากร (Trading in resource extraction quotas)³⁹ หรือระบบการมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-Return System)⁴⁰

2.2.2 มาตรการทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะ

มาตรการทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรกเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรง (Direct Subsidy) ให้แก่หน่วยงานของรัฐทางด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดตั้งกองทุนสาธารณะเพื่อให้กองทุนดังกล่าวสามารถนำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Grant) โดยไม่ต้องนำเงินดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนลักษณะที่สองเป็นการอุดหนุนทางอ้อม (Indirect Subsidy) ให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) เพื่อให้เอกชนผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในกรณีนี้ รัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาปลอดการชำระหนี้ ระยะเวลาปลอดการชำระคืน

³⁸ ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “ETS คืออะไร,” องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=16&s2=133>

³⁹ พรวิฑู โคว์คชาภรณ์, “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้ว, น.15.

⁴⁰ มนต์ทิพย์ สุขพูล, “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.67.

เงินทุน และการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ร่วมด้วยก็ได้⁴¹ ทั้งนี้ หากรัฐบาลเล็งเห็นว่าการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้นๆ มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลอาจกำหนดให้มีการลดหนี้หรือยกหนี้ก็ได้

2.2.3 มาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะ

มาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น รัฐบาลอาจเลือกกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมเองโดยตรง หรือเพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้ในการอุดหนุนหน่วยงานของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมก็ได้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้กู้ในนามของรัฐบาล ในการนี้ รัฐบาลจะเป็นจะเป็นผู้รับภาระในการชำระหนี้ นอกจากนี้ รัฐบาลอาจเลือกกู้เงินจากเอกชนผู้ก่อมลพิษผ่านการออกพันธบัตรสิ่งแวดล้อม (Environmental Performance Bond) ก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับเอกชนผู้ประสงค์จะดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยให้เอกชนผู้เกี่ยวข้องวางเงินมัดจำไว้กับรัฐบาลผ่านการซื้อพันธบัตรสิ่งแวดล้อม หากเอกชนสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข จะมีการคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย แต่หากเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข จะคำนวณจำนวนเงินคืนลดลงตามสัดส่วน ระยะเวลาของพันธบัตรสิ่งแวดล้อมจะเป็นไปตามระยะเวลาของการดำเนินกิจกรรม⁴² ส่วนในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในประเทศหรือนอกประเทศก็ได้ เพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม⁴³ เช่น การกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย เช่น ขยะมูลฝอย ซึ่งรวมถึงการกู้เงินเพื่อนำมาจัดให้มีอุปกรณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวด้วย⁴⁴

3. กฎหมายต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยจะนำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ โดยมีกรณีศึกษาจากประเทศต่างๆ ทั้งสิ้น 3 ประเทศด้วยกันกล่าวคือ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศภูฏาน โดยสามารถพิจารณาสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

ในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ใช้ระบบกองทุนที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมตามเรื่องที่ต้องการจะสนับสนุน (funding by specific environmental objectives) โดยผู้วิจัยศึกษากองทุนที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น 3 กองทุน กล่าวคือ (1) กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย (Waste Minimisation Fund) (2) กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน (Contaminated Sites Remediation Fund: CSRF) (3) กองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืด (Freshwater Improvement Fund) โดยทั้ง

⁴¹ ยกตัวอย่างเช่น ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลดการชำระคืนเงินต้น ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁴² ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “พันธบัตรและการประกันเพื่อสิ่งแวดล้อม : เครื่องมือใหม่ทางนโยบายสู่เศรษฐกิจสีเขียว,” สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.gsei.or.th/articles/detail/346>

⁴³ ในปัจจุบัน มีระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในรายละเอียดสำหรับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁴ มาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3 กองทุนข้างต้น ไม่ปรากฏว่ามีกองทุนใดมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงแหล่งที่มาของรายได้ของทุน กรณีสามารถพิจารณาได้ว่ารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์มีทั้งที่ได้รับจากส่วนแบ่งของเงินภาษีและ/หรือค่าธรรมเนียมด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีของ กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย (Waste Minimisation Fund) และได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐตามที่รัฐบาลจะพิจารณาจัดสรรมาให้ตามสมควร ในส่วนของการใช้จ่ายเงินกองทุนนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการให้การสนับสนุน รวมถึงพิจารณาว่าบุคคลใดสมควรได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้การพิจารณาให้การสนับสนุนดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนด้วย

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ คัมครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรายกรณีไป โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมดของประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงการคลังของประเทศทั้งสิ้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม 2 กองทุนด้วยกัน กล่าวคือ กองทุนสารอันตรายภายใต้รัฐบาลภายใต้การตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: CERCLA) หรือที่รู้จักกันนามชื่อ Superfund และกองทุนว่าด้วยการรั่วไหลของปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บใต้ดิน (Leaking Underground Storage Tank Trust Fund: LUST) ภายใต้รัฐบาลภายใต้การทำลายขยะของเสีย ค.ศ. 1965

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานี้ กองทุนดังกล่าวข้างต้นจัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏมีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ในส่วนของแหล่งที่มาของเงินได้กองทุนนั้น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมาจากเงินค่าธรรมเนียมและภาษีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการก่อกมลพิษ เช่น ในกรณีของกองทุน Superfund มีรายได้จากภาษีที่ได้มาจากอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำเข้ามาในสหรัฐอเมริกาเพื่อการอุปโภค การใช้ และการใช้ในกิจการคลังสินค้า ภาษีจากการใช้น้ำมันดิบหรือการส่งออกน้ำมันดิบจากประเทศสหรัฐอเมริกา และภาษีที่เก็บจากสารเคมีบางประเภทที่กฎหมายกำหนดเป็นต้น ขณะที่กองทุน LUST มีรายได้จาก ภาษีสรรพสามิตจากการขายปลีกเชื้อเพลิงรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ใช้สำหรับรถยนต์หรืออากาศยาน และภาษีจากเชื้อเพลิงของเรือที่ใช้เพื่อการขนส่งทางพาณิชย์ในทางน้ำ เป็นต้น ขณะที่การใช้จ่ายเงินจากกองทุนนั้น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้การจ่ายเงินต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งกองทุนเท่านั้น เช่น การจ่ายเงินจากกองทุน Superfund ต้องเป็นการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าดำเนินการตอบสนองของรัฐตามคำสั่งให้จัดการกับการปล่อยสารอันตรายหรือภัยอันตรายอย่างร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อสวัสดิภาพของประชาชน หรือสิ่งแวดล้อม และในส่วนของกองทุน LUST ต้องเป็นการจ่ายเงินตามโครงการตอบสนองของหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการปิโตรเลียม หรือเพื่อการดำเนินการเพิ่มเติมใด ๆ เพื่อคุ้มครองน้ำบาดาลจากการปนเปื้อน

ในกรณีของประเทศภูฏานนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนประเภททรัสต์ขึ้นเพื่อดำเนินการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นโดยเฉพาะกองทุนดังกล่าวก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 โดย

ความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลภูฏาน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United National Development Programme) และ World Wildlife Fund (WWF) โดยมีเงินทุนจัดตั้งเริ่มต้นจำนวน 20,000,000 เหรียญสหรัฐ ในกรณีของประเทศภูฏานนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมคือ กองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศภูฏาน (Bhutan Trust Fund for Environmental Conservation: BTFEC) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1996 (Royal Charter of the Trust Fund for Environmental Conservation) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคมผ่านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ พืชพันธุ์ดอกไม้ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพของภูฏาน มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐโดยสมบูรณ์และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุน ในกรณีของแหล่งที่มาเงินได้ของกองทุนนั้น นอกเหนือไปจากเงินทุนประเดิมที่ได้กล่าวไปในข้างต้น เงินได้ของกองทุนฯ อาจมาจากเงินสนับสนุนหรือเงินบริจาคจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงเงินสนับสนุนจากองค์การที่ไม่แสวงผลกำไร บริษัทเอกชน และบุคคลทั่วไป และการจ่ายเงินของกองทุนนั้น กฎหมายกำหนดให้การใช้จ่ายเงินจากกองทุน BTFEC ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของกองทุนฯตามที่กำหนดเอาไว้ กล่าวคือ เป็นการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมภาคสนาม (field activities) เช่น การฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญด้านนิเวศวิทยา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้และสิ่งแวดล้อม การประเมินทรัพยากรชีวภาพและพัฒนาฐานข้อมูลระบบนิเวศวิทยา การพัฒนาและดำเนินการตามแผนการจัดการสำหรับพื้นที่คุ้มครอง การสร้างรับรู้ของประชาชนและการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมในสถาบันการศึกษา การสนับสนุนเชิงสถาบันแก่ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโครงการอื่นใดที่บูรณาการการอนุรักษ์และการพัฒนา ทั้งนี้ คณะกรรมการกองทุนอาจกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือปรับเปลี่ยนรูปแบบกิจกรรมภาคสนามได้ตามความจำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ป่าพืชสัตว์ป่าสัตว์ป่าระบบนิเวศที่หลากหลายความหลากหลายทางชีวภาพและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของภูฏาน

4. ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครองและข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีผลต่อการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

4.1. ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง

คณะผู้วิจัยจะศึกษาถึงรายละเอียดของขั้นตอนการจัดตั้งองค์กรของรัฐ โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีของส่วนราชการและองค์การมหาชน เนื่องจากเป็นรูปแบบองค์กรของรัฐที่มีความเป็นไปได้ในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

4.1.1 การจัดตั้งส่วนราชการ

การจัดตั้งส่วนราชการใหม่อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ การจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมและการจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม สำหรับกรณีแรก กระทรวงที่ประสงค์จะขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าว และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ⁴⁵ ต่อคณะกรรมการ

⁴⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ว 13 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2550 เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

พัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการก่อนจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี⁴⁶ ส่วนกรณีการจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2549⁴⁷

4.1.2 การจัดตั้งองค์การมหาชน

การพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ การจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะโดยในกรณีแรก ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีการตัดโอนภารกิจของส่วนราชการและปรับแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการหรือการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ไม่มีการตัดโอนภารกิจของส่วนราชการและไม่ปรับแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการจะต้องมีการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน⁴⁸ ส่วนการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ถือเป็นข้อยกเว้นของการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องจัดตั้งตามพระราชบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การจัดตั้งองค์การมหาชนในกรณีนี้จึงต้องมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ และต้องมีการหารือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักการและขั้นตอนการจัดตั้งองค์กรของรัฐ รวมทั้งระบุด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีก่อนเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

4.2 ข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง

การปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลังที่สำคัญสองประการ คือ การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียน และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับต่างๆ

4.2.1 การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียน

การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนโดยพิจารณาจากความเป็นนิติบุคคล โดยจะพิจารณาขนานไปกับการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ อาจแบ่งทุนหมุนเวียนได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

(1) ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ

ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ (รูปแบบที่ 1) ทุนหมุนเวียนรูปแบบ นี้จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและอาจจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น กรณีกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

⁴⁶ เฟ้งอ้วง

⁴⁷ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2549 ; อย่างไรก็ตามก็ดี ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การมอบอำนาจแบ่งส่วนราชการภายในกรม ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2561 ได้เห็นชอบให้ส่วนราชการสามารถพิจารณาจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเห็นชอบ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 ในกรณีการจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมที่ไม่เพิ่มจำนวนกองหรือจำนวนหน่วยงาน

⁴⁸ มาตรา 5/8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2535⁴⁹ เป็นต้น ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้ยังอาจจัดตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนพัฒนาทางพารา ที่จัดตั้งขึ้นในการยางแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558⁵⁰ เป็นต้น หรือ อาจจัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ เช่น กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543⁵¹ เป็นต้น เนื่องจากทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้ไม่มีสถานะเป็น นิติบุคคล การบริหารงานของทุนหมุนเวียนจึงเป็นไปตามการบริหารงานองค์กรของรัฐเจ้าสังกัด ข้อจำกัด ที่สำคัญของทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐเหล่านี้คือ การไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ รวมถึง การไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้รับช่วงสิทธิได้เช่นเดียวกัน

(2) ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ

ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในองค์กรของรัฐ (รูปแบบที่ 2) อาจจัดตั้งขึ้นใน ส่วนราชการ เช่น กองทุนยุติธรรมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมตาม พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558⁵² หรือในหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ก็ได้ เช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยตาม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485⁵³ เมื่อทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 นี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงมีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และมีความสามารถในการก่อ นิติสัมพันธ์ด้วยตนเองได้ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย รวมทั้งอาจเป็นผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้ถูกฟ้องในคดี รวมทั้ง เป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการจัดตั้งทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 นี้เป็นการจัดตั้ง นิติบุคคลหนึ่งขึ้นในอีกนิติบุคคลหนึ่ง จึงมีความยึดโยงกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรของรัฐที่สังกัด หากทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลสังกัดองค์กรของรัฐที่เป็นส่วนราชการ การบริหารงานของกองทุน ก็ยังต้องยึดโยงกับระบบราชการด้วย เช่น กองทุนยุติธรรมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นในสำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม แม้กองทุนยุติธรรมจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากสำนักงานปลัดกระทรวง ยุติธรรม ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โครงสร้างและการบริหารงานของกองทุน ยุติธรรมจึงยังอยู่ในระบบราชการและไม่ได้มีความเป็นอิสระมากนัก⁵⁴

(3) ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็น หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (รูปแบบที่ 3) โดยกฎหมายที่จัดตั้งทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้จะกำหนดให้ทุน หมุนเวียนเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับ โครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นใน

⁴⁹ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

⁵⁰ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

⁵¹ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

⁵² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

⁵³ มาตรา 29 ตร. แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

⁵⁴ เทพรัตน์ สุวรรณรัตน์, “การพัฒนาทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560), หน้า 86-87.

กระทรวงการคลัง ในการนี้ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้กองทุนดังกล่าว มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ⁵⁵ การที่ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และสามารถก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตนเองได้ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย รวมทั้งอาจเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องในคดี รวมถึงเป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วย

(4) ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นอิสระและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (รูปแบบที่ 4) เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544⁵⁶ เป็นต้น ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และมีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตนเองได้ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย รวมทั้งอาจเป็นผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้ถูกฟ้องในคดี รวมทั้งเป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วยเหมือนทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 แต่การที่ทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 จัดตั้งขึ้นเป็นอิสระ มีผลทำให้โครงสร้างและการบริหารงานของทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 มีความคล่องตัวมากกว่า ทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 นี้มักเป็นทุนหมุนเวียนที่มีขนาดใหญ่

4.2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังที่มีผลต่อการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนสาธารณะที่มีการใช้เงินแผ่นดินทั้งที่เป็นเงินจากงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ การดำเนินการทั้งในส่วนรายได้และรายจ่าย รวมถึงการบริหารทรัพย์สินของกองทุนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องสอดคล้องกับกรอบวินัยทางการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่สำคัญได้แก่

1) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 จึงได้กำหนดบทบัญญัติที่จำกัดการเสนอกฎหมายที่ให้องค์กรของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง โดยจะกระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในกรณีที่ปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อยกเว้นการนำรายได้จากภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีส่งคลังก็สามารถทำได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสียก่อนที่จะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี

2) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงได้กำหนดข้อห้ามการกักเงินรายได้ไว้ในมาตรา 35 กำหนดห้ามมิให้กักเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นหรือเพื่อการใดการหนึ่ง เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และในมาตรา 26 กำหนดห้าม

⁵⁵ มาตรา 36/1 และมาตรา 36/2 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

⁵⁶ มาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น หากกองทุนสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ที่แน่นอนมากขึ้นในอนาคต เช่น การขอเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมก็สามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น เพื่อขอเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องนำส่งคลังได้ โดยจะต้องไม่เป็นการกำหนดให้เสียอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

3) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้จำกัดการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณ รวมถึงการจัดตั้งทุนหมุนเวียนไว้ด้วย กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนและมีการใช้เงินนอกงบประมาณจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดด้วย นอกจากนี้ ในปัจจุบัน มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กำหนดให้ทุนหมุนเวียนซึ่งรวมถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องนำส่งเงินนอกงบประมาณส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดเข้าคลังด้วยซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบวินัยทางการคลังตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ด้วย อีกทั้งในอนาคต หากจะมีการปรับปรุงสถานะทางกฎหมายและโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560

5. ข้อเสนอด้านกฎหมายในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาด้านโครงสร้าง การจัดการรายได้ และการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและหลักกฎหมายมหาชน รวมถึงตัวอย่างกองทุนด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ และข้อพิจารณาต่างๆ จึงมีข้อเสนอในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมด 3 รูปแบบ ดังนี้

5.1 ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหาร

คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน แม้จะมีการยึดโยงกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่การบริหารงานของกองทุนก็ต้องเป็นไปตามระบอบราชการ กองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบนี้จะยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ในด้านรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการคงแหล่งที่มารายได้เดิมบางประการ เช่น เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเงินหรือ

ทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนและภาครัฐ และได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมแหล่งที่มาของรายได้ให้กว้างขึ้นด้วย เช่น ให้มีการกันเงินค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และค่าธรรมเนียมและค่าบริการอุทยาน เป็นต้น⁵⁷

ในด้านรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยคงการจัดสรรเงินของกองทุนใน 2 ลักษณะ ได้แก่ เงินกู้และเงินอุดหนุน แต่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินให้กว้างขึ้นจาก “การลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียและระบบกำจัดของเสีย” มาเป็น “เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ”⁵⁸

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 นี้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาระยะสั้น ไม่ตอบสนองต่อแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านที่ 6 ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2 ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหาร

คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับกับข้อเสนอรูปแบบที่ 1 แต่กำหนดให้มีสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็น

⁵⁷ในการนี้ จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้ดังนี้

- (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี
- (2) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (4) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี

(5) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี

- (6) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (7) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน
- (8) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (9) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

⁵⁸ด้วยเหตุนี้ จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินของกองทุนดังนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจอื่น เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(3) ให้เอกชนผู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(4) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- (5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

หน่วยงานบริหารกองทุน อันจะมีผลทำให้การบริหารงานของกองทุนมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น เพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ กองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบนี้ยังคงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

สำหรับรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการคงแหล่งที่มารายได้เดิมบางประการ เช่นเดียวกันกับข้อเสนอรูปแบบที่ 1 แต่ก็ได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมแหล่งที่มาของรายได้ให้กว้างขึ้นด้วย โดยนอกจากจะให้มีการกักเงินค่าธรรมเนียมน้ำบาดาลและค่าธรรมเนียมและค่าบริการอุทยานแล้ว ก็ให้มีการกักเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี และให้มีสิทธิได้รับเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมด้วย⁵⁹

สำหรับรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยคงการจัดสรรเงินของกองทุนใน 2 ลักษณะ ได้แก่ เงินกู้และเงินอุดหนุน แต่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินให้กว้างขึ้นกว่าข้อเสนอรูปแบบที่ 1 โดยให้มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหามลพิษทุกลักษณะ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการ ศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุม และ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรืออุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย⁶⁰

⁵⁹ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี
- (2) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (4) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี
- (5) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี
- (6) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (7) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (8) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน
- (9) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (10) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

⁶⁰ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย
- (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย
- (3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย
- (4) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหามลพิษทุกลักษณะ

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นตามข้อเสนอรูปแบบนี้เป็นการแก้ไข ปัญหาในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ 1 ไปสู่การปรับโครงสร้างและการดำเนินของกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

5.3 ข้อเสนอรูปแบบที่ 3 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ

คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยกำหนดเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้กองทุนกลายเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น หรือเป็นองค์การมหาชนนั่นเอง อันจะส่งผลให้กองทุนมีอิสระทั้งทางด้านการ บริหารงานและด้านการเงินการคลัง รวมทั้งสามารถใช้อำนาจรัฐบางประการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมตาม ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 ไม่สามารถกระทำได้ เช่น การจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน กองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอ รูปแบบที่ 3 จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่ ตลอดจนสามารถกระทำการ ต่างๆ ได้ตนเอง

ในส่วนของรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการคงแหล่งที่มารายได้เดิม บางประการ เช่นเดียวกันกับข้อเสนอรูปแบบที่ 1 และข้อเสนอรูปแบบที่ 2 แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม วัตถุประสงค์การจัดสรรเงินให้กว้างขึ้นกว่าข้อเสนอรูปแบบที่ 2 เช่น กำหนดเพิ่มเติมให้กองทุนมีอำนาจในการ จัดเก็บเงินบำรุง โดยจะมีการกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้มีหน้าที่ต้องส่งเงินบำรุงกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ส่ง หรือส่งไม่ครบ รวมทั้งมีการกำหนดความรับผิดชอบสำหรับผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลด้วย⁶¹

(5) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่ เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน

(6) ให้การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

(7) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(9) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

⁶¹ ทั้งนี้ จะต้องมีการยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ ยกเลิกกฎหมายกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(2) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามกฎหมายกองทุนสิ่งแวดล้อม

(3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

(4) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี

(5) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(6) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี

(7) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย อุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี

(8) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่ นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ในขณะที่รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยได้เสนอให้คงการจัดสรรเงินของกองทุนใน 2 ลักษณะ ได้แก่ เงินกู้และเงินอุดหนุน แต่ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินให้กว้างขึ้น กว่าข้อเสนอรูปแบบที่ 2 เช่น กำหนดเพิ่มเติมให้กองทุนสามารถจัดสรรเงินกองทุนไปเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมซึ่งจะหมายรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และเพื่อจัดสรรเป็นเงินทุนอุดหนุน หรือเป็นเงินกู้ยืมให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น⁶²

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สนับสนุนให้มีการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม ข้อเสนอรูปแบบที่ 3 เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวและยั่งยืน นอกจากนี้ ยังสอดคล้องต่อแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านที่ 6 ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

(9) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(10) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน

(11) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

(12) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

⁶² เพราะฉะนั้น จะต้องมีการยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และยกร่างกฎหมายกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินกองทุน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษ หรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามกฎหมายกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(4) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ

(5) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน

(6) ให้การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

(7) จัดสรรเป็นเงินทุนอุดหนุนหรือเป็นเงินกู้ยืมให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(8) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(9) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

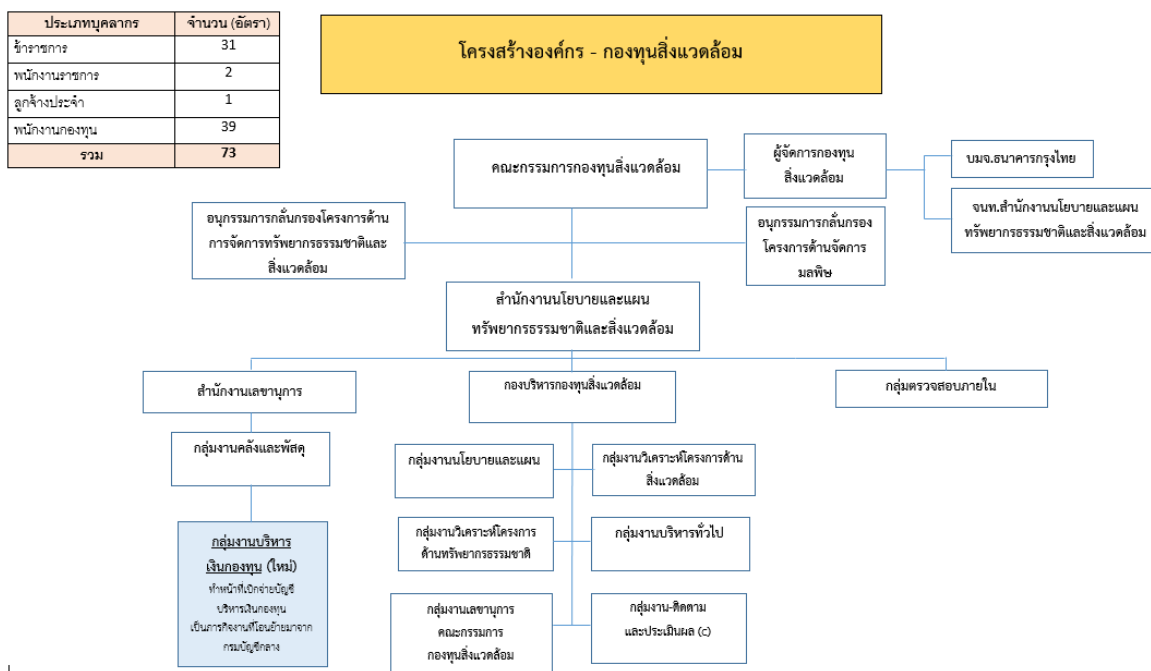
(10) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

6. ข้อเสนอด้านทรัพยากรบุคคลในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร และข้อพิจารณาต่างๆ ทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งจุดอ่อน จุดแข็งของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน และโครงสร้างขององค์กรอื่นๆ ที่มีภารกิจใกล้เคียงกัน เช่น กองทุนยุติธรรม คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมทางด้านโครงสร้างองค์กรและการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ 3 แนวทาง ดังนี้

6.1 แนวทางที่ 1 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.1.1 โครงสร้างองค์กร



6.1.2 อัตรากำลัง

เพิ่มอัตรากำลังด้านบัญชีการเงินในหน่วยงานเดิม รวม 4 อัตรา โดยอยู่ภายใต้กลุ่มงานบริหารเงินกองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อรับผิดชอบภารกิจเบิกจ่ายบัญชี และบริหารเงินกองทุน ซึ่งรับโอนภารกิจการอนุมัติเงินกองทุนจากกรมบัญชีกลาง

อัตรากำลังเดิม ประกอบด้วยบุคลากร 2 ประเภท คือ บุคลากรที่มาจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สนพ.) และเป็นพนักงานกองทุนเอง บุคลากรที่มาจาก สผ. ประกอบด้วย ข้าราชการ 31 อัตรา พนักงานราชการ 2 อัตรา ลูกจ้างประจำ 1 อัตรา และลูกจ้างประจำ 1 อัตรา พนักงานกองทุน 35 อัตรา รวมเป็น 69 อัตรา และเมื่อรวมอัตรากำลังพนักงานกองทุน ที่เพิ่มขึ้นใหม่ 4 อัตรา จะทำให้อัตรากำลังทั้งหมด 73 อัตรา

6.1.3 ภารกิจ

หากยังคงรูปแบบที่ 1 โครงสร้างองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กองทุนสิ่งแวดล้อมควรต้องเพิ่มบทบาทใน 3 ภารกิจหลัก ซึ่งสังกัดภายใต้ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบัญชีการเงิน ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย และ ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

ฝ่ายบัญชีการเงิน

จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ภายในโครงสร้างเดิม เพื่อรับโอนภารกิจการอนุมัติเงินกองทุนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางมาบริหารเอง โดยเพิ่มอัตรากำลัง 4 อัตรา ได้แก่ นักวิชาการการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่อาวุโส และเจ้าหน้าที่

ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย (อยู่ในกลุ่มบริหารงานทั่วไป)

คณะผู้วิจัยเสนอให้พัฒนางานด้านภาคีเครือข่าย โดยอยู่ภายใต้กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป และให้เน้นการทำงานกับภาคีเครือข่ายดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรา

สิ่งที่จะดำเนินการได้ทันที คือ การเพิ่มภาคีเครือข่ายทั้ง 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

- 1) เพิ่มภาคีเครือข่าย (ประเภทที่ 1) กับมหาวิทยาลัยที่มีคณะสิ่งแวดล้อม
- 2) เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายพี่เลี้ยง (ประเภทที่ 2) ได้แก่ ผู้ที่เคยได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อม และมีผลงานที่ดี
- 3) อบรบผู้ที่ต้องการเสนอขอทุนสนับสนุนจากกองทุน (ประเภทที่ 3) เพื่อให้สามารถเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ได้อย่างถูกต้อง

ภาคีเครือข่ายทั้ง 3 ประเภท ดังกล่าว จะเป็นต้นน้ำทำให้ โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน มีคุณภาพสูงขึ้น และมีปริมาณมากขึ้น ซึ่งมีโอกาสที่จะได้รับการอนุมัติจากคณะอนุกรรมการฯ มากขึ้น

ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

คณะผู้วิจัยเสนอให้พัฒนางานประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร โดยอยู่ภายใต้กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป และให้เน้นการทำงานด้านประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรา

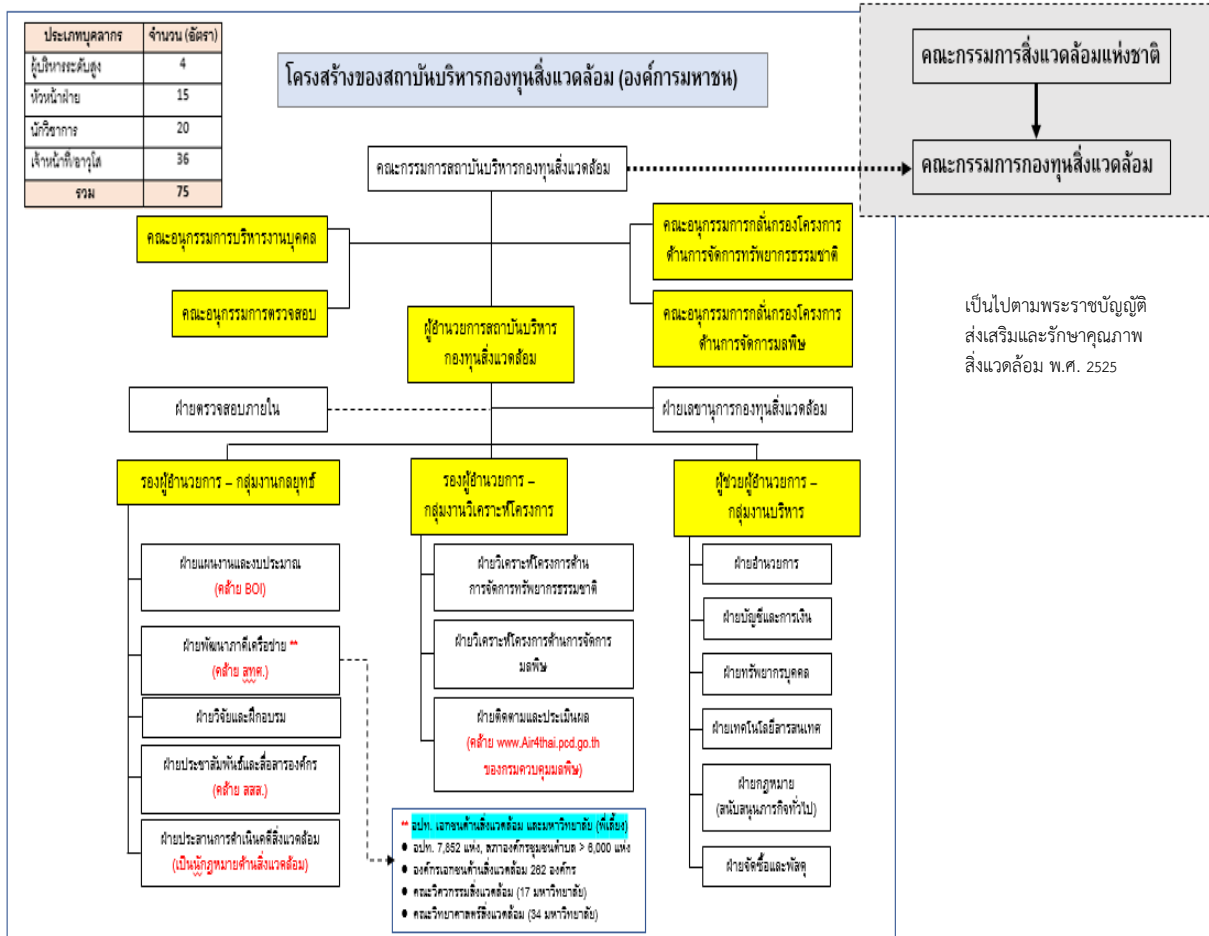
อย่างไรก็ดี ทางกองทุนฯ จะต้องสร้างการรับรู้ (Awareness) ให้แก่กลุ่มเป้าหมายอย่างกว้างขวางและครอบคลุม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กรที่จะต้องเพิ่มบทบาทให้เข้มข้นมากขึ้น

6.2 แนวทางที่ 2 โครงสร้างองค์กรของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

6.2.1 โครงสร้างองค์กรของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

ตามแนวทางที่ 2 กองทุนยังคงเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพอสมควร เนื่องจากการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์การมหาชน แทนรูปแบบเดิมที่เป็นส่วนราชการ

สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) มีหน้าที่หลัก คือ บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมอบหมาย ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ดำเนินการใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม



เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ....

6.2.2 อัตรากำลัง

ในการขับเคลื่อนและพัฒนาให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีสถานะเป็นองค์การมหาชน จะส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณงานอย่างมีนัยสำคัญ จึงเสนอเพิ่มอัตรากำลังจากปัจจุบัน 69 อัตรา เป็น 75 อัตรา ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง 4 อัตรา หัวหน้าฝ่าย 15 อัตรา นักวิชาการ 20 อัตรา และเจ้าหน้าที่/อาวุโส 36 อัตรา รวมเป็น 75 อัตรา

6.2.3 ภารกิจ

ภารกิจเป็นไปตาม บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงไปตามร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ซึ่งประกอบด้วย

คณะกรรมการ จำนวน 4 คณะ

คณะกรรมการ จำนวน 4 คณะ ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการตรวจสอบ
2. คณะกรรมการบริหารงานบุคคล
3. คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
4. คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการมลพิษ

ผู้บริหารระดับสูงจำนวน 4 ตำแหน่ง

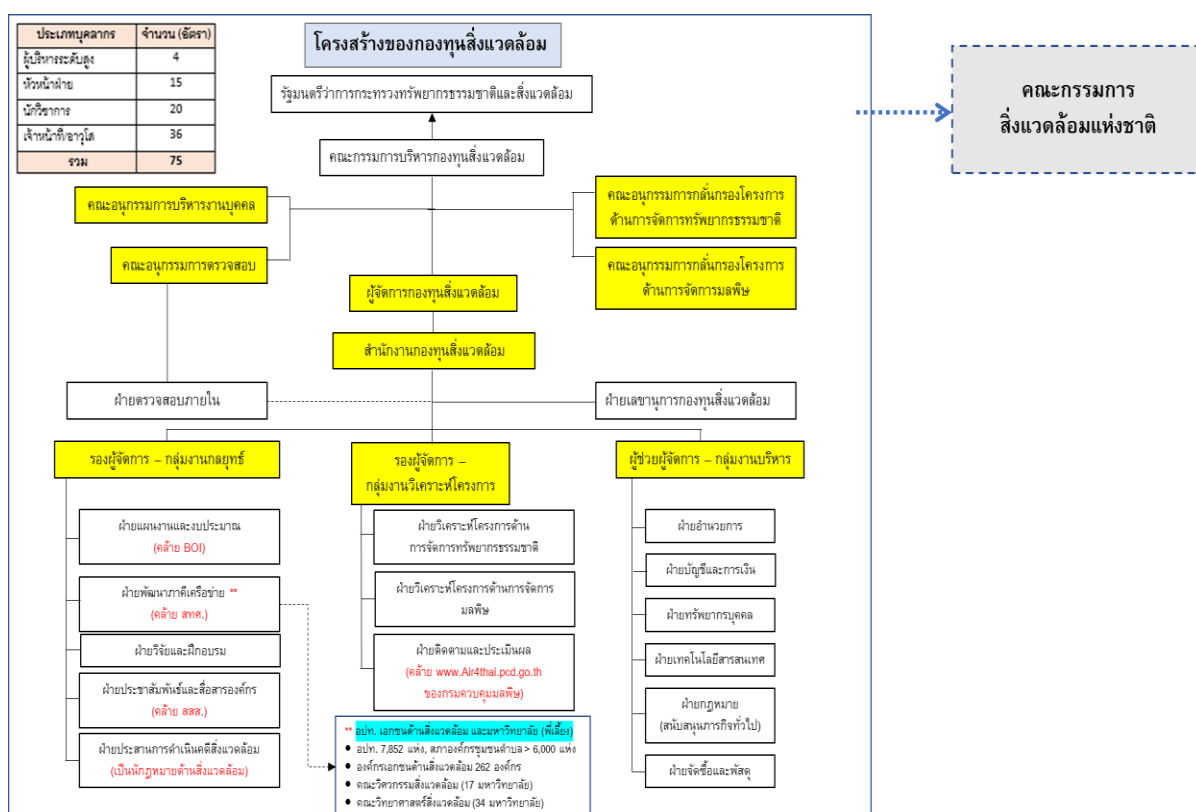
ผู้บริหารระดับสูง 4 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม จะกำกับดูแลงานในองค์กรทั้งหมดโดยมอบหมาย รองฯ และ ผู้ช่วยฯ และบังคับบัญชาโดยตรง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจสอบภายใน และฝ่าย เลขานุการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม
2. รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานกลยุทธ์ จะกำกับดูแล ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาภาคี เครือข่าย ฝ่ายวิจัยและฝึกอบรม ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร และฝ่ายประสานการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม (นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม)
3. รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ จะกำกับดูแลฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ และฝ่ายติดตาม-ประเมินผล
4. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ-กลุ่มงานบริหาร จะกำกับดูแล ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายทรัพยากรบุคคล ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายกฎหมาย (สนับสนุนภารกิจทั่วไป) และฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

6.3 แนวทางที่ 3 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.3.1 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ตามแนวทางที่ 3 นี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานธุรการ ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหในระยะยาว แต่อย่างไรก็ดี โครงสร้างของกองทุนจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพอสมควร กองทุนสิ่งแวดล้อมนอกจากจะเป็นทุนหมุนเวียนที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินแล้ว ยังคงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารอีกด้วย ตามแนวทางที่ 3 นี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะคล้ายกับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (กองทุนสสส.)



6.3.2 อัตรากำลัง

ในการขับเคลื่อนและพัฒนาให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีสถานะเป็นนิติบุคคล จะส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณงานอย่างมีนัยสำคัญ จึงเสนอเพิ่มอัตรากำลังจากปัจจุบัน 69 อัตรา เป็น 75 อัตรา ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง 4 อัตรา หัวหน้าฝ่าย 15 อัตรา นักวิชาการ 20 อัตรา และเจ้าหน้าที่อาวุโส 36 อัตรา รวมเป็น 75 อัตรา

6.3.3 การกิก

การกิกเป็นไปตาม บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงไปตาม พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งประกอบด้วย

คณะอนุกรรมการ จำนวน 4 คณะ

คณะอนุกรรมการ จำนวน 4 คณะ ประกอบด้วย

1. คณะอนุกรรมการตรวจสอบ
2. คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล
3. คณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
4. คณะอนุกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการมลพิษ

ผู้บริหารระดับสูงจำนวน 4 ตำแหน่ง

ผู้บริหารระดับสูง 4 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม จะกำกับดูแลงานในองค์กรทั้งหมดโดยมอบหมาย รองฯ และ ผู้ช่วยฯ และบังคับบัญชาโดยตรง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจสอบภายใน และฝ่ายเลขานุการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

2. รองผู้จัดการ-กลุ่มงานกลยุทธ์ จะกำกับดูแล ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาภาคี เครือข่าย ฝ่ายวิจัยและฝึกอบรม ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร และฝ่ายประสานการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม (นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม)

3. รองผู้จัดการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ จะกำกับดูแลฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ และฝ่ายติดตาม-ประเมินผล

4. ผู้ช่วยผู้จัดการ-กลุ่มงานบริหาร จะกำกับดูแล ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายทรัพยากรบุคคล ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายกฎหมาย (สนับสนุนภารกิจทั่วไป) และฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในการปรับโครงสร้างและสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งข้อเสนอด้านทรัพยากรบุคคลของกองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับทั้งข้อเสนอในการขยายแหล่งรายได้เพิ่มเติมและกำหนดให้มีความแน่นอนและยั่งยืน ตลอดจนข้อเสนอในการขยายภารกิจของกองทุนสิ่งแวดล้อม จะทำให้การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและมีบทบาทในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมตามแนวทางสากลได้เป็นอย่างดี

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยฉบับนี้มีมุ่งศึกษาทบทวนและวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน และนำเสนอทางเลือกและแนวทางที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ รายงานวิจัยฉบับนี้ได้เสนอแนะแนวทางของทางเลือกต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการของการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมตามแผนการปฏิรูปประเทศ

ในการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับบทบาท ภารกิจ และการปฏิบัติงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ได้แก่ ปัญหาเรื่องโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการออกแบบโครงสร้างขององค์กร กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ และเพื่อกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการศึกษาเปรียบเทียบกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เพื่อเป็นกรณีศึกษาและเป็นตัวอย่างในการกำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายมหาชน ทั้งในมิติกฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของโครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม และข้อพิจารณาได้การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและงานทรัพยากรบุคคลภายใต้ข้อพิจารณาทางกฎหมายดังกล่าว โดยคณะผู้วิจัยเสนอแนวทางการปรับปรุงกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น 3 แนวทางด้วยกันกล่าวคือ ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับข้อเสนอรูปแบบที่ 1 แต่กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน อันจะมีผลทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้นเพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ และข้อเสนอรูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นข้อเสนอรูปแบบที่คณะผู้วิจัยสนับสนุนให้ดำเนินการในอนาคต เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ในระยะยาวและยั่งยืน กล่าวคือ กำหนดให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้กองทุนกลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นหรือเป็นองค์การมหาชน อันจะส่งผลให้กองทุนมีอิสระทั้งทางด้านการบริหารงานและด้านการเงินการคลังด้วย

คำสำคัญ : กองทุนสิ่งแวดล้อม, การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม, องค์การมหาชน

Abstract

This research aims to review and analyse issues obstacles and challenges related to the operation of the Thai Environmental Fund. It also intends to present alternatives and appropriate solutions which are also feasible and applicable in practice. This is to ensure that the reformation of the Thai Environmental Fund is in line with the national reform plan. In addition, this research suggests the options including necessary steps and processes to achieve the Thai Environmental Fund reform in accordance with the national reform plan.

In studying and researching on the roles, missions and operation of the Thai Environmental Fund. The research team critically analyses the problems and challenges faced by the Thai Environmental Fund. This includes the problems concerning the fund structure, income supply and management, as well as the allocation of funds. In order to solve such problems and provides sustainable solutions, the research team studies the basic principles of environmental law and public finance and fiscal law related to the environmental fund as legal bases for the organization-structural design, for determining the source of income, and for establishing the scope and purpose of allocating resources of the Environmental Fund. In addition, a comparative study of foreign environmental funds was conducted in order to provide guidance for the developing of and providing solutions to the Thai Environment Fund. The comparative study includes the case-studies from New Zealand, the United States, and Bhutan.

To ensure effective and sustainable operation of the Thai Environment Fund, the research team proposes three possible options to improve the Environment Fund taking into account the limitations of public law, administrative law and fiscal law that may affect the organizational structure of the Environment Fund and its human-resource structure. The first option is to establish an environmental fund in the Ministry of Natural Resources and the Environment having the Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning as a government agency responsible for the fund management. The second option is similar to the first one in that there will be an establishment of an environment fund under the auspice of the Ministry of Natural Resources and the Environment. However, it differs from the first option in that the management of the fund will be responsible by the newly established public organisation, namely the Environmental Fund Management Institute (Public Organization), a public organization. By this option, the management and efficiency of the fund will be streamlined as it eliminates bureaucracy stemmed in the classic government system. Finally, the research team proposes the third option – one that is seen as the most sustainable solution to the development of the environment fund.

Under this option, the Environment Fund will be established as an independent government agency outside the law on government administration or the law governing state enterprises. The fund will be a government agency under the supervision of the Ministry of Natural Resources and the Environment. This ultimately results in the fund being independent of the government management and financial regulatory system.

Key words : Environment Fund, Environmental Conservation, Environmental Protection, Public Organisation

บทที่ 1

ขอบเขตการศึกษา

1. ความเป็นมาของโครงการ

กองทุนสิ่งแวดล้อม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นมาตรการทางการเงินที่จะสร้างแรงจูงใจสนับสนุนทุกภาคส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และระบบกำจัดของเสีย สำหรับควบคุม บำบัด และขจัดมลพิษ รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่กำหนด จากการดำเนินการตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ให้การสนับสนุน และอนุมัติโครงการไปแล้วจำนวน 1,043 โครงการ รวมวงเงิน 15,290.19 ล้านบาท โดยเป็นการสนับสนุน ให้มีระบบน้ำเสีย ระบบกำจัดขยะ/ของเสีย ระบบจัดการคุณภาพอากาศ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์และฟื้นฟูดิน น้ำ ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดประเด็นการปฏิรูป ด้านที่ 6 ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่ 5 ปฏิรูปเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ เพื่อสิ่งแวดล้อม กำหนดให้พัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อม ให้มีความอิสระและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดการ ขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตราย โดยมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ เกิดความคล่องตัว มีวัตถุประสงค์ของ กองทุนที่ชัดเจน และมีแหล่งที่มาของรายได้กองทุนที่มั่นคงและสม่ำเสมอ โดยมีกฎหมายว่าด้วยกองทุน สิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ มีการสรรหาผู้จัดการกองทุนที่มีความเป็นมืออาชีพทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กร เพื่อสนองต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมาย โดยมีเป้าประสงค์และวาระการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ปฏิบัติงาน ภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยมีตัวชี้วัดได้แก่ ปริมาณขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตรายที่ผ่านการกำจัดที่ ถูกต้องเพิ่มขึ้น

กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ ดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดแผนการดำเนินงานไว้ 2 แนวทางคู่ขนานกัน ได้แก่ 1) การปรับปรุงร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูป ซึ่งขณะนี้ (ร่าง) พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคาดว่าจะประกาศและมีผลบังคับใช้ในปี 2562 และ 2) การศึกษาการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีความ เป็นอิสระและมีความคล่องตัวรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคาม (SWOT Analysis) พิจารณาข้อดีและข้อเสียของ แนวทางเลือกต่างๆ และความเหมาะสมเกี่ยวกับสถานะของกองทุนสิ่งแวดล้อม ทั้งโครงสร้างองค์กร อัตรากำลังของบุคลากร ภารกิจ กลไกการบริหารงาน การหาแหล่งรายได้ และการจัดสรรเงิน พร้อมทั้ง จัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม และแนวทางการจัดทำกฎหมายรองที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นอิสระและมีกฎหมายเฉพาะของตนเอง เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มากำหนด ทิศทาง แนวทางและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้มีความคล่องตัว เป็นอิสระ และ มีประสิทธิภาพรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

2.1 เพื่อศึกษา ทบทวนและวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน และนำเสนอทางเลือกและแนวทางที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ

2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางของทางเลือกต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการของการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมตามแผนการปฏิรูปประเทศ

3. การดำเนินงานตามแผนงาน

วัตถุประสงค์	กิจกรรม	จำนวนวันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
1. เพื่อศึกษา ทบทวนและวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน และนำเสนอทางเลือกและแนวทางที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ	1. ศึกษาแนวคิดในการมีกองทุนสิ่งแวดล้อมในระดับสากล ภารกิจของกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกลไกในการบริหารกองทุนที่มีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ	เดือนที่ 1-2 ต.ค.-พ.ย. 61	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร.นพร
	2. ศึกษาและวิเคราะห์แผนปฏิรูปประเทศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายและแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีความเชื่อมโยงกับกองทุนสิ่งแวดล้อม	เดือนที่ 1-2 ต.ค.-พ.ย. 61	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร.นพร
	3. ศึกษา วิเคราะห์ และทบทวนบทบาท ภารกิจของกองทุนสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ครอบคลุมทั้งสถานะกองทุน แหล่งรายได้ การจัดสรรเงินและโครงสร้างการบริหารงาน อัตรากำลังและภารกิจ โดยศึกษาและวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคาม และข้อจำกัดในการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา และนำเสนอ	เดือนที่ 3-4 ธ.ค. 61-ม.ค. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร.นพร ดร. อิศรา

วัตถุประสงค์	กิจกรรม	จำนวนวันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
	เสนอโอกาสในการขับเคลื่อนกองทุนในอนาคตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ		
	4. ศึกษา และวิเคราะห์พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายรองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคาม และข้อจำกัดในการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามภารกิจที่กำหนดไว้ ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเป็นการเฉพาะของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน		ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร ดร. อิศรา นายวรกร นายสถาพร
	5. ศึกษา และวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทุนหมุนเวียน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระเบียบและแผนการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	เดือนที่ 4-5 ม.ค.-ก.พ. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร นายวรกร นายสถาพร
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางของทางเลือกต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการของการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมตามแผนการปฏิรูปประเทศ	6 ศึกษา และวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้จาก 1-5 มาวิเคราะห์และประมวลข้อมูลเพื่อจัดทำแนวทางและทางเลือกในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งสถานะกองทุน โครงสร้างองค์กร กลไกการบริหารงาน แหล่งรายได้ และการจัดสรรเงิน และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโดยนำเสนออย่างน้อยเป็น 2 กรณี ได้แก่ <u>กรณีที่ 1</u> กองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงดำเนินการตามภารกิจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	เดือนที่ 6 มี.ค. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร ดร. อิศรา นายวรกร นายสถาพร

วัตถุประสงค์	กิจกรรม	จำนวนวันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
	(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และ(ร่าง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. และ <u>กรณี</u> ที่ 2 ควรจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นอิสระ โดยวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบ ข้อดี-ข้อเสีย พร้อมนำเสนอ โครงสร้างองค์กร ภารกิจ และ อัตรากำลังที่มีความเหมาะสมในแต่ละทางเลือก		
	7. ในกรณีที่เห็นว่า ควรยกร่างเป็นกฎหมายเฉพาะ ให้ยก (ร่าง) กฎหมายจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นการเฉพาะ โดยนำเสนอเหตุผล และความจำเป็น ที่ต้องมีกฎหมายดังกล่าวเป็นการเฉพาะ รวมทั้ง กรอบสาระสำคัญของกฎหมาย ร้องที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่มีอยู่แล้วหรือ ที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงให้ สอดคล้องกับสถานการณ์และที่ จำเป็นต้องจัดทำขึ้นใหม่ให้ สอดคล้องกับกฎหมายเฉพาะที่ จัดทำขึ้นใหม่ แต่ถ้าเห็นว่าไม่ จำเป็นต้องเป็นกฎหมายเฉพาะ ให้ ยกร่างเสนอรูปแบบของกฎหมาย ที่นำมาใช้เพื่อให้กองทุนมี ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ที่สอดคล้องกับแผนปฏิรูปกองทุน สิ่งแวดล้อม	เดือนที่ 7 เม.ย. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร นายวรกร นายสถาพร
	8. จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางและ วิธีการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ มีความสอดคล้องกับแผนการ ปฏิรูป ประเท ศ ด้าน ทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อให้เป็น กองทุนหมุนเวียนที่สามารถ บริหารกิจการให้เกิดความ คล่องตัวทางการเงิน สามารถ สนับสนุนและดูแลรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทั้งการจัดการขยะ น้ำ เสีย อากาศ ของเสียอันตราย และ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ	เดือนที่ 8 พ.ค. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร ดร. อิศรา นายวรกร นายสถาพร

วัตถุประสงค์	กิจกรรม	จำนวนวันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
	สิ่งแวดล้อม ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ		
	9. จัดประชุมหารือร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาโครงการ จำนวนสองครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมครั้งละไม่น้อยกว่า 60 คน โดยจัดประชุมในกรุงเทพฯ แต่เชิญผู้เข้าร่วมประชุมที่อยู่ในต่างจังหวัดเข้าร่วม 15 คน ในเขตภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก เชียงเหนือ เป็นต้น	เดือนที่ 5-9 ก.พ.-มิ.ย. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร ดร. อิศรา นายวรกร นายสถาพร
	10. วิเคราะห์ผลการศึกษา และจัดทำเป็นร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งมีข้อเสนอในข้อ 7 และข้อ 8 และ จัดประชุมสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 ครั้ง ในกรุงเทพฯ มีผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาไม่น้อยกว่า 150 คน	เดือนที่ 10-11 ก.ค.-ส.ค. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร ดร. อิศรา นายวรกร นายสถาพร
	11. ประมวลผลการประชุมและข้อเสนอแนะ นำมาปรับปรุงผลการศึกษาโครงการ และ(ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม และส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)	เดือนที่ 12 ก.ย. 62	ศ. ณรงค์ รศ. ดร. สุปรียา ผศ. ดร. นพร

4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เดือนที่ 1	กิจกรรม (activities)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
6 เดือนที่ 1	ดำเนินงานตามข้อ 1-6	ได้รายงานการศึกษาเบื้องต้นซึ่งทราบถึงแนวคิด รูปแบบการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ และของไทย ปัญหาอุปสรรค และแนวทางปรับปรุงแก้ไขทั้งในด้านบุคคลกร แหล่งเงินทุน และรูปแบบของกฎหมาย

เดือนที่ 1	กิจกรรม (activities)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
		ที่ควรจะนำมาใช้ในกฎหมายไทย
6 เดือนที่ 2	ดำเนินงานตามข้อ 7-12	ได้รายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งนำเสนอผลการศึกษา วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะในเรื่องการบริหารกองทุนที่มีประสิทธิภาพ คล่องตัว รูปแบบของการนำเงินเข้าสู่กองทุนอย่างต่อเนื่อง การจัดสรรเงินกองทุน และรูปแบบของกฎหมายที่ยกระดับกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีความเป็นอิสระ และมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อสิ้นสุดการวิจัย

5.1 Output

1) ข้อเสนอแนะโครงสร้าง รูปแบบองค์กร อัตรากำลังของบุคลากร และภารกิจในการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และประสิทธิภาพ เป็นเครื่องมือทางการเงินที่มีความมั่นคงและยั่งยืน ในการสนับสนุนการจัดการขยะ น้ำเสีย อากาศ และของเสียอันตราย และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) (ร่าง) กฎหมายการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรอง เพื่อการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีมีความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และประสิทธิภาพ ตลอดจนเสริมสร้างกลไกด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 Outcome

1) กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

2) มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนที่คล่องตัว และมีการบริหารจัดการที่ดี

5.3 Impact

1) กองทุนสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และมีเงินหมุนเวียนได้เพียงพอ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน ชุมชนและประชาชนได้รับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมดีขึ้นเพราะมีการให้การสนับสนุนด้านระบบบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย กำจัดของเสียจากกองทุนและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

6. กระบวนการผลักดันผลงานออกสู่การใช้ประโยชน์

6.1 กองทุนสิ่งแวดล้อมนำข้อสรุปและข้อเสนอแนะรวมถึงร่างกฎหมายในการพัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

6.2 เมื่อรับฟังความเห็นแล้ว นำมาปรับปรุงเพื่อเสนอเป็นกฎหมายต่อรัฐสภา

6.3 ผู้บริหารกองทุนนำผลการศึกษาไปปรับปรุงระบบบุคลากร และการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

7. ระยะเวลาดำเนินการ

1 ปี (28 กันยายน 2561 ถึง 27 กันยายน 2562)

8. คณะผู้วิจัย

8.1 ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ	หัวหน้าโครงการ
8.2 รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด	ผู้ร่วมโครงการ
8.3 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพร โพธิ์พัฒนชัย	ผู้ร่วมโครงการ
8.4 ดร. อิศรา ดิสรเตตวัฒน์	ผู้ร่วมโครงการ
8.5 นายวรกร โอภาสนันท์	ผู้ร่วมโครงการ
8.6 นายสถาพร ไสเรียน	ผู้ร่วมโครงการ
8.7 อาจารย์ ดร. นัชฐิกา ศรีพงษ์กุล	ผู้ช่วยวิจัย
8.8 นางปิยะมาศ กิจวีรุฒิ	ผู้ช่วยวิจัย

บทที่ 2

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ในบทนี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ประชุมกลุ่มย่อยกับเจ้าหน้าที่ของกองทุนสิ่งแวดล้อม 2 ครั้ง และผู้ขอรับการอุดหนุนและขอกู้เงินกองทุนหนึ่งครั้ง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและการอนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการศึกษาจากเอกสารวิชาการที่ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยขอเสนอแนะที่โครงสร้างการบริหารจัดการและการจัดสรรกองทุนสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการทางการเงินในการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนและการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม การจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น² การจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อใช้ในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้นๆ³ รวมถึงเพื่อควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานของเอกชนผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย⁴ นอกจากนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁵ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะส่งเสริมและสนับสนุนกิจการต่างๆ ข้างต้นใน 2 ลักษณะ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุน และการส่งเสริมและสนับสนุนในลักษณะของเงินกู้

กองทุนสิ่งแวดล้อมได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 มีเงินทุนในระยะเริ่มแรกจำนวน 5,000 ล้านบาท โดยมีที่มาจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจำนวน 4,500 ล้านบาท และเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 จำนวน 500 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้รวมทั้งสิ้น 16,319.77 ล้านบาท และมีรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 15,589.43 ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561)⁶ โดยเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนมากกว่าในลักษณะของเงินกู้ ทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อม

¹ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

² มาตรา 23(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

³ มาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁴ มาตรา 23(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁵ มาตรา 23(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562), (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561), น.3.

ในจำนวนที่น้อยมาก และไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม อันอาจส่งผลให้กองทุนสิ่งแวดล้อมขาดสภาพคล่องทางการเงินได้ ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากปัญหาเรื่องโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ และปัญหาเรื่องการจัดสรรเงิน

1. ปัญหาเรื่องโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ (...)” บทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในองค์กรของรัฐ กล่าวคือ ในกระทรวงการคลังซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ และมีการบริหารงานที่เป็นไปตามระบบการบริหารงานของส่วนราชการเจ้าสังกัด กล่าวคือ ระบบราชการ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านภารกิจ เพราะต้องเป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา และระเบียบต่างๆ ของส่วนราชการส่งผลให้การบริหารงานล่าช้าและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อันอาจถือได้ว่าเป็นการบริหารงานที่ไม่ได้ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมยังขาดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านทรัพยากรบุคคลอีกด้วย แม้ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีบุคลากรส่วนหนึ่งที่มีฐานะเป็นข้าราชการอันไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบ่อยในเรื่องการจ้างงาน แต่ข้าราชการนั้นอาจขาดความเชี่ยวชาญความชำนาญในเรื่องเทคนิคเฉพาะของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ เช่น เรื่องระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ดังนั้นจึงความจำเป็นที่จะต้องจ้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญในเรื่องดังกล่าวอยู่บ่อยครั้งในฐานะพนักงานกองทุนหรือลูกจ้างประจำ อีกทั้ง การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมขาดความคล่องตัวในการบริหารด้านการเงินและการคลังอีกด้วย กล่าวคือ ไม่มีอิสระทางการเงินและการคลัง ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วยเงินหรือทรัพย์สินใดบ้าง แต่การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ไม่มีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิหรือหน้าที่ได้ และในที่นี่รวมถึงสิทธิในเงินหรือทรัพย์สินด้วย ด้วยเหตุนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงไม่อาจนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปหาผลประโยชน์ให้กองเองได้ เช่น การนำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไปลงทุน อีกทั้ง กองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่อาจกู้เงินเองได้อีกด้วยต้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ในแง่ของการเบิกจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบทางการเงินและการคลัง รวมทั้งขั้นตอนต่างๆ ที่กระทรวงการคลังกำหนด นอกจากนี้ การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลยังทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีได้ และด้วยเหตุเดียวกันนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงไม่อาจเป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วย

2. ปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้จากแหล่งที่มารายได้ ดังต่อไปนี้ (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (5)

เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนสิ่งแวดล้อม และ (7) เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาและทำความเข้าใจปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงเห็นควรพิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวโดยแยกตามแหล่งที่มารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง กรณียังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐต่อรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

2.1 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

มาตรา 22(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด” เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุว่าการจัดสรรเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการจัดสรรในลักษณะครั้งเดียวหรือต่อเนื่อง ทำให้ตีความได้ว่าการจัดสรรดังกล่าวมีลักษณะเป็นครั้งคราว ซึ่งส่งผลให้รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งการจัดสรรนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลให้รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีจำนวนไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับนโยบายและดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านี้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมิได้มีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ การจัดสรรเงินให้กองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องอาจทำให้การเบิกจ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงผิดวัตถุประสงค์ได้⁷ โดยที่ผ่านมามีการจัดเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมเพียงครั้งเดียวเท่านั้น เป็นจำนวน 4,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.57 ของรายได้ทั้งหมด (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561)⁸

2.2 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

มาตรา 22(2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535” ซึ่งอาจวิเคราะห์รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 นี้ได้ไปในแนวทางเดียวกับรายได้ที่มีที่มาจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กล่าวคือ เป็นรายได้ที่มีลักษณะเป็นครั้งคราวมีจำนวนไม่แน่นอน อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

⁷ มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, “รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการศึกษาและพัฒนาแหล่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียม และมาตรการทางการเงิน,” กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม, (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2562, <http://envfund.onep.go.th>, น.5.

⁸ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561), น.28.

พ.ศ. 2535 เพียงครั้งเดียวในลักษณะที่เป็นทุนประเดิม เป็นจำนวน 500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.06 ของรายได้ทั้งหมด (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561)⁹ อย่างไรก็ตาม กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่อาจมีรายได้ที่มีที่มา จากแหล่งที่มารายได้ได้อีกต่อไป เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

2.3 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

มาตรา 22(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้” เงินค่าบริการและค่าปรับตามมาตรา 22(3) นี้เป็นผลมาจากการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมส่งเสริมและสนับสนุน ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเงินอุดหนุนในการลงทุนและดำเนินระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวตามมาตรา 23(1) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กล่าวคือ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะสนับสนุนไม่เกินร้อยละ 50-90 ของวงเงินโครงการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมทบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินโครงการกรณีหนึ่ง¹⁰ และการที่กองทุน สิ่งแวดล้อมสมทบเงินจำนวน 100,000 บาท ต่อโครงการก่อสร้างหรือดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือ ระบบกำจัดของเสียรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินภายใต้ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2556 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2556 อีกกรณีหนึ่ง

ในการนี้ มาตรา 88 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษพิจารณา กำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัด ของเสียรวมของทางราชการที่จัดให้มีการก่อสร้างและดำเนินการโดยงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเงินจัดสรรของกองทุนสิ่งแวดล้อม และมาตรา 93 ของพระราชบัญญัติฉบับ เดียวกันกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียก ร้อง ค่าเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม โดยค่าบริการและค่าปรับ ที่จัดเก็บนี้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน แต่ให้นำมาหักส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมตาม อัตราส่วนที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด ซึ่งหากเป็นโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุน สิ่งแวดล้อมก่อนวันที่ 1 มกราคม 2550 ให้หักส่งคืนในอัตราร้อยละ 3.5 ของค่าบริการและค่าปรับ แต่หากเป็น โครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ให้หักส่งคืนในอัตรา

⁹ เพ็ญอ้าง, น.28.

¹⁰ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556), น.12.

ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3.5 ของค่าบริการและค่าปรับ¹¹ โดยต้องหักส่งคืนภายในเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไปนับจากเริ่ม
เดินระบบ¹²

อย่างไรก็ดี รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งที่มารายได้ี้ควรเป็นรายได้ที่มีลักษณะ
ต่อเนื่องและแน่นอน แต่ในทางความเป็นจริงแล้วจะพบว่ามีปัญหาหลายประการที่ทำให้แหล่งที่มารายได้ี้
ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อม ประการแรก
เป็นปัญหาภายในองค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการในระดับนโยบาย
มีหน้าที่ในการกำกับการบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมี
ความล่าช้าในการพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบ
บำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ซึ่งแสดงถึงจุดด้อยของการบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมแบบ
รวมศูนย์¹³ นอกจากนี้ ประกาศกำหนดอัตราค่าบริการที่ประกาศใช้บังคับแล้วก็ยังไม่ครอบคลุมทุกเขตท้องที่
ที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ
ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการและค่าปรับเพื่อนำมาหักส่งเข้าเป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้¹⁴ โดยใน
ปัจจุบันมีอีก 61 โครงการก่อสร้างหรือดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ยังไม่มี
ประกาศกำหนดอัตราค่าบริการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2561)¹⁵ ส่วน
ประการที่สอง เป็นปัญหานอกองค์กรด้านหนึ่ง เป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าบริการ แม้ในปัจจุบันจะมี
หนังสือกระทรวงมหาดไทยและหนังสือกรมปกครองท้องถิ่นแจ้งให้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สามารถจัดเก็บค่าบริการได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่น¹⁶ ผู้บริหารท้องถิ่นของบางท้องถิ่นก็ไม่มี
นโยบายจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวเพราะเหตุผลทางการเมือง เช่น เกรงจะกระทบต่อฐานเสียงหากมีการ
จัดเก็บค่าบริการ¹⁷ โดยนัยนี้รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงขึ้นอยู่กับนโยบายและดุลพินิจขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ
ประชาชนยังขาดความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อ

¹¹มติคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 3/2549 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2549

¹²ข้อ 23 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

¹³ขั้นตอนการกำหนดอัตราค่าบริการตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, โปรดดู
กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “คู่มือบริหารโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก
กองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 23(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” กองบริหารกองทุน
สิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562, <http://envfund.onep.go.th>, น.8-9.

¹⁴กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุน
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562), อ้างแล้ว, น.36.

¹⁵เพิ่งอ้าง, น.6.

¹⁶หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/13409 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2559 เรื่อง ทาหรือเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ เรื่อง กำหนดอัตรา
ค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอย ; หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0804.3/16350 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2559 เรื่อง ทาหรือเกี่ยวกับการ
ตราเทศบัญญัติ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอย.

¹⁷ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการเสริมสร้าง
ศักยภาพด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก, 2556), น.9.

มลพิษเป็นผู้จ่าย¹⁸ จึงไม่ประสงค์จ่ายค่าบริการในการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย นอกจากนี้ การที่ประชาชนต้องเดินทางมาจ่ายค่าบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถว่าจ้างบุคคลอื่นเข้ามาดำเนินการจัดเก็บค่าบริการแทนได้ทำให้เกิดความไม่สะดวกได้¹⁹

กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับค่าบริการและค่าปรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหักส่งคืนนับตั้งแต่จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 25.54 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.16 ของรายได้ทั้งหมด²⁰ ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากหากเทียบกับจำนวนรายได้ทั้งหมดของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งรายได้อื่น โดยส่วนหนึ่งเป็นเพราะการกำหนดอัตราที่จะต้องหักค่าบริการและค่าปรับเพื่อส่งคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ แม้จะสามารถจัดเก็บค่าบริการและค่าปรับได้ในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหักส่งคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งรายได้นั้นก็ยังคงเป็นจำนวนที่น้อยมาก²¹ และอีกส่วนหนึ่งจะพบว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จนถึงเดือนมีนาคม 2561 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดเก็บค่าบริการและค่าปรับเพื่อหักส่งคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมจำนวน 33 แห่ง แต่มีเพียง 24 แห่งเท่านั้นที่สามารถจัดเก็บค่าบริการและค่าปรับแล้วหักส่งคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2561)²² อีกทั้ง ในทางความเป็นจริง ค่าปรับเป็นเงินที่จัดเก็บได้ยากมาก²³

2.4 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

มาตรา 22(4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ” รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมประเภทนี้มีลักษณะไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน โดยขึ้นอยู่กับนโยบายและดุลพินิจของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นครั้งคราว มี 2 รูปแบบ ได้แก่ เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเงินอุดหนุนที่ได้รับมาผ่านการกู้เงินของรัฐบาล

สำหรับเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับการจัดสรรผ่านสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรแห่งชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้รับการจัดสรรในช่วงแรก คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536–2538 เป็นจำนวน 1,250 ล้านบาท (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 เป็นจำนวน 500 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 เป็นจำนวน 500 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 เป็นจำนวน 250 ล้านบาท) และในช่วงที่สอง คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559–2561 เป็นจำนวน 350 ล้านบาท (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นจำนวน 150 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นจำนวน 100 ล้านบาท

¹⁸ เฟ้งอ้วง, น.9.

¹⁹ เฟ้งอ้วง, น.19.

²⁰ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.28.

²¹ ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการเสริมสร้างศักยภาพด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, อ้างแล้ว, น.9.

²² กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560–2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561–2562), อ้างแล้ว, น.6.

²³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 16 มกราคม 2562.

และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นจำนวน 100 ล้านบาท)²⁴ รวมเป็นจำนวน 1,600 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.80 ของรายได้ทั้งหมด (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561)²⁵ จากข้อมูลข้างต้นจะพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในทุกปีงบประมาณ และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรก็มีจำนวนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหนึ่งในสาเหตุหลัก คือการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้ประสิทธิภาพ²⁶

สำหรับเงินอุดหนุนที่ได้รับมาผ่านการกู้เงินของรัฐบาล กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับมาผ่านการกู้ของกระทรวงการคลัง โดยที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมเคยได้รับมาเพียงครั้งเดียวจากการกู้ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation หรือ JBIC) เป็นจำนวน 11,200 ล้านเยน หรือประมาณ 2,717.84 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.65 ของรายได้ทั้งหมด (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561)²⁷ โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระในการชำระหนี้เงินกู้ มีข้อสังเกตว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมไม่สามารถกู้เงินเพื่อมาใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมเองได้ เพราะเหตุที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล หากกองทุนสิ่งแวดล้อมประสงค์จะหารายได้เพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่างๆ นั้นจะต้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และรับเงินกู้ดังกล่าวมาในรูปแบบของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นครั้งคราว

2.5 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

มาตรา 22(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ” แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะเปิดโอกาสให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นจากเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศโดยตรง หรือผ่านทางรัฐบาล ซึ่งอาจจะออกมาในรูปแบบเงินบริจาค (เช่น เงินบริจาคของภาคเอกชน) หรือในรูปแบบเงินสมทบแบบ Matching Fund (เช่น เงินสมทบแบบ Matching Fund ขององค์การระหว่างประเทศ) ในทางปฏิบัติพบว่ามีหน่วยงานภายนอกที่ประสงค์จะอุดหนุนเงินให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีหน่วยตรวจสอบภายในเป็นของตนเอง กล่าวคือในปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับการสนับสนุนการตรวจสอบภายในจากผู้ตรวจสอบภายในของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้หน่วยงานภายนอกไม่กล้าเสี่ยงที่จะอุดหนุนเงินให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเกรงว่าจะไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁸ นอกจากนี้ หน่วยงานภายนอกที่ประสงค์จะอุดหนุนเงินให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมมักกำหนดวัตถุประสงค์ของ

²⁴ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562), อ้างแล้ว, น.7.

²⁵ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.28.

²⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

²⁷ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.28.

²⁸ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

การจัดสรรเงินไว้ ซึ่งบ่อยครั้งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม²⁹ อันส่งผลให้กองทุนสิ่งแวดล้อมขาดรายได้จากแหล่งที่มารายได้นี้ ที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่เคยได้รับรายได้ผ่านแหล่งที่มารายได้นี้เลย

2.6 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22(6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้” เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารโครงการ ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินคืนจากโครงการ เงินคืนจากโครงการเงินกู้ เงินคืนจากกองทุน เงินคืนจากรายการอื่นๆ พิจารณารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีที่มาจากแหล่งรายได้นี้บางประเภทมีลักษณะต่อเนื่องแต่ไม่แน่นอน และบางประเภทมีลักษณะไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน กล่าวคือ สำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร³⁰ และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารโครงการ แม้กองทุนสิ่งแวดล้อมจะได้รับดอกเบี้ยต่อเนื่องตามระยะเวลาที่ฝากเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือของโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่ดอกเบี้ยที่ได้รับไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสถาบันการเงิน สำหรับดอกเบี้ยเงินกู้ก็เช่นกัน แม้กองทุนสิ่งแวดล้อมจะได้รับดอกเบี้ยต่อเนื่องตามระยะเวลาที่ให้กู้ แต่ดอกเบี้ยที่ได้รับไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับจำนวนเงินต้นที่ให้กู้และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ กอปรกับกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการทางการเงินเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จึงต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นหากมีผู้ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนในลักษณะของเงินกู้ลดลงหรือไม่มีผู้ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนในลักษณะนี้เลย ก็จะทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมขาดรายได้จากแหล่งที่มารายได้นี้ไป

ส่วนกรณีเงินคืนจากโครงการ เงินคืนจากโครงการเงินกู้ เงินคืนจากกองทุน เงินคืนจากรายการอื่นๆ เป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ลักษณะไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน กล่าวคือ เงินคืนจากโครงการเป็นเงินที่เหลือคืนจากการบริหารของโครงการที่ขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนในรูปแบบของเงินอุดหนุน เงินคืนจากโครงการเงินกู้เป็นเงินที่คืนเป็นต้นเงินกู้ เงินคืนจากกองทุนเป็นเงินที่เหลือจากการบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการจัดสรรจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และเงินคืนจากรายการอื่นๆ เป็นเงินที่อาจยกตัวอย่างได้ดังนี้ เช่น เบี้ยปรับจากโครงการ³¹ ซึ่งหากโครงการหรือกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่เหลือเงินจากการบริหาร หรือไม่เบี้ยปรับจากโครงการใดๆ เลย กองทุนสิ่งแวดล้อมก็จะมีรายได้จากแหล่งที่มารายได้นี้

อย่างไรก็ดี เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเมื่อ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 มีจำนวน 6,975.94 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.75 ของรายได้ทั้งหมด (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561)³²

²⁹ การรับฟังความคิดเห็น, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 3 เมษายน 2562.

³⁰ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดห้ามมิให้นำเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไปหาดอกผลด้วยวิธีการอื่นใดนอกจากการนำไปฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐ

³¹ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560–2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561–2562), อ้างแล้ว, น.8-10.

³² กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.28.

2.7 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 22(7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งที่มารายได้จาก “เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้” บทบัญญัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนทางการเงินเพื่อการดำเนินการจากแหล่งที่มารายได้อื่นๆ อย่างไม่จำกัด แต่ที่ผ่านมามีเพียงเงินชดเชยค่าเสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติที่กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับตามคำสั่งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 อันเป็นผลมาจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 97 และมาตรา 99 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และบทบัญญัติในกฎหมายอื่นเป็นจำนวน 486,979.50 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.003 ของรายได้ทั้งหมด (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561)³³

2.8 ปัญหาเรื่องรายได้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ โดยหลัก ให้นำเงินดังกล่าวมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง และหากได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์แล้วมีเงินคงเหลือให้นำส่งคลัง³⁴ และให้อำนาจกระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินนอกงบประมาณส่งคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณแล้วหรือมีเงินนอกงบประมาณเกินสมควร³⁵ เช่นเดียวกัน พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความของพระราชบัญญัติการบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้กำหนดคกฏเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมย่อมได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 23 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้ (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น (3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ (4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่

³³ เฟ้งอ้วง, น.28.

³⁴ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

³⁵ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ (5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาและทำความเข้าใจปัญหา เรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงเห็นควรพิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยแยกตามลักษณะของการ จัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่กระทำผ่านกิจการข้างต้นนี้ กล่าวคือในลักษณะของเงินอุดหนุนเป็น ประการที่หนึ่ง ในลักษณะของเงินกู้เป็นประการที่สอง และในลักษณะของเงินบริหารกองทุนเป็นประการที่สาม

3.1 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินอุดหนุน

มาตรา 23(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้สำหรับการ ลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย โดยกองทุน สิ่งแวดล้อมจะจ่ายเงินอุดหนุนไม่เกินร้อยละ 50-90 ของวงเงินโครงการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมทบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินโครงการ³⁶ โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 กองทุนสิ่งแวดล้อมได้จ่ายเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(1) ไปเป็นจำนวน 9,575.86 ล้านบาท คิด เป็นร้อยละ 61 ของรายจ่ายทั้งหมด³⁷

มาตรา 23(4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุว่าเป็นการสรรเงินอุดหนุนให้แก่บุคคลใด หรือหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ หรือใช้ในกิจการใดเป็นการเฉพาะดังเช่นที่ระบุไว้ในมาตรา 23(1) ของ พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บุคคล กลุ่มบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานตามกรอบการสนับสนุนเงินตาม มาตรา 23(4) ที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ³⁸ เช่น ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม จึงขอรับ เงินอุดหนุนตามบทบัญญัตินี้เพื่อใช้ในกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้³⁹ โดยวงเงินอุดหนุนแต่ละโครงการจะไม่เกิน 5 ล้านบาท หากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมประสงค์ จะส่งเสริมหรือสนับสนุนโครงการใดเกินวงเงินอุดหนุน 5 ล้านบาทจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน⁴⁰ โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 กองทุน

³⁶ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว, น.12.

³⁷ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุน สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562), อ้างแล้ว, น.11.

³⁸ ข้อ 13 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

³⁹ กิจการใดๆ ตามบทบัญญัตินี้ยังรวมถึงโครงการที่มีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายเมื่อมีเหตุ ฉุกเฉินหรือภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วย โครงการดังกล่าวนี้จะมิวงเงินอุดหนุนตามที่คณะกรรมการ กองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร

⁴⁰ ข้อ 16 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

สิ่งแวดล้อมได้จ่ายเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(4) ไปเป็นจำนวน 3,414.49 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22 ของรายจ่ายทั้งหมด⁴¹

คณะผู้วิจัยพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมได้จัดสรรเงินอุดหนุนตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ไปทั้งสิ้นเป็นจำนวน 12,990.35 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 83 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก หากเทียบกับจำนวนรายจ่ายทั้งหมดของกองทุนสิ่งแวดล้อม การจัดสรรเงินเช่นนี้มีผลทำให้เงินอุดหนุนซึ่งเป็นมาตรการทางการเงินลำดับรองกลายเป็นมาตรการทางการเงินที่ถูกเลือกใช้เป็นอันดับแรก⁴² ด้วยเหตุที่เงินอุดหนุนดังกล่าวมีลักษณะเป็นเงินให้เปล่า จึงทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนที่น้อยมาก และไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม⁴³ นอกจากนี้ จะพบว่าการจัดสรรเงินในลักษณะของเงินอุดหนุนนี้ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมาย เช่น ในปี 2560 กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่สามารถอนุมัติโครงการและกรอบวงเงินได้เป็นไปตามเป้าหมาย⁴⁴

โดยทั่วไป สาเหตุของการไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามเป้าหมายมีได้หลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ข้อเสนอของโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนไม่เป็นไปตามเกณฑ์กระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการมีลักษณะรวมศูนย์ กระบวนการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนมีความรวมศูนย์และมีความล่าช้า เช่น ในการเบิกจ่ายเงินผู้ได้รับอนุมัติเงินอุดหนุนต้องยื่นหนังสือขอเบิกเงินกับผู้จัดการกองทุน พร้อมทั้งเอกสารประกอบการขอเบิก เช่น แผนการใช้เงิน⁴⁵ ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองโดยกองทุนสิ่งแวดล้อม และหากจะต้องมีการแก้ไขก็จะทำให้ระยะเวลาการขอเบิกล่าช้าออกไป⁴⁶ ประกอบกับกองทุนสิ่งแวดล้อมจะรอให้มีข้อเสนอขอเบิกประมาณ 10 โครงการก่อน จึงจะยื่นเรื่องเสนอขอเบิกไปในคราวเดียวกัน ทำให้ระยะเวลาการขอเบิกอาจล่าช้าไปอีก 2-3 สัปดาห์⁴⁷ นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุอื่นๆ อีก เช่น การที่ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือผู้ควบคุมดูแลระบบตามมาตรา 73 และมาตรา 75 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่สามารถขอรับเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(4) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ได้ เพราะเหตุที่กรมควบคุมมลพิษยังมิได้ออกกฎหมายลำดับรองมารองรับ⁴⁸

⁴¹ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562), อ้างแล้ว, น.11.

⁴² คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อมควรมุ่งการใช้จ่ายในลักษณะที่สามารถมีเงินหมุนเวียนกลับเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยการให้การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเป็นอันดับแรก สำหรับการให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนนั้น ควรจะให้ได้ในกรณีที่จำเป็นและไม่สามารถแสวงหาเงินจากแหล่งอื่นได้เท่านั้น” โปรดดู สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว, น.9.

⁴³ แม้การจัดสรรเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ต้องจัดเก็บค่าบริการ รวมทั้งต้องหักค่าบริการหรือค่าปรับส่งคืนกองทุนสิ่งแวดล้อมอันมีผลทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่จากการศึกษาพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาในเรื่องรายได้จากเงินค่าบริการและค่าปรับดังกล่าวอยู่, โปรดดู บทที่ 2, 3. ปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม, 3.1 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินอุดหนุน

⁴⁴ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.35.

⁴⁵ ข้อ 35 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

⁴⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

⁴⁷ เฟิงอ้าว.

⁴⁸ เฟิงอ้าว.

อีกทั้ง มีผู้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางครั้งมีความซ้ำซ้อนกับการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวน 2,256 ล้านบาท ในปี 2552 โครงการพัฒนาแบบจำลองเชิงพื้นที่แบบพลวัตเพื่อติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพน้ำกรณีศึกษาแม่น้ำเพชรบุรีให้แก่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 8 จังหวัดราชบุรีเป็นจำนวน 4,820 ล้านบาท ในปี 2555 และโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามกฎหมายกระทรวงภายใต้มาตรา 80 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้แก่กรมควบคุมมลพิษเป็นจำนวน 4,960 ล้านบาท ในปี 2556 ประการหนึ่ง⁴⁹ และการจัดสรรเงินอุดหนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่โครงการบางโครงการมีลักษณะเนื้อหาใกล้เคียงกันและมีลักษณะการกระจุกตัวในเชิงพื้นที่ เช่น โครงการการศึกษาผลกระทบการได้รับสารอินทรีย์ระเหยที่เป็นสารก่อมะเร็งต่อสุขภาพของประชากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองเป็นจำนวน 10,454,850 บาท โครงการการศึกษาผลกระทบจากการสัมผัสมลพิษต่อสุขภาพของประชากรในจังหวัดระยองเป็นจำนวน 13,650,000 บาท และโครงการการศึกษา Exposure Assessment ของประชากรต่อมลพิษอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยองเป็นจำนวน 12,038,158 บาท อีกประการหนึ่ง⁵⁰

3.2 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้

มาตรา 23(2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดการจัดสรรเงินกู้ให้แก่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.25 ต่อปี ระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี⁵¹ และระยะเวลาชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 10 ปี⁵² สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.5 ต่อปี ระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี⁵³ และระยะเวลาชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี⁵⁴ สำหรับรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่เคยจัดสรรเงินกู้ตามบทบัญญัตินี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจเลย ซึ่งหนึ่งในสาเหตุสำคัญ คือบทบัญญัตินี้จำกัดเฉพาะระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย และระบบกำจัดของเสียสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของตนนั้นเท่านั้น ไม่รวมถึงระบบบำบัดน้ำเสียรวม และระบบกำจัดของเสียรวม แม้ว่าในปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มจะจัดสรรเงินกู้ให้มากกว่าเงิน

⁴⁹ ภัทร ศิริสินันต์, “งานศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม,” สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2558) สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562, https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=96, น.19.

⁵⁰ เฟื่องอ้าง, น.20.

⁵¹ ข้อ 3 และข้อ 5 ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น

⁵² ข้อ 6 ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม

⁵³ ข้อ 3 และข้อ 5 ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น

⁵⁴ ข้อ 6 ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม (ข้อ 6).

อุดหนุน⁵⁵ แต่ข้อจำกัดดังกล่าวก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แทนส่งผลให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมประเภทเงินกู้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

มาตรา 23(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดการจัดสรรเงินกู้ให้แก่เฉพาะเอกชนผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติฉบับนี้⁵⁶ โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปีกรณีใช้หนังสือค้ำประกันหรือโอนสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝาก และร้อยละ 3 ต่อปีกรณีใช้หลักทรัพย์อื่นค้ำประกัน มีระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี⁵⁷ และระยะเวลาชำระหนี้ รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี⁵⁸ โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 กองทุนสิ่งแวดล้อมได้จัดสรรเงินกู้ตามมาตรา 23(3) ไปเป็นจำนวน 2,299.84 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15 ของรายจ่ายทั้งหมด⁵⁹

ในทางปฏิบัติจะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในการตีความ กล่าวคือ บทบัญญัตินี้ใช้คำว่า “ระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย” ฉะนั้น เอกชนที่มาขอรับการสนับสนุนจะต้องจัดให้มี “ระบบ” บำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย หรือ “ระบบ” กำจัดของเสีย มิใช่การก่อสร้างเล็กน้อยที่เกี่ยวกับการบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย หรือการกำจัดของเสีย นอกจากนี้ บทบัญญัตินี้ยังใช้คำว่า “เพื่อควบคุมบำบัด” ทำให้เอกชนที่มาขอรับการสนับสนุนจะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศหรือน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียที่ต้องทำได้ทั้งการควบคุมและการบำบัด หากระบบดังกล่าวทำได้เพียงควบคุม ไม่สามารถบำบัดได้ เช่น โครงการเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมก็จะไม่พิจารณา

⁵⁵ ยกตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแผนจัดสรรเงินอุดหนุนวงเงินรวม 200 ล้านบาท และแผนจัดสรรเงินกู้วงเงินรวม 400 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแผนจัดสรรเงินอุดหนุนวงเงินรวม 200 ล้านบาท และแผนจัดสรรเงินกู้วงเงินรวม 400 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กองทุนสิ่งแวดล้อมมีแผนจัดสรรเงินอุดหนุนวงเงินรวม 200 ล้านบาท และแผนจัดสรรเงินกู้วงเงินรวม 300 ล้านบาท, โปรดดู กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.32.

⁵⁶ ข้อสังเกต มีการเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจำกัดขอบเขตในการส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนในลักษณะเงินกู้เพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) กล่าวคือ เพื่อให้เอกชนผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสีย, โปรดดู ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการเสริมสร้างศักยภาพด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, อ้างแล้ว, น.18.

⁵⁷ ข้อ 4 และข้อ 5 ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น

⁵⁸ ข้อ 7 ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม

⁵⁹ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560–2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561–2562), อ้างแล้ว, น.11.

อนุมัติเงินกู้⁶⁰ ข้อจำกัดดังกล่าวก็อาจทำให้เอกชนเลือกขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนตามมาตรา 23(4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แทน ส่งผลให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมประเภทเงินกู้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อีกทั้งการขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินกู้ตามบทบัญญัติของมาตรา 23(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำกัดเฉพาะเงินกู้ในส่วนของการลงทุนในระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเอกชนมองว่าเป็นการลงทุนในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้กลับคืนมา และหากเอกชนสนใจจะลงทุนในโครงการดังกล่าว เอกชนก็ยังคงต้องหาแหล่งสนับสนุนเงินกู้อื่นเพื่อมาเสริมรายจ่ายในส่วนอื่นๆ หรือแหล่งสนับสนุนเงินกู้ที่สามารถอนุมัติรายจ่ายได้เต็มโครงการ⁶¹

นอกจากนี้ สาเหตุของการไม่สามารถจัดสรรเงินกู้ทั้ง 2 ลักษณะให้เป็นไปตามเป้าหมายยังมีที่มาอีกหลายประการ เช่น เอกสารประกอบการพิจารณาขอรับการสนับสนุนเงินกู้มีความเป็นเทคนิคสูง (เช่น แบบแปลนก่อสร้างระบบและแบบแปลนก่อสร้างงานโยธาและฐานราก) กระบวนการพิจารณาอนุมัติและการเบิกจ่ายมีลักษณะรวมศูนย์ ปัญหาเรื่องของผู้จัดการกองทุนซึ่งในที่นี้ คือธนาคารกรุงไทย กล่าวคือ แม้จะมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำ มีระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น และระยะเวลาชำระหนี้เพื่อจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชนขอรับการสนับสนุนดังกล่าว แต่ในปัจจุบัน การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์มีอัตราการแข่งขันที่สูงขึ้น จูงใจเอกชนได้มากขึ้น จึงทำให้เอกชนสนใจที่กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยมีจำนวนน้อยลง⁶² ประกอบกับธนาคารกรุงไทยเป็นสถาบันทางการเงินเดียวที่เป็นช่องในการขอรับการสนับสนุนในลักษณะเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบางครั้งธนาคารสาขายังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาปัญหาที่มีลักษณะเป็นเทคนิคของระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย⁶³ รวมทั้งในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการในแง่มุมทางเทคนิคก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง การที่ธนาคารกรุงไทยเป็นสถาบันทางการเงินเดียวที่เป็นช่องในการขอรับการสนับสนุนในลักษณะเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้อาจทำให้ผู้ได้รับอนุมัติเงินกู้ซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารอื่นไม่ได้รับความสะดวกในการเบิกจ่าย⁶⁴ การไม่สามารถจัดสรรเงินกู้ทั้ง 2 ลักษณะให้เป็นไปตามเป้าหมายทำให้มีเงินทุนหมุนเวียน เช่น ดอกเบี้ย กลับเข้ามาในกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนที่น้อยมาก และไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

3.3 ปัญหาการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 23(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 กองทุนสิ่งแวดล้อมได้จัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย

⁶⁰ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

⁶¹ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว, น.36.

⁶² เติ้งอว้าง, น.25.

⁶³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

⁶⁴ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560–2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561–2562), อ้างแล้ว, น.16.

ในการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23(5) ไปเป็นจำนวน 299.23 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2 ของรายจ่ายทั้งหมด⁶⁵ ถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากหากเทียบกับจำนวนรายจ่ายทั้งหมดของกองทุนสิ่งแวดล้อม

โดยสรุป นอกจากปัญหาโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลให้ต้องบริหารงานด้านภารกิจด้านทรัพยากรบุคคล และด้านงบประมาณเป็นไปตามระบบของราชการ อันทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงานในฐานะทุนหมุนเวียนแล้ว กองทุนสิ่งแวดล้อมก็ยังมีปัญหาเรื่องรายได้ที่ไม่มีความต่อเนื่องและไม่แน่นอน แม้ว่าจะมีแหล่งที่มารายได้หลากหลาย อีกทั้ง กองทุนสิ่งแวดล้อมมีการจัดสรรเงินที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการจัดสรรเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง และนำมาสู่ผลกระทบต่อการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง เช่น เมื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่สามารถจัดสรรเงินให้มีการเบิกจ่ายไปเพื่อกิจการต่างๆ ตามที่มาตรา 23 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดได้ ทำให้รัฐบาลไม่เห็นความจำเป็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังเช่นที่เห็นว่ามิหลายปีงบประมาณที่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล⁶⁶ อีกทั้ง อย่างที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ ซึ่งโดยหลักให้นำเงินดังกล่าวมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง และหากได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์แล้วมีเงินคงเหลือให้นำส่งคลัง⁶⁷ และให้อำนาจกระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินนอกงบประมาณส่งคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณแล้วหรือมีเงินนอกงบประมาณเกินสมควร⁶⁸ และพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความของพระราชบัญญัติการบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดและการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้

⁶⁵ เฟื่องอ้าง, น.11.

⁶⁶ โปรดดู บทที่ 2, 2. ปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม, 2.4 ปัญหาเรื่องรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

⁶⁷ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

⁶⁸ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

บทที่ 3

หลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทางกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสิ่งแวดล้อม

ในบทนี้จะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งหลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นกรอบในการวิเคราะห์สำหรับการปรับเปลี่ยนการบริหารของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ

1. หลักการพื้นฐานทางกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

หากพิจารณาหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติและเป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาได้ว่าหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมให้การดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และตอบสนองต่อการดำเนินการกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม มีอยู่อย่างน้อย 4 หลักการด้วยกัน กล่าวคือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการป้องกัน (Prevention Principle) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-pays Principle) ซึ่งหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.1 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

เนื่องด้วยรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การพัฒนาดังกล่าวจึงต้องมีดำเนินการที่นำเอาข้อควรพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาด้วย การพัฒนาที่ให้ความสำคัญและพิจารณาถึงการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันจึงจะถือเป็น “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นข้อความคิดพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างยิ่งเพราะเป็นฐานให้รัฐสามารถนำงบประมาณมาสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม และในขณะเดียวกันการสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าวก็ส่งเสริมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งรายละเอียดของหลักการดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ได้ให้นิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนเอาไว้ที่น่าสนใจว่า คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นต่อไปที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง”¹ แม้สถานะทางกฎหมายของข้อความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนยังเป็นที่ถกเถียงกันในวงวิชาการว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นเช่นไร แต่วงวิชาการก็ยอมรับเป็นการทั่วไปว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้มีอิทธิพลต่อการจัดทำ การใช้ และการตีความกฎหมายและนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของรัฐเป็นอย่างมาก และยังเห็นตรงกันด้วยว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนประกอบขึ้นด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือการบูรณาการการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ากับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ (integration of the environment and development) การพัฒนา

¹ UNGA, ‘Report of the World Commission on Environment and Development’ (Brundtland Report) (4 August 1987) 42nd Session UN Doc A/42/427, Ch. 2

ที่ยั่งยืนเรียกร้องให้รัฐพิจารณาและใช้บังคับกฎหมาย รวมไปถึงพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยให้มีข้อความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมร่วมอยู่ด้วย และต้องพิจารณาให้ความสำคัญต่อปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน(equal footing)² ทั้งนี้ การบูรณาการการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ากับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจได้รับการรับรองโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเอาไว้ในคดี *Gabčíkovo-Nagymaros Project*³ และ *Pulp Mills on the River Uruguay*⁴ ด้วย

ประการที่สอง หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องพิจารณาเรื่องหลักความเป็นธรรม (Equity) โดยต้องพิจารณาถึงประโยชน์และความเป็นธรรมของคนระหว่างรุ่น (inter-generational Equity) และความเป็นธรรมระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน ในกรณีแรก การพัฒนาที่ยั่งยืนเรียกร้องให้คนรุ่นปัจจุบันดำเนินการใดๆ โดยที่การกระทำดังกล่าวต้องไม่เป็นการลดทอน หรือปิดกั้นโอกาสและความสามารถของคนรุ่นต่อไปในการตอบสนองความต้องการของตนเอง⁵ นอกจากนี้ ข้อความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนยังเรียกร้องให้รัฐสร้างความเป็นธรรมระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน โดยจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรมระหว่างคนที่มีความสามารถสูงกว่าและคนที่มีข้อจำกัดด้านความสามารถในรุ่นเดียวกันด้วย⁶

ประการสุดท้าย คือข้อเรียกร้องให้รัฐต้องใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (sustainable use of natural resources) กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติต้อง “มุ่งเน้นให้มีการกำหนดอัตราการใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวเอาไว้ให้แก่คนรุ่นถัดไป”⁷ การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ห้ามการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเด็ดขาด แต่ยินยอมให้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องและไม่ทำลายการฟื้นคืนสภาพเดิม (regeneration) ของทรัพยากรธรรมชาตินั้นเอง นอกจากนี้ หลักการในข้อนี้ยังได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศและถูกบรรจุเอาไว้ในหลักการที่ 8 แห่งปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ด้วย กล่าวคือ “รัฐจะต้องลดและกำจัดกระบวนการผลิตและบริโภคที่ไม่ยั่งยืนและเสนอนโยบายด้านจำนวนประชากรที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย”⁸

1.2 หลักการป้องกัน (Prevention principle)

หลักการป้องกันเป็นหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่งของการคุ้มครอง สงวนรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่

²โปรดดูหลักการที่ 4 และ 13 ในปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์, UN, ‘Report of the United Nations Conference on the Human Environment’, UN Doc A/CONF.48/14/Rev.1 (5–16 June 1972), Ch.1. The Stockholm Declaration was adopted at the United Nations Conference on Human Environment, 1972 (Stockholm Conference)

³*(Hungary v. Slovakia)* (Judgment), [1997] ICJ Rep 7, para. 140.

⁴*(Argentina v. Uruguay)* (Judgment), [2004] ICJ Rep 2010 14, para. 80.

⁵UNGA, ‘Report of the World Commission on Environment and Development’ (Brundtland Report) (4 August 1987) 42nd Session UN Doc A/42/427, Ch. 2; *Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Advisory Opinion) [1996] ICJ Rep, 225 at para. 29; *Minors Oposa v Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, (1994) 33 ILM173.

⁶โปรดดูหลักการที่ 7 ปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา UN, ‘Report of the United Nations Conference on Environment and Development’, (1993) UN Doc A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), Annex I.

⁷Philippe Sands and Jacqueline Peel, *Principles of international environmental law* (CUP 2012), 372–377.

⁸UN, ‘Report of the United Nations Conference on Environment and Development’, (1993) UN Doc A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), Annex I.

ได้รับการยอมรับมาอย่างยาวนานและอาจกล่าวได้ว่ามีต้นกำเนิดมาจากคดี *Trail Smelters* และคดี *Corfu Channel*⁹ ในปัจจุบันหลักการป้องกันยังได้รับการยอมรับให้เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศอีกด้วย¹⁰ สาธารณคดีของหลักการป้องกันคือ การที่รัฐพยายามเข้าจัดการกับความเสียหายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ก่อนการเริ่มประกอบกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลดังกล่าว หรืออาจเป็นการเข้าระงับยับยั้งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่รัฐดำเนินการหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการลดผลกระทบหรือมลพิษร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว ศาสตราจารย์ James Crawford ได้อธิบายหลักการป้องกันเอาไว้ว่าเป็น “ข้อเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินและจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นตั้งแต่ระยะเริ่มแรก” เพื่อป้องกันผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม¹¹ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว หลักการป้องกันเรียกร้องให้รัฐต้องมีมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นและต่อเนื่องเพื่อป้องกันผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

ในมิติของกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินการตั้งแต่ระยะเริ่มแรกและจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นและต่อเนื่องเพื่อป้องกันผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม คือหน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวัง (duty to act diligently หรือ due diligence obligation) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักการป้องกัน โดยหน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวังให้ผู้ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบดังกล่าว¹² แต่ทั้งนี้ หลักการป้องกันและหน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวังไม่ได้เรียกร้องให้ผู้ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวต้องป้องกันภัยหรือความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมได้ทั้งหมด เพราะในบางกรณีการป้องกันภัยและความเสี่ยงโดยสิ้นเชิงนั้นไม่สามารถกระทำได้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี *Pulp Mill on the River Uruguay* ได้วินิจฉัยหลักการดังกล่าวเอาไว้ว่าหน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวังคือ “การที่รัฐได้ดำเนินการทุกอย่างที่สามารถกระทำได้เพื่อป้องกันไม่ให้กิจกรรมหรือโครงการในรัฐของตนก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต่อรัฐอื่น”¹³ จากข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้น หน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวังจึงเป็นหน้าที่กระทำการ (obligation of conduct) มิใช่หน้าที่ที่มุ่งประสงค์ต่อผล (obligation of result) แต่อย่างใด ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ รัฐสามารถจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เช่น การจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment) มาตรการการเฝ้าระวังและประเมินผลกระทบของสิ่งแวดล้อม (environmental monitoring and assessment) เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของหลักการป้องกันและหน้าที่ดำเนินการอย่างขะมัดระวังที่เป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับคุ้มครองและสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว กองทุน

⁹Trail Smelter United States v. Canada (1941) 3 RIAA 1905; Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania), Judgment [1949] ICJ Rep 4 at 22.

¹⁰Iron Rhine (IJzeren Rijn) Railway Arbitration (Belgium/the Netherlands) (2005) 27 RIAA 35.

¹¹James Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law (8th edn, OUP 2012), 356–357.

¹²ILC, 'Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities' (Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm), Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II, Part Two; International Law Association, First Report of the ILA Study Group on Due Diligence in International Law, (2014).

¹³Pulp Mills on the River Uruguay case (Argentina v. Uruguay), (Judgment) [2010] ICJ Rep 14.

สิ่งแวดล้อมอาจพิจารณาให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่มุ่งจัดการกับความเสี่ยงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมก็ได้ และรวมถึงกิจกรรมหรือโครงการใดๆ ที่มุ่งลดและ/หรือบรรเทาผลกระทบอย่างร้ายแรงหรือมลพิษที่มีต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

1.3 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เข้าบริหารจัดการความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นหลักฐานในการพิจารณาความเป็นไปได้ในการเกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวมีต้นกำเนิดมาจากกฎหมาย *Vorsorgeprinzip* ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก่อนจะได้รับการยอมรับและมีการใช้บังคับหลักกฎหมายดังกล่าวอย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ¹⁴ หลักการดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้กองทุนสามารถพิจารณาสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่มุ่งป้องกันและจัดการกับโอกาสและความเป็นไปได้ของการเกิดอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยที่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้แน่นอน หลักการป้องกันล่วงหน้าได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองเอาไว้ในหลักการที่ 15 แห่งปฏิญญาเรียวัวด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992¹⁵ และเป็นฐานทางกฎหมายที่หลายประเทศใช้บังคับและต่อสู้ในข้อพิพาททั้งในและระหว่างประเทศด้วย¹⁶

1.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-pays Principle)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในวงวิชาการทั้งเศรษฐศาสตร์กฎหมาย¹⁷ และการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาระสำคัญของหลักการดังกล่าวคือ “การที่ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการของบุคคลดังกล่าว เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม”¹⁸ โดยหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นมีแนวความคิดที่เชื่อมโยงกับหลักเศรษฐศาสตร์ที่ต้องการจัดสรรค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

¹⁴Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogan to Legal Rules* (OUP 2002), 93–149.

¹⁵UN, ‘Report of the United Nations Conference on Environment and Development’, (1993) UN Doc A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), Annex I.

¹⁶*European Communities—Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* (16 January 1998) WT/D26/AB/R; *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)* (Judgment), [2004] ICJ Rep 2010, 14; *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, (Provisional Measures), Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999; *Land Reclamation in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore)* (Provisional Measures), Order of 8 October 2003, ITLOS Reports 2003, 10.

¹⁷โปรดดู Petra E Lindhout and Berthy Van den Broek, ‘The Polluter Pay Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice’ (2014) 10 *Utrecht Law Review* 46; Nicolas De Sadeleer, ‘The Polluter-Pays Principle in EU Law - Bold Case Law and Poor Harmonisation’ in Inge Lorange Backer, Ole Kristian Fauchald and Christina Voigt (eds), *Pro Natura: festschrift to Hans Christian Bugge* (Universitetsforl, 2012).

¹⁸OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (26 May 1972) C (72) 128, para. 4.

ดังกล่าวที่มีอยู่จำกัดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยมีความตกลงระหว่างประเทศจำนวนมาก นำเอาหลักการดังกล่าวนี้ไปกำหนดเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับบังคับใช้ความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว ทั้งยังเป็นกรอบในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐในเรื่องการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ตัวอย่างของความตกลงระหว่างประเทศที่รับรองหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ได้แก่ International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990¹⁹; Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 1992²⁰; และ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 1992²¹ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นพื้นฐานสนับสนุนการกำหนดแหล่งรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มาจากกิจกรรมโครงการ หรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงจากการใช้ประโยชน์ หรือมีส่วนให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น อุตสาหกรรมการขุดน้ำมัน อุตสาหกรรมการแปรรูปปิโตรเลียม อุตสาหกรรมแร่และการถลุงแร่ และ/หรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น โดยรายได้สำหรับสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้อาจมาจากส่วนแบ่งจากภาษี ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียม หรือเงิน หรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลต้องจ่ายให้แก่รัฐเพื่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว หรือต้องจ่ายให้แก่รัฐเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

2. หลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน รัฐใช้มาตรการมากมายเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม แต่มาตรการเหล่านี้มักเป็นมาตรการสั่งการและควบคุม (Command and Control Measures) กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมเพื่อลดปริมาณมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชนโดยใช้กฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ²² ดังเช่นกรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ มาตรฐานคุณภาพอากาศ และมาตรฐานระดับเสียง²³ หรือให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจาก

¹⁹(Adopted 30 November 1990; entered into force 13 May 1995) 1891 UNTS 77

²⁰(Adopted 22 September 1992; entered into force 25 March 1998) 2354 UNTS 67

²¹(Adopted 17 March 1992; entered into force 6 October 1996) 1936 UNTS 269

²²อรรถวิทย์ ธนอารักษ์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีมลพิษน้ำจากโรงงาน,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.32.

²³มาตรา 13 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม²⁴ หรือกรณีของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎเพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งอื่นใดที่ของโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²⁵ ซึ่งเป็นการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ปลายเหตุ

อีกทั้ง มาตรการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ต้นทุนในการดำเนินการสูง เช่น การจัดให้มีระบบควบคุม กำจัด หรือบำบัด และระบบการติดตาม ประเมินผล และควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ อันเป็นภาระทางงบประมาณให้แก่ภาครัฐรวมถึงภาคเอกชนด้วย และไม่อาจก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลดการก่อมลพิษในทุกรูปแบบ นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังส่งผลต่อการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ กล่าวคือ เมื่อเอกชนสามารถควบคุมปริมาณหรือคุณภาพของมลพิษที่ปล่อยออกมาให้เป็นไปตามกำหนดมาตรฐานแล้ว ก็จะไม่พัฒนาหรือนำเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมาใช้²⁶ ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวคิดในการนำหลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมาตรการทางการคลังนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย²⁷ ข้อดีของการใช้มาตรการทางการคลังในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการสูงและมีต้นทุนในการดำเนินการต่ำ ทั้งนี้ สามารถใช้กำหนดทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ในที่นี้จะศึกษาถึงแนวคิดทั่วไปของมาตรการทางการคลังกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.1 แนวคิดทั่วไปของมาตรการทางการคลังกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางการคลังเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับการใช้รายได้สาธารณะและรายจ่ายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางและการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและความมั่งคั่งของสังคม ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ²⁸ โดยมีเครื่องมือทางการคลัง 3 ประเภท คือ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ มาตรการทางการคลังยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการกำหนดแนวทางและการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทั้งนี้ รัฐสามารถใช้มาตรการทางการคลังผ่านเครื่องมือทางการคลังทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

2.1.1 มาตรการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะ

รายได้สาธารณะ หมายถึง เงินที่รัฐจัดเก็บหรือได้รับเป็นกรณีสิทธิ รายได้สาธารณะจึงเป็นเงินที่รัฐได้รับจากเอกชนทั้งในรูปแบบบังคับและสมัครใจ และเงินที่รัฐได้รับการบริหารงานทางปกครองหรือ

²⁴ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

²⁵ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²⁶ สุทัศน์ ทองสิด, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.39.

²⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.35-36.

²⁸ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค, พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.206-207.

ทางพาณิชย์ของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการสาธารณะ²⁹ รายได้สาธารณะจึงประกอบไปด้วยรายได้ที่เป็นภาษีและรายได้ที่ไม่มีภาษี รายได้ที่เป็นภาษีมูลักษณะสำคัญ คือ เป็นเงินที่รัฐใช้อำนาจมหาชนในการบังคับจัดเก็บจากประชาชน³⁰ ในลักษณะถาวร เป็นรูปแบบของเงินตรา โดยไม่มีผลตอบแทนโดยตรงเป็นการเฉพาะเจาะจงต่อผู้เสียภาษี³¹ ในขณะที่รายได้ที่ไม่มีภาษี ได้แก่ รายได้จากการบริหารงานทางปกครอง เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้จากการบริหารงานทางพาณิชย์ เช่น รายได้จากการนำส่งกำไรของรัฐวิสาหกิจ และรายได้จากเงินบริจาคทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยมาตรการทางการคลังด้านรายได้สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือมาตรการทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษ มาตรการทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษ และมาตรการทางการคลังที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างการลงโทษและการจูงใจผู้ก่อมลพิษ³²

2.1.1.1 มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษ

มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษเป็นมาตรการทางการคลังที่เป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle)” มาตรการนี้สามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือในรูปแบบที่เป็นภาษีประการหนึ่ง และในรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษีอีกประการหนึ่ง

มาตรการด้านรายได้สาธารณะสำหรับการลงโทษผู้ก่อมลพิษในรูปแบบที่เป็นภาษีสามารถกระทำได้โดยการจัดเก็บภาษีจากมลพิษที่มีการปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม (Emission Tax) กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บภาษีโดยมีปริมาณหรือคุณภาพของมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมเป็นฐานภาษี³³ อีกนัยหนึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีโดยตรงจากมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยทั่วไปจะจัดเก็บจากปริมาณหรือคุณภาพของน้ำเสีย อากาศเสีย³⁴ หรือของเสียที่ออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีจากการปล่อยน้ำเสียในประเทศเวียดนาม³⁵ การจัดเก็บภาษีจากการปล่อยอากาศเสียในประเทศรัสเซีย³⁶ และการจัดเก็บภาษีจากการปล่อยของเสียในประเทศเนเธอร์แลนด์³⁷ นอกจากการจัดเก็บภาษีจากมลพิษที่มีการปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมแล้ว ยังอาจจัดเก็บภาษีจากวัตถุดิบที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อ

²⁹ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.14.

³⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 44, ฉบับที่ 4, น.841 (2558).

³¹ ศุภลักษณ์ พินิจกุล, กฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น.8-9.

³² สุมาพร มานะสันต์, “ถึงเวลาของภาษีสิ่งแวดล้อม,” กรุงเทพธุรกิจ, (2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2562, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/646507>.

³³ วาสนี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.64.

³⁴ ส่วนเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ. “มารู้จัก...มาตรการเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการมลพิษ.” กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2562. จาก <http://infofile.pcd.go.th/ptech/PcdEconInstrument.pdf>, น.8.

³⁵ พัชร บุสสร, “การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.77.

³⁶ เฟิงอว้าง, น.75.

³⁷ อรรถวิทย์ ธนอารักษ์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีมลพิษทางน้ำจากโรงงาน,” อ่างแล้ว, น.45-46.

สิ่งแวดลอม (Input Tax)³⁸ ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีทางอ้อมเพราะวัตถุดิบที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตไม่ได้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่การใช้วัตถุดิบดังกล่าวในการผลิตก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุนี้ จึงมีการจัดเก็บภาษีจากการใช้คาร์บอนหรือน้ำมันในการผลิต เป็นต้น³⁹ รวมทั้งยังอาจจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (Product Tax) ได้อีกด้วย ซึ่งผลิตภัณฑ์หรือสินค้าดังกล่าวอาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนต่างๆ อาทิ ขั้นตอนการบริโภค ขั้นตอนการบำบัดหรือขั้นตอนการกำจัด⁴⁰ ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีแบตเตอรี่ในประเทศเบลเยียม⁴¹ ในกรณีนี้ รัฐจะกำหนดอัตราภาษีสูงเพื่อเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษ อย่างไรก็ตาม นอกจากการจัดเก็บภาษีข้างต้นซึ่งมีลักษณะเป็น “ภาษีสิ่งแวดล้อม” ยังอาจจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะของ “ภาษีการขายหรือภาษีสรรพสามิต” (Sale Tax หรือ Exercise Tax) ด้วยก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการจัดเก็บภาษีจากสินค้าน้ำมันหรือผลิตภัณฑ์น้ำมัน การจัดเก็บภาษีจากสินค้าน้ำมันหรือจักรยานยนต์ การจัดเก็บภาษีจากสินค้าแบตเตอรี่ หรือการจัดเก็บภาษีจากกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น สนามกอล์ฟ⁴²

ทั้งนี้ มาตรการด้านรายได้สาธารณะสำหรับการลงโทษผู้ก่อมลพิษอาจเป็นการจัดเก็บรายได้ในรูปแบบที่ไม่ใช่ภาษีก็ได้ เช่น การจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมและการจัดเก็บในรูปแบบค่าปรับ การจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมอาจเก็บจากการใช้บริการ (User Charge) หรือการปล่อยมลพิษ (Emission Charge) กล่าวคือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการเป็นการจัดเก็บจากการให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ เช่น การควบคุมบำบัดน้ำเสีย หรือการเก็บ ขน และกำจัดของเสีย⁴³ ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสียโดยคำนวณจากปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยสู่บ่อบำบัดน้ำรวมของประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁴ และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอยของประเทศไทย⁴⁵ ส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการปล่อยมลพิษเป็นการจัดเก็บจากปริมาณหรือคุณภาพของมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งคล้ายกับการจัดเก็บภาษีจากปริมาณหรือคุณภาพของมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมอาจเก็บจากผลิตภัณฑ์ (Product Charge) ที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนต่างๆ เช่น ในขั้นตอนการผลิต ขั้นตอนการบริโภค และขั้นตอนการกำจัด ซึ่งคล้ายกับการจัดเก็บภาษีจากวัตถุดิบที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและจากผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บใน

³⁸ ณัฐยา ชีรานวนันท์, “มาตรการจูงใจทางภาษีและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาการดำเนินธุรกิจฟาร์มสุกรในรูปแบบปศุสัตว์อินทรีย์,” อ้างแล้ว, น.59.

³⁹ พรวิฑู ใ้วคชาภรณ์, “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, (2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2562. จาก http://library.senate.go.th/document/Ext6686/6686004_0003.PDF, น.10.

⁴⁰ พงณัฐ สมใจ, “การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยภาษีและการควบคุม : ศึกษากรณีสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช และสัตว์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.13.

⁴¹ สุทัศน์ ทองสลิ, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย,” อ้างแล้ว, น.99.

⁴² ไพรดดู พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

⁴³ ฉะโล ศักดิพรพงศ์, “พันธกรณีร่วมกันของประเทศสมาชิกในการประชุมนานาชาติมีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การ ผลิตที่ยั่งยืนในประเทศไทย,” วารสารร่วมพฤษ มหาวชิวิทยาลัยเกริก, ปีที่ 31, ฉบับที่ 1, 25, น.36 (2555).

⁴⁴ อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, โครงการวิจัย การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560), น.115.

⁴⁵ มาตรา 20(4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

รูปแบบค่าธรรมเนียมมีลักษณะสำคัญ คือ มีผลเป็นการตอบแทนโดยตรงเป็นการเฉพาะเจาะจงต่อผู้เสียค่าธรรมเนียม อีกทั้ง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ง่ายกว่าการกำหนดอัตราภาษี เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสามารถทำได้ในกฎหมายลำดับรอง แต่การกำหนดอัตราภาษีต้องกระทำในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งค่าธรรมเนียมเหล่านี้อาจรวมถึงค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทั้งนี้ การจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมยังอาจเก็บจากการจัดการ (Administrative Charge) ก็ได้ การจัดเก็บในรูปแบบนี้มีความเหมาะสมต่อการจัดการมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ขยะมูลฝอย และของเสียอันตราย⁴⁶ ซึ่งอาจเก็บในลักษณะที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน⁴⁷ เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสารเคมี หรือค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์ หรือในลักษณะที่เกี่ยวกับการอนุญาต⁴⁸ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล หรือค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับรถบดถนน ส่วนการจัดเก็บในรูปแบบค่าปรับ (Fine) นั้นเป็นการจัดเก็บจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย การจัดเก็บค่าปรับจึงมีความเหมาะสมต่อการจัดการมลพิษในทุกรูปแบบ เช่น มลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ด้วยเหตุที่การจัดเก็บค่าปรับมีลักษณะเป็นการปรามปราม กล่าวคือ เป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษภายหลังจากที่ได้กระทำการละเมิดต่อกฎหมายแล้ว การกำหนดอัตราค่าปรับจึงมักกำหนดในอัตราที่สูงกว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมซึ่งบ่อยครั้งได้รวมค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ เพราะนอกจากจะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ยังเป็นการป้องกันมิให้ผู้ก่อมลพิษยินยอมที่จะชำระค่าปรับมากกว่าจัดหาวิธีการจัดการมลพิษ⁴⁹

2.1.1.2 มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษ

โดยทั่วไป มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษโดยใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะโดยเฉพาะภาษีมักจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ก่อมลพิษเพื่อเป็นการจูงใจในการลดการก่อมลพิษ มาตรการดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกัน (Tax Differentiation) ยกตัวอย่างเช่น รถยนต์โดยสารที่มีที่นั่งเกิน 10 คนที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน 3,000 ลูกบาศก์เซนติเมตรและมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน 200 กรัมต่อกิโลเมตรจะถูกเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 35 แต่หากมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน 150 กรัมต่อกิโลเมตรแต่ไม่เกิน 200 กรัมต่อกิโลเมตรจะถูกจัดเก็บภาษีตามมูลค่าในอัตราร้อยละ 30 และหากมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกิน 150 กรัมต่อกิโลเมตรจะถูกจัดเก็บภาษีตามมูลค่าในอัตราร้อยละ 25⁵⁰ จะเห็นได้ว่ารถยนต์โดยสารที่มีที่นั่งเกิน 10 คนที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน 3,000 ลูกบาศก์เซนติเมตรเท่ากัน กรณีที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่สูงจะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่ากรณีที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณที่ต่ำกว่า ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันข้างต้นแล้วยังอาจกระทำได้โดยการ

⁴⁶ ส่วนเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ, “มารู้จัก...มาตรการเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการมลพิษ,” อ้างแล้ว, น.8.

⁴⁷ ชัยวุฒิ วุฒิรักษ์, “การจัดเก็บภาษีมลพิษจากรถยนต์,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.35.

⁴⁸ เพิ่งอ้าง, น.35

⁴⁹ พรวิฑู โคว์คชาภรณ์, “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้ว, น.16.

⁵⁰ โปรดดู บัญชีท้ายกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

กำหนดให้มีการหักลดหย่อนภาษี (Tax Deduction) การยกเว้นภาษี (Tax Exemption) และการให้เครดิตภาษี

สำหรับการหักลดหย่อนภาษี โดยหลักจะมีการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าค่าใช้จ่ายใดบ้างที่สามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้ เพื่อจูงใจให้ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หากพิจารณาตามประมวลรัษฎากรไทย จะพบว่าการกำหนดให้นำค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นการลงทุน เช่น เครื่องจักร มาหักเป็นรายจ่ายก่อนคำนวณเป็นกำไรสุทธิของนิติบุคคลเพื่อลดหย่อนภาษีได้⁵¹ โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่าทรัพย์สินดังกล่าวต้องเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีส่วนช่วยลดมลพิษหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาตัวอย่างในต่างประเทศ จะพบว่าการกำหนดให้นำค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นการลงทุน เช่น เครื่องจักร มาคิดคำนวณได้เช่นกัน แต่โดยกำหนดให้สามารถนำมาคำนวณในอัตราเร่ง (Accelerated Depreciation) ภายใต้เงื่อนไขว่าเครื่องจักรดังกล่าวต้อง ช่วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁵² ยกตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์⁵³ เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการลดการก่อมลพิษ

ส่วนการยกเว้นภาษีนั้นเป็นการที่กฎหมายว่าด้วยภาษีระบุไว้ว่าเงินได้ประเภทใดไม่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีหรือกิจการประเภทใดไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษี ประเทศไทยได้เริ่มมีการปรับใช้การยกเว้นภาษีในการจัดการสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลกฎหมายรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 514) พ.ศ. 2554 ที่กำหนดยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิในการดำเนินโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในส่วนที่เกิดจากการจำหน่ายคาร์บอนเครดิตเป็นเวลาสามรอบระยะเวลาบัญชีต่อเนื่อง⁵⁴ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 532) พ.ศ. 2554 ที่กำหนดยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลสำหรับเงินได้เท่าที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการได้มาซึ่งทรัพย์สินประเภท วัสดุ อุปกรณ์ หรือเครื่องจักรที่มีผลต่อการประหยัดพลังงานเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายนั้น⁵⁵ และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ 316) พ.ศ. 2541 ที่กำหนดยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะของกิจการลงทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁵⁶

โดยทั่วไป การให้เครดิตภาษี (Tax Credit) เป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีในการนำเครดิตดังกล่าวมาหักออกในการคำนวณภาษีที่ต้องชำระ การให้เครดิตภาษีอาจ

⁵¹ มาตรา 65 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร

⁵² อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ, โครงการวิจัย การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว, อ้างแล้ว, น.95.

⁵³ เฟิงอว๋าง, น.100.

⁵⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 514) พ.ศ. 2554 ; โปรดดูเพิ่มเติม วาสนี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้ว, น.201-202.

⁵⁵ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 532) พ.ศ. 2554 ; โปรดดูเพิ่มเติม วาสนี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้ว, น.202-203.

⁵⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ 316) พ.ศ. 2541 ; โปรดดูเพิ่มเติม ข้อหาหรือภาษีอากร เรื่อง ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ กรณีการให้สินเชื่อของกองทุนสิ่งแวดล้อม เลขที่หนังสือ กค 8011/10257 วันที่ 10 กรกฎาคม 2541

เป็นไปเพื่อจูงใจผู้ประกอบการให้กระทำการบางอย่างหรือไม่กระทำการบางอย่างให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลก็ได้ ในทางสิ่งแวดล้อมจะพบว่ามี การนำเครดิตภาษีมาใช้เพื่อจูงใจผู้ประกอบการให้ลงทุนในกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีส่วนช่วยในการจัดการมลพิษ เช่น การให้เครดิตภาษีแก่ผู้ประกอบการที่มีการลงทุนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรืออากาศเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรือมีการลงทุนในเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีส่วนช่วยในการจัดการมลพิษ⁵⁷ หากพิจารณาตัวอย่างในต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ของประเทศจีนกำหนดให้มีการให้เครดิตภาษีแก่บริษัทที่ลงทุนในเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ช่วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำและทางอากาศได้⁵⁸ เพื่อเป็นการจูงใจให้แต่ละบริษัทร่วมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.1.1.3 มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะผสมผสาน

มาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะผสมผสานอาจเป็นการผสมผสานระหว่างมาตรการด้านรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษกับมาตรการทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษ เช่น การใช้การเก็บภาษีจากการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อลงโทษผู้ก่อมลพิษควบคู่ไปกับการหักลดหย่อนภาษีโดยใช้ค่าเสื่อมราคาอัตราเร่งหากมีการใช้เครื่องจักรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือมีส่วนช่วยลดมลพิษเพื่อจูงใจผู้ก่อมลพิษ หรืออาจเป็นการผสมผสานระหว่างมาตรการด้านรายได้สาธารณะทั้งที่มีลักษณะลงโทษผู้ก่อมลพิษและจูงใจผู้ก่อมลพิษกับมาตรการอื่นๆ เช่น มาตรการทางการตลาด โดยอาจเลือกใช้การเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดการควบคู่ไปกับการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Emission Trading Scheme)⁵⁹ การซื้อขายโควตาทรัพยากร (Trading in resource extraction quotas)⁶⁰ หรือระบบการมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-Return System)⁶¹ โดยในประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการทำสัญญาระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งวัตถุประสงค์ของสัญญามีเพื่อการหาแนวทางร่วมกันในการจัดการมลพิษและการให้ความรู้แก่เอกชนในการจัดการมลพิษ⁶²

2.1.2 มาตรการทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะ

รายจ่ายสาธารณะ หมายถึง “เงินที่ได้ใช้จ่ายออกไปโดยองค์กรหรือนิติบุคคลซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการในกิจการสาธารณะ โดยใช้อำนาจมหาชนเพื่อปฏิบัติการนั้นๆ”⁶³ แต่นิยามดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการในแง่ของการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรหรือนิติบุคคล⁶⁴ อย่างไรก็ดี โดยหลัก อาจกล่าวได้ว่ารายจ่ายสาธารณะ หมายถึง “การใช้

⁵⁷ อรรถพล อรรถวณิช และคณะ, โครงการวิจัย การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว, อ้างแล้ว, น.101.

⁵⁸ เฟิงอว้าง, น.96 และ 101.

⁵⁹ ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “ETS คืออะไร,” องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=16&s2=133>

⁶⁰ พรวิฑู โคว์ชวกรณ, “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้ว, น.15.

⁶¹ มนต์ทิพย์ สุขพูล, “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.67.

⁶² สุมาพร มานะสันต์, “ถึงเวลาของภาษีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้ว.

⁶³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.70.

⁶⁴ เฟิงอว้าง, น.71.

จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐ และเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม”⁶⁵ ซึ่งการใช้จ่ายนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ เพื่อรักษาระดับการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวม และเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศหรือปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ⁶⁶ โดยมาตรการทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ เป็นรายจ่ายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อมทางตรงลักษณะหนึ่ง และเป็นรายจ่ายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อมทางอ้อมอีกลักษณะหนึ่ง

โดยทั่วไป รัฐบาลมักมีนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรง (Direct Subsidy) ให้แก่หน่วยงานของรัฐทางด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้นำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการจัดตั้งกองทุนสาธารณะเพื่อให้กองทุนดังกล่าวสามารถนำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Grant) โดยไม่ต้องนำเงินดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐบาลอาจจัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อม (Indirect Subsidy) ให้แก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) เพื่อให้เอกชนผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในการนี้ รัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาปลอดการชำระหนี้ ระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้น และการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ร่วมด้วยก็ได้⁶⁷ ทั้งนี้ หากรัฐบาลเล็งเห็นว่าการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้นๆ มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลอาจกำหนดให้มีการลดหนี้หรือยกหนี้ก็ได้

2.1.3 มาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะในทางสากล หมายถึง หนี้ของหน่วยงานของรัฐทุกประเภท กล่าวคือเป็นหนี้ที่รัฐบาลทั้งที่สังกัดและไม่สังกัดกระทรวง หน่วยงานงานอิสระ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันที่ไม่หวังผลกำไร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก่อขึ้นเองหรือรับโอนมาโดยมีภาระให้ต้องชำระคืน⁶⁸ ในขณะที่หนี้สาธารณะในกฎหมายไทย หมายถึงเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁶⁹ หนี้สาธารณะในกฎหมายไทยจึงมีความหมายแคบกว่าหนี้สาธารณะในทางสากลซึ่งวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะเป็นเพื่อความมั่นคงสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม⁷⁰

⁶⁵ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.17.

⁶⁶ เพิ่งอ้าง, น.17.

⁶⁷ ยกตัวอย่างเช่น ประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง อัตราดอกเบี้ย และระยะเวลาการปลอดการชำระคืนเงินต้น ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶⁸ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.32.

⁶⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

⁷⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548,” วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 32, ฉบับที่ 1, 21 (2557), น.23-24.

มาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น รัฐบาลอาจเลือกกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง หรือเพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้ในการอุดหนุนหน่วยงานของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมก็ได้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้กู้ในนามของรัฐบาล ในการนี้ รัฐบาลจะเป็นจะเป็นผู้รับภาระในการชำระหนี้ นอกจากนี้ รัฐบาลอาจเลือกกู้เงินจากเอกชนผู้ก่อมลพิษผ่านการออกพันธบัตรสิ่งแวดล้อม (Environmental Performance Bond) ก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับเอกชนผู้ประสงค์จะดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยให้เอกชนผู้เกี่ยวข้องวางเงินมัดจำไว้กับรัฐบาลผ่านการซื้อพันธบัตรสิ่งแวดล้อม หากเอกชนสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข จะมีการคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย แต่หากเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข จะคำนวณจำนวนเงินคืนลดลงตามสัดส่วน ระยะเวลาของพันธบัตรสิ่งแวดล้อมจะเป็นไปตามระยะเวลาของการดำเนินกิจกรรม⁷¹

ในระดับท้องถิ่น โดยทั่วไป ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากการกู้เงิน เช่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะกำหนดว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้จากมีรายได้ ดังต่อไปนี้ ... (6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ...”⁷² ซึ่งอาจกล่าวในอีกนัยหนึ่งได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกู้เงิน โดยอาจกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในประเทศหรือนอกประเทศก็ได้ เพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม⁷³ เช่น การกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เช่น ขยะมูลฝอย ซึ่งรวมถึงการกู้เงินเพื่อนำมาจัดให้มีอุปกรณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวด้วย⁷⁴ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าแม้หนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขึ้นนี้สาธารณะตามความหมายของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แต่ก็ถือว่าเป็นการใช้มาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะในการจัดการสิ่งแวดล้อมเช่นกัน

2.2 หลักการพื้นฐานของกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้มาตรการทางการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมประการหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้มาตรการทั้งด้านรายได้สาธารณะและด้านรายจ่ายสาธารณะอย่างหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายการคลังด้วย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานด้านรายได้สาธารณะและหลักการพื้นฐานด้านรายจ่ายสาธารณะ

⁷¹ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “พันธบัตรและการประกันเพื่อสิ่งแวดล้อม : เครื่องมือใหม่ทางนโยบายสู่เศรษฐกิจสีเขียว,” สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.gsei.or.th/articles/detail/346>

⁷²มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

⁷³ในปัจจุบัน มีระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในรายละเอียดสำหรับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁷⁴มาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2.2.1 หลักกฎหมายพื้นฐานด้านรายได้สาธารณะ

หลักกฎหมายพื้นฐานด้านรายได้สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ และหลักการกันเงินรายได้

2.2.1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี

หลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษีเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญอันถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าเทียบเท่าในระดับรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายภาษีต้องมีความสอดคล้องกับรูปแบบและเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบก็จะต้องทำเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนเนื้อหานั้นก็ต้องไม่เป็นการกระทบตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการประกันสิทธิของผู้เสียภาษีอย่างหนึ่ง ดังนั้นหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี จึงมีหลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทนหรือหลักความยินยอมทางภาษีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ⁷⁵

หลักความยินยอมทางภาษีหรือหลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน (No taxation without representation) เป็นส่วนหนึ่งของหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษีนับถือเป็นหลักกฎหมายทางภาษีที่สำคัญและเป็นหลักกฎหมายที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ หลักดังกล่าวได้รับการรับรองในกฎบัตร Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 และในปัจจุบันนี้ หลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ⁷⁶

หลักความยินยอมทางภาษีหมายความว่า การจัดเก็บภาษีต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยผ่านทางตัวแทนของประชาชน (สมาชิกรัฐสภา) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการตรากฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีให้มีความเหมาะสมแก่ประชาชน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีจะกระทำได้อเมื่อได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากผู้แทนของประชาชน ตามหลักนี้ กฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับโดยให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดเก็บภาษีจะต้องตราเป็นกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีว่าจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจนั้น ประชาชนสามารถแสดงเจตนาทางการเมืองของตนได้โดยผ่านผู้แทนของตนในการพิจารณาและอนุมัติกฎหมาย⁷⁷

แม้ในประเทศไทยจะไม่มีการรับรองหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษีไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้มีการบัญญัติหลักดังกล่าวเอาไว้ในมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดว่า “การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรจะกระทำได้อก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้อก็แต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้น ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ...” ซึ่งหมายความว่า การจัดเก็บภาษีในประเทศไทยจะกระทำได้อก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น โดยทั่วไป การตรากฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีจะกระทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ในนัยนี้ กฎหมายภาษีจะต้องได้รับความยินยอม

⁷⁵ สุปรียา แก้วละเอียต, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย,” อ้างแล้ว, น.843.

⁷⁶ เฟิงฮ้าง, น.844.

⁷⁷ สุปรียา แก้วละเอียต, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย,” อ้างแล้ว, น.844.

ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเสมอ อันเป็นการสะท้อนถึงหลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทนและในท้ายที่สุดหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดเพียงว่าการจัดเก็บภาษีจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยหลัก “กฎหมาย” ย่อมหมายความว่าพระราชกำหนดด้วย ประกอบกับมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และมาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงอาจกล่าวได้ว่าในกรณีของประเทศไทย ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีในรูปแบบของพระราชกำหนดได้ด้วย แต่แม้ว่ามาตรา 172 และมาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะกำหนดให้นำพระราชกำหนดที่ตราขึ้นบังคับใช้แล้วเสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาก็จะมีอำนาจจำกัดในการพิจารณาพระราชกำหนด กล่าวคือ มีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี

ทั้งนี้ ในกรณีที่จะมีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อจะนำไปจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อมในอนาคตจะต้องตรากฎหมายในการจัดเก็บดังกล่าวในรูปแบบของพระราชบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี

2.2.1.2 หลักลักษณะทั่วไปของรายได้

หลักลักษณะทั่วไปของรายได้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ หลักการดังกล่าวประกอบไปด้วย “หลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้” (Le principe de non-compensation) และ “หลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ” (Le principe de non-affectation)⁷⁸

หลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้ (Le principe de non-compensation) หมายถึง รายรับไม่ว่าจะเป็นรายได้หรือเงินกู้ที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาจะต้องนำส่งบัญชีงบประมาณหรือบัญชีเงินคงคลังทั้งหมด โดยไม่สามารถเก็บรายรับนั้นไว้ใช้เองได้ ดังนั้น รายจ่ายทุกรายการจะต้องใช้จากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณเท่านั้น หน่วยงานของรัฐทั้งหลายไม่สามารถใช้งบประมาณที่ได้จากรายรับนอกเหนือ จากที่ได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณ⁷⁹

จะเห็นได้ว่าหลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสภาทราบถึงรายละเอียดการดำเนินการหรือธุรกรรมทางทางงบประมาณ เพื่อการควบคุมงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ หลีกเลี่ยงการใช้รายจ่ายเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและป้องกันมิให้มีการปลอมแปลงการใช้จ่ายโดยวิธีการหักกลบลบหนี้กับรายได้ ถ้าไม่มีการกำหนดหลักนี้ไว้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยอาจจะใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยและเกินความ จำเป็นได้ เพราะสามารถหาเงินรายได้มาหักออกจากรายจ่ายที่ตนเอง

⁷⁸ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan and Jean-Pierre Lassale, Finances publiques, (Paris : L.G.D.J.), Coll. « Manuels », 2004, p.257.

⁷⁹ William Gilles, Les principes budgétaires et comptables publics, (Paris, L.G.D.J.), Coll. « Systèmes », 2009, p.46.

จ่ายไปได้ นอกจากนี้ ถ้าไม่มีหลักนี้รัฐสภาก็อาจจะมี ความยากลำบากในการตรวจสอบเพราะเอกสารที่มีการหักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้และรายจ่ายก่อนที่จะมาถึงมือของรัฐสภาจะมีความซับซ้อนมากกว่าการแสดงผลรายได้และรายจ่ายโดยยังไม่มี การหักกลบลบหนี้กันกัน⁸⁰

สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองหลักการไม่ให้รายจ่ายออกจากรายได้ไว้ใน มาตรา 4 วรรคแรกของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เงินรายรับไม่ว่าจะเป็นรายได้ที่เป็นภาษีอากรหรือไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เป็นต้น และเงินกู้ที่ส่วนราชการได้รับจะต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีรายรับหรือคลังจังหวัด โดยห้ามมิให้หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย เพื่อให้เงินทุกบาททุกสตางค์ที่ส่วนราชการได้รับจะต้องอยู่ในคลัง และจะจ่ายเงินดังกล่าวออกจากคลังได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นได้ ซึ่งจะต้องเป็นกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด⁸¹ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ⁸² ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นไว้หลายประการในมาตรา 4 วรรคสองของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้แก่ รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ค่าสินบนรางวัล ค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล รวมทั้งยังมีข้อยกเว้นตามมาตรา 12 และมาตรา 13 ซึ่งเป็นกรณีทุนหมุนเวียน และข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่นอีกเป็นจำนวนมากที่กำหนดข้อยกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งเงินตามข้อยกเว้นเหล่านี้จะมีสถานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง⁸³ ทั้งนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนตามมาตรา 4 กล่าวคือ เป็นทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอนุญาตให้นำรายรับที่ได้จากกิจการนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้⁸⁴ จึงสามารถนำรายรับที่ได้จากกิจการของกองทุนสิ่งแวดล้อมสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

หลักการห้ามนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ (Le principe de non-affectation) หมายถึง โดยหลักแล้วรายได้จะไม่สามารถระบุหรือเจาะจงว่าจะนำไปใช้สำหรับรายจ่ายในเรื่องใด รายได้จึงต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป หลักดังกล่าวมีเหตุผลสามประการ⁸⁵ ได้แก่

⁸⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น.236-237.

⁸¹ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ้างแล้ว, น.221.

⁸² มาตรา 140 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2560

⁸³ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ้างแล้ว, น.222.

⁸⁴ มาตรา 4 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า “... “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้”

⁸⁵ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan and Jean-Pierre Lassale, Finances publiques, Op.cit., p. 259.

ประการแรก เหตุผลทางกฎหมาย กล่าวคือการนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะเจาะจงทำให้การให้ความเห็นชอบรายจ่ายมีความไม่แน่นอน เนื่องจากเมื่อไม่สามารถกำหนดจำนวนของรายได้ที่แน่นอนได้ ทำให้รายจ่ายมีความไม่แน่นอนตามไปด้วย จึงส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดจำนวนงบประมาณที่ชัดเจนที่หน่วยงานของรัฐพึงจะได้รับการจัดสรรได้ กลายเป็นว่างบประมาณของหน่วยงานจะแปรผันตามจำนวนรายได้ที่กำหนดไว้⁸⁶

ประการที่สอง เหตุผลทางเทคนิค กล่าวคือการนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะเจาะจงเป็นเรื่องอันตรายต่อการบริหารการคลังภาครัฐและมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย เพราะหน่วยงานของรัฐที่มีรายได้มากกว่าที่ประมาณการไว้หรือมากกว่าความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเท่ากับจำนวนรายได้ที่ได้รับ แม้ว่าจะไม่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายรายได้จำนวนนี้ทั้งหมดก็ตาม ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยงานได้รับรายได้น้อยกว่าการประมาณการไว้ โดยสภาพหน่วยงานย่อมต้องขอใช้งบประมาณเพิ่มเติมจากงบกลาง⁸⁷

ประการที่สาม เหตุผลทางการเมือง กล่าวคือการนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะเจาะจงไม่สอดคล้องกับแนวคิดด้วยประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นหนึ่งในแนวคิดด้วยรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน เนื่องจากรัฐเปรียบเสมือนเป็นองค์กรกลาง รายรับที่รัฐได้รับควรนำมารวมไว้ในส่วนกลาง และเงินนี้ควรนำไปใช้เป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁸⁸

ในประเทศไทย หลักการห้ามนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตรา 34 วรรคแรกของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ระบุว่า “บรรดาเงินของหน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ...” จะเห็นได้ว่ามาตรา 34 วรรคแรกของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีหลักการคล้ายกับมาตรา 4 วรรคแรกของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่กำหนดให้เงินทุกประเภทที่ส่วนราชการได้รับไม่ว่าจะโดยวิธีการใดและไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ตามสัญญา ค่าเช่า ค่าบริการ ดอกผลจากเงินฝากต่างๆ จะต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ซึ่งเป็นบัญชีรายรับ หรือคลังจังหวัด แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือ มาตรา 4 วรรคแรกของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย ต้องนำส่งคลังทั้งจำนวน ส่วนมาตรา 34 วรรคแรกของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นบทบัญญัติที่ห้ามเอารายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะแล้วไม่นำส่งคลัง แต่บทบัญญัติทั้งสองมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ เพื่อให้รายรับทุกประเภทที่ส่วนราชการได้รับจะต้องอยู่ในคลัง โดยจะจ่ายเงินดังกล่าวออกจากคลังได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการรับและการจ่ายเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม มาตรา 34 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้หลายประการด้วยกัน ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายอื่นยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง เงินบริจาคที่

⁸⁶ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.222.

⁸⁷ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.222.

⁸⁸ เฟิงอ่าว, น.223.

กำหนดวัตถุประสงค์ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบูรณะทรัพย์สิน เงินบำรุงสถานพยาบาลและสถานการศึกษาของรัฐ เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น ซึ่งเงินตามข้อยกเว้นเหล่านี้จะมีสถานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง สำหรับกรณีกองทุนสิ่งแวดล้อมจะเป็นกรณีที่มีกฎหมายอื่นยกเว้นไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน ดังที่มาตรา 31 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “ ... เงินรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22ให้นำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในกิจการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 โดยไม่ต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน”

2.2.1.3 หลักการกันเงินรายได้

หลักการกันเงินรายได้หรือ “Earmark” ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ (หลักลักษณะทั่วไปทางงบประมาณ) อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ เพราะหลักลักษณะทั่วไปของรายได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเงินรายได้ทุกประเภทที่รัฐได้จัดเก็บหรือได้รับไว้ต้องนำส่งคลังทั้งหมด กล่าวคือ หลักลักษณะทั่วไปของรายได้จะประกอบไปด้วยหลักการไม่หักกลบลบหนี้ระหว่างรายได้กับรายจ่ายที่เรียกร้องให้รายได้ที่รัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้ต้องนำส่งคลังทั้งหมด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย และหลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะที่เรียกร้องให้เงินรายได้ที่รัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้จะต้องนำส่งคลังทั้งหมด โดยไม่นำไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ เจาะจง รายได้จึงมีลักษณะทั่วไป โดยรายได้ดังกล่าวจะถูกนำไปจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เป็นการทั่วไปผ่านระบบงบประมาณ มีลักษณะเป็นเงินในงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง แต่การกันเงินรายได้เป็นการกันเงินรายได้ที่อาจจะเป็นรายได้ที่เป็นภาษี เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสุรา ภาษียาสูบ หรือรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ โดยหักเงินรายได้ดังกล่าวไว้ทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่นำส่งคลัง โดยส่วนที่ไม่ได้นำส่งคลังจะถูกกันไว้เพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกันเงินรายได้จึงเป็นการกันเงินรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ ไม่นำส่งคลัง โดยส่วนที่ไม่นำส่งคลังจะถูกนำไปผูกกับรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ

การกันเงินรายได้สามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น โดยทั่วไป รายได้ที่ เป็นภาษีอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ภาษีทั่วไป (General Tax) เช่น ภาษีเงินได้ และภาษีเฉพาะ (Specific Tax) เช่น ภาษีเบตเตอร์ ในขณะที่ลักษณะของการนำไปใช้จ่ายก็อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท เช่นกัน กล่าวคือ การนำไปใช้ในลักษณะทั่วไป (Broad End Use) และการนำไปใช้ในลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specific End Use)⁸⁹ ดังนั้น การกันเงินรายได้ที่เป็นภาษีจึงอาจเป็นการกันเงินภาษีทั่วไป เช่น ภาษีเงินได้ เพื่อนำไปใช้ในลักษณะทั่วไป เช่น ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือในลักษณะเจาะจง เช่น โครงการพัฒนาการส่งออกข้าวหอมมะลิ หรืออาจเป็นการกันเงินภาษีเฉพาะ เช่น ภาษีเบตเตอร์เพื่อนำไปใช้ในลักษณะทั่วไป เช่น โครงการพัฒนาสังคม หรือในลักษณะเฉพาะเจาะจง เช่น โครงการกำจัดขยะอันตราย

⁸⁹ เตชชีรู บัวคง, “ปัญหาการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.29.

ประเภทแบตเตอรี่⁹⁰ เช่นเดียวกัน การกันเงินรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียมและค่าปรับก็สามารถกระทำได้ในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ หากเงินรายได้ที่ถูกกักไว้ไม่สอดคล้องหรือสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่าย ถือว่าเป็นการกันเงินรายได้ในแบบที่ไม่เคร่งครัด ซึ่งเป็นการขยายหลักการกันเงินรายได้เนื่องจากโดยหลักแล้วเงินรายได้ที่ถูกกักไว้จะต้องสอดคล้องหรือสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่าย เช่น การกันเงินภาษีรถยนต์เพื่อนำไปใช้ในโครงการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ หรือการกันเงินค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยเพื่อนำไปใช้ในโครงการพัฒนาเทคโนโลยีในการกำจัดขยะมูลฝอย

โดยทั่วไป การกันเงินรายได้สามารถกระทำได้ 3 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกเป็นการกันเงินรายได้โดยจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมรูปแบบใหม่ เมื่อรัฐบาลต้องการดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่ง รัฐบาลอาจจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมรูปแบบใหม่และกันเงินรายได้ดังกล่าวเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะแล้วได้⁹¹ ลักษณะที่สองเป็นการกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว ในกรณีที่รัฐบาลต้องการดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่ง รัฐบาลสามารถกันเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะแล้วได้ และลักษณะสุดท้ายเป็นการกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว เมื่อรัฐบาลต้องการดำเนินการในโครงการใดโครงการหนึ่ง รัฐบาลอาจกันเงินจากส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมเดิมที่รัฐบาลมีการจัดเก็บอยู่แล้วเพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะแล้วได้

ทั้งนี้ การกันเงินรายได้ในลักษณะแรกและลักษณะสุดท้ายเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ภาคเอกชน เพราะการกันเงินในลักษณะแรกเป็นการกำหนดฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมใหม่ ดังนั้น จากเดิมที่ประชาชนไม่ต้องเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมสำหรับฐานดังกล่าว ก็จะต้องเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมฐานใหม่นี้ด้วย มีผลทำให้รัฐได้มีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนการกันเงินรายได้ในลักษณะสุดท้ายเป็นการกำหนดส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว เช่นนี้แม้จะไม่กระทบต่อรายได้ของภาครัฐที่สามารถจัดเก็บและส่งคลังได้ในจำนวนเท่าเดิม แต่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ภาคเอกชนที่จะต้องเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมในอัตราที่เพิ่มขึ้น ซึ่งพิจารณาเทียบกับการกันเงินรายได้ในลักษณะที่สองที่เป็นการกันเงินรายได้จากฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว การกันเงินรายได้ในลักษณะนี้จึงมิได้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ภาคเอกชนในการเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมในอัตราที่เพิ่มขึ้น แต่จะส่งผลกระทบต่อภาครัฐ กล่าวคือ ภาครัฐจะจัดเก็บรายได้ได้ในจำนวนน้อยลง เพราะภาษีหรือค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนจะถูกกักไว้เพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ ภาษีหรือค่าธรรมเนียมในส่วนดังกล่าวจะไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

สำหรับประเทศไทย เคยมีการกันเงินรายได้ในลักษณะแรก หรือโดยการจัดเก็บรายได้รูปแบบใหม่ เรียกว่า “ค่าพรีเมียมข้าว”⁹² ซึ่งกรณีเป็นการกันเงินรายได้จากการบริหารงานทางปกครองที่

⁹⁰ เฟื่องอ้าง, น.29.

⁹¹ เตชะวิฑูรย์ บัวคง, “ปัญหาการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ,” อ้างแล้ว, น.33.

⁹² เฟื่องอ้าง, น.33.

จัดเก็บจากการส่งออกข้าวเพื่อนำไปจัดสรรให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร⁹³ นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517⁹⁴ อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าวได้ถูกยกเลิกแล้วโดยมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2529⁹⁵ ทำให้ในปัจจุบันไม่มีการกันเงินรายได้ในลักษณะที่เป็นการจัดเก็บรายได้รูปแบบใหม่อีกต่อไป สำหรับการกันเงินรายได้ในลักษณะที่สองที่เป็นการกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วซึ่งมีเพียงกรณีเดียว คือ การกันเงินค่าธรรมเนียมของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีการหักค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อนำไปใช้จ่ายในดำเนินงานของสำนักงาน กสทช. และเพื่อสมทบกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ⁹⁶ ส่วนการกันเงินรายได้ในลักษณะสุดท้ายที่เป็นการกันเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วถือเป็น การกันเงินรายได้ที่มีความแพร่หลายมากที่สุด โดยเห็นได้จากการกันเงินภาษีสุราและภาษียาสูบเพื่อจัดสรรให้กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544⁹⁷ ให้กองทุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546⁹⁸ ให้องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551⁹⁹ และให้กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558¹⁰⁰

อย่างไรก็ดี หลักการกันเงินรายได้ส่งผลกระทบต่อวินัยการเงินการคลังของประเทศหลายประการ กล่าวคือในแง่ของการจัดเก็บรายได้มีผลทำให้เงินรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บไม่ต้องนำส่งคลังทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งโดยหลักต้องไม่เป็นเช่นนั้นเพราะเงินรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บมาทั้งหมดต้องนำมารวมไว้ที่ส่วนกลางก่อนจะนำไปจัดสรรเป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เงินส่วนที่ถูกกันไว้ดังกล่าวนี้จะเข้าไปอยู่ในบัญชีของหน่วยงานต่างๆ โดยตรง ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าในแต่ละปีงบประมาณมีเงินรายได้ทั้งหมดจำนวนเท่าใด เมื่อไม่อาจทราบจำนวนเงินรายได้ที่แน่นอนย่อมส่งผลกระทบในแง่ของรายจ่ายให้มีความไม่แน่นอนไปด้วย กล่าวคือด้วยเหตุที่ไม่อาจทราบจำนวนเงินรายได้และรายจ่ายที่แน่นอน รัฐบาลย่อมไม่สามารถตัดสินใจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือว่าเป็นการลดทอน

⁹³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพ ฯ : โครงการส่งเสริมการสร้างตำรามหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2552), น.137.

⁹⁴ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 (ในปัจจุบัน ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554)

⁹⁵ ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “แหล่งที่มาของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร,” กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2562, จาก <https://www.opsmoac.go.th/fund-about-source>

⁹⁶ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

⁹⁷ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

⁹⁸ มาตรา 15/1 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546

⁹⁹ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

¹⁰⁰ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

อำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล¹⁰¹ และรัฐสภาที่ได้รับทราบข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเกี่ยวกับจำนวนเงินรายได้และรายจ่ายก็ไม่สามารถตัดสินใจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน ซึ่งถือว่าการลดทอนอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาผู้เป็นผู้แทนของประชาชน นอกจากนี้ ในแง่ของการตรวจสอบ อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าเงินรายได้ที่ถูกกันไว้เพื่อนำไปจัดสรรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะมีสถานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคงคลัง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีกฎหมายกำหนดให้สามารถถูกตรวจสอบได้โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือรัฐสภา เช่น ในรูปแบบของการรายงาน แต่การตรวจสอบก็ทำได้ยากมากในทางปฏิบัติ¹⁰²

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงกำหนดกรอบในการควบคุมเงินนอกงบประมาณซึ่งได้รวมถึงกรณีการกันเงินรายได้ไว้ด้วย โดยได้วางกรอบในการควบคุมการเสนอกฎหมายที่มีผลให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลังว่าจะกระทำได้ในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี¹⁰³ จากนั้นได้วางกรอบในการควบคุมการกันเงินรายได้ในลักษณะที่ไม่มีส่วนเพิ่มว่าโดยหลักจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น¹⁰⁴ และได้วางกรอบในการควบคุมการกันเงินรายได้ในลักษณะที่มีส่วนเพิ่มว่าโดยหลักจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีพักต้องพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นผู้จัดเก็บ¹⁰⁵ ทั้งนี้ เมื่อมีการกันเงินรายได้แล้วพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดกรอบในการควบคุมการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณดังกล่าวด้วย โดยให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น และในการก่องหนผู้กักและ ใช้จ่ายต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คำนวณและประหยัด พิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพ โดยให้นำเงินนอกงบประมาณดังกล่าวนี้มาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น อีกทั้ง เมื่อได้ใช้จ่ายจนบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการมีเงินนอกงบประมาณนี้แล้วมีเงินคงเหลือให้นำส่งคลัง¹⁰⁶ ทั้งนี้ หากไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปจนสมควร กระทรวงการคลังสามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวส่งคลังได้¹⁰⁷

แม้กระนั้นการกันเงินรายได้ก็มีข้อดีหลายประการ ในแง่ของการจัดเก็บ เมื่อการกันภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บถูกนำไปผูกไว้กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นการเฉพาะ ทำให้ผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมทราบว่าภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ตนต้องชำระจะนำไปใช้เพื่อ

¹⁰¹ เตชะวิฑูรย์ บัวคง, “ปัญหาการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ,” อ้างแล้ว, น.50.

¹⁰² เพิ่งอ้าง, น.53.

¹⁰³ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

¹⁰⁴ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังแห่งรัฐ พ.ศ. 2561

¹⁰⁵ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

¹⁰⁶ มาตรา 61 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังแห่งรัฐ พ.ศ. 2561

¹⁰⁷ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังแห่งรัฐ พ.ศ. 2561

วัตถุประสงค์ใด ส่งผลผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมทราบถึงต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ และไม่ต่อต้านการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว¹⁰⁸ ในแง่ของการใช้จ่าย เมื่อเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ชอกันนี้ไม่ต้องนำส่งคลัง จึงมีสถานะเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ใช่เงินคลัง จึงทำให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่าย ไม่ต้องรอรัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายและรัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย อีกทั้งยังเป็นหลักประกันทางงบประมาณว่าในกิจการใดๆ ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วโดยเฉพาะเจาะจง กิจการดังกล่าวจะมีงบประมาณไว้ใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง ไม่ต้องกังวลถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐบาล ในการนี้ การกั้นเงินรายได้จึงมีเหมาะสมกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานด้วย เพราะช่วยป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการจัดทำและอนุมัติงบประมาณรายจ่าย อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว และไม่สามารถนำเงินรายได้จำนวนนี้ไปใช้จ่ายนอกวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้¹⁰⁹ นอกจากนี้ การกั้นเงินรายได้ยังสามารถนำมาใช้เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคได้ด้วย¹¹⁰ เช่น การกั้นเงินภาษีแบบมีส่วนเพิ่มจากภาษีสุราและภาษียาสูบ เพื่อลดพฤติกรรมการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ทั้งนี้ หากกองทุนสิ่งแวดล้อมประสงค์จะชอกันเงินรายได้ทั้งที่เป็นรายได้ภาษี เช่น ภาษีต่างๆ และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เพื่อนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์กองทุนสิ่งแวดล้อมย่อมสามารถกระทำได้ แต่มีข้อสังเกตบางประการว่าในปัจจุบันมาตรา 26 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การกั้นเงินรายได้จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่เป็นการกั้นเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว ไม่สามารถกั้นเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วได้อีกต่อไป เว้นแต่เป็นการกั้นเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงสามารถชอกันเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วได้ โดยต้องมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่ออนุญาตให้มีการกั้นเงินรายได้ดังกล่าว แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่สามารถชอกันเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากส่วนเพิ่มของฐานภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วได้ เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สังกัดกระทรวงการคลัง และก็ไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งไม่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 26 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2.2.2 หลักการพื้นฐานด้านรายจ่ายสาธารณะ

ตามการศึกษาขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) หลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณประกอบไปด้วย 10 หลัก คือ หลักความยินยอม (Authoritativeness) หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Universality) หลักลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (Universality) หลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง (Specificity) หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) หลักความรับผิดชอบ

¹⁰⁸ เตชิชรุ บัวคง, “ปัญหาการกั้นเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ,” อ้างแล้ว, น.52.

¹⁰⁹ เฟิงอว้าง, น.52.

¹¹⁰ เฟิงอว้าง, น.53.

(Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความเสถียรภาพ (Stability) หลักประสิทธิภาพ (Performance)¹¹¹ อย่างไรก็ตามงานวิจัยฉบับนี้จะนำเสนอหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณเฉพาะหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีดังนี้

2.2.2.1 หลักความยินยอม

หลักความยินยอมในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนอกจากจะเป็นกรอบวินัยการคลังตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งแล้ว บางตำรายังถือว่าหลักความยินยอม (Authoritativeness) ซึ่งหมายความรวมถึงความยินยอมในการจัดเก็บภาษีและความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นเป็นหนึ่งในหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณที่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญที่สุดในบรรดาหลักกฎหมายทางงบประมาณต่างๆ เนื่องจากเป็นหลักที่สะท้อนความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจเรื่องการเงินแผ่นดิน เพราะไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือประเทศที่ปกครองในระบอบอื่นที่มีฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประเทศจีน อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชน การอนุมัติเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจแทนประชาชนผ่านกลไกการอนุมัติกฎหมายงบประมาณประจำปี และกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยการพิจารณารายงานการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร¹¹²

สรุปได้ว่าหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นกรอบวินัยทางการคลังเฉพาะด้านรายจ่ายสาธารณะและเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณที่สำคัญที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนให้ความเห็นชอบงบประมาณก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงิน หลักดังกล่าวนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 วรรคแรก มีความว่า “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน ...” ด้วยเหตุนี้ การจัดสรรเงินแผ่นดินเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงต้องกระทำผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ นอกจากนี้ การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อกิจการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะต้องทำตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินด้วย¹¹³

2.2.2.2 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้จำแนกรูปแบบความรับผิดชอบต่อทางงบประมาณไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

¹¹¹OECD, “Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?,” *OECD Journal on Budgeting*, 4, 3 (2006), pp.133-134.

¹¹²Ian Lienert and Jung Moo-Kyung, “The Legal Framework for Budget Systems : An International Comparison,” *OECD Journal on Budgeting*, 4, 3, pp. 131, 134 (Special Issue).

¹¹³มาตรา 140 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ...”

รูปแบบแรก คือความรับผิดชอบทางงบประมาณที่ฝ่ายบริหารพึงมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา กล่าวคือ ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารก่อนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารที่ต้องนำเสนอข้อมูลทางการคลังที่จำเป็นไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาข้อมูลเหล่านั้นอย่างครบถ้วน (Ex ante) และช่วงเวลาที่สอง เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่ต้องนำเสนอรายงานหลังจากที่มีการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว (Ex post)¹¹⁴

รูปแบบที่สอง คือ ความรับผิดชอบภายในต่อฝ่ายบริหารเอง¹¹⁵ เป็นกรณีที่ผู้บริหารงบประมาณ (หัวหน้าหน่วยงาน) ของหน่วยรับงบประมาณต่างๆ มีต่อฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็จำเป็นต้องออกระเบียบภายในเพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในกรณีของประเทศไทย กองทุนสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไว้ในมาตรา 30 ว่า “ให้หน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของทุนหมุนเวียน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด” ซึ่งประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเรื่องมาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียนได้วางหลักเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในว่าเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของทุนหมุนเวียน ตามมาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ หรือมาตรฐานสากล การปฏิบัติงานวิชาชีพการตรวจสอบภายใน โดยหน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนอาจจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน หรือมอบหมายให้หน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบภายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนก็ได้¹¹⁶

กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายข้างต้นด้วย โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ใช้กลุ่มตรวจสอบภายในของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหาร

รูปแบบที่สาม คือความรับผิดชอบทางงบประมาณของฝ่ายบริหารต่อหน่วยงานตรวจสอบภายนอก¹¹⁷ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการรับรองความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ ในกรณีของประเทศไทยกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วย

¹¹⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.230.

¹¹⁵ เฟิงอ้าง, น.230.

¹¹⁶ ข้อ 12 ของประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง มาตรฐานการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ การบัญชี การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียนบัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนและคณะกรรมการบริหารจัดการให้มีระบบการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของทุนหมุนเวียน ตามมาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ หรือมาตรฐานสากลการปฏิบัติงานวิชาชีพการตรวจสอบภายใน

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนอาจจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในของทุนหมุนเวียน หรือมอบหมายให้หน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบภายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนก็ได้”

¹¹⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.230.

รับตรวจขององค์กรอิสระภายนอก คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹¹⁸ โดยองค์กรอิสระดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.2.2.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสทางงบประมาณเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณสมัยใหม่ที่มีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายวิธีการงบประมาณของตนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความโปร่งใสที่องค์การระหว่างประเทศกำหนดไว้ อันได้แก่ ประมวลความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency Code) ที่จัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF)¹¹⁹ และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางงบประมาณขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD's Best Practices for Budget Transparency)¹²⁰ จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาพบว่าการยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศตามหลักสากลมีส่วนช่วยสร้างวินัยทางการคลังของประเทศต่างๆ ให้ดีขึ้น ทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการติดตามการดำเนินนโยบายของภาครัฐได้ดีขึ้น ซึ่งทำให้สุดท้ายแล้ว การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังจะช่วยเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้เงินของรัฐและประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการคลังได้¹²¹

ความโปร่งใสทางการคลัง¹²² หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง บัญชีภาครัฐ และการคาดการณ์ต่างๆ รวมถึงการมีข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลที่น่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ ทันการณ์ และใช้เทียบต่างประเทศได้ เพื่อให้สาธารณชนสามารถนำมาใช้ประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล รวมทั้งต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างถูกต้อง ภายใต้ นิยามนี้ การเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังสาธารณะและกระบวนการจัดทำนโยบายการคลังนับเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลังและการบริหารการเงินการคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ¹²³ ดังนั้น กลไกสำคัญของการสร้างความโปร่งใสทางงบประมาณ คือ การเปิดเผยข้อมูลทางงบประมาณที่ครบถ้วน กฎหมายจึงควรกำหนดให้มีการตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลการคลังโดยละเอียดต่อสาธารณะตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งควรสอดคล้องกับมาตรฐานสากล¹²⁴

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณดังกล่าวไว้ในมาตรา 27 โดยให้คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถจัดทำรายงานการเงิน แสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้อย่างถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป

¹¹⁸ มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “... “หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า ... (5) ทุนหมุนเวียน ...”

¹¹⁹ โปรดดู International Monetary Fund, Fiscal Transparency Code (2014)

¹²⁰ โปรดดู Organisation for Economic Co-operation and Development, Best Practices for Budget Transparency (2012)

¹²¹ ศาสตรา สุดสวัสดิ์ และฐิติมา ชูเชิด, “ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล,” (2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2560, จาก <https://thaipublica.org/2016/07/thailand-transparency-research-group2/>.

¹²² โปรดดูเพิ่มเติม สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.234-236.

¹²³ ศาสตรา สุดสวัสดิ์ และฐิติมา ชูเชิด, “ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของไทยตามหลักสากล,” อ่างแล้ว.

¹²⁴ OECD, “Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?,” *Op.cit.*, p.149.

ในการนี้ คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนต้องจัดทำรายงานการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมส่งผู้สอบบัญชี ภายใน 60 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี¹²⁵ โดยผู้สอบบัญชีจะต้องทำรายงานการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร ทุนหมุนเวียนภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี จากนั้นให้คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนนำส่งรายงาน การเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อกระทรวงการคลังภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ รายงานจากผู้สอบบัญชี¹²⁶ โดยในกรณีของกองทุนสิ่งแวดล้อม กรมบัญชีกลางจะต้องจัดทำรายงานการรับ และการจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นรายไตรมาสตาม ปีงบประมาณ และส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบ¹²⁷ และต้องจัดทำงบแสดงฐานะการเงินของ กองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายใน 120 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และให้สำเนาส่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเมื่อสำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินตรวจสอบแล้ว ให้รายงานให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมทราบ¹²⁸

2.2.2.4 หลักประสิทธิภาพ (Performance)

หลักประสิทธิภาพ¹²⁹ หรือคำว่า “performance” จะประกอบไปด้วยความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งกำหนดให้ในการ จัดทำงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณจะต้องคำนึงถึงผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ที่ผ่านมามีด้วย¹³⁰

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าหลักประสิทธิภาพมีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนาระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในประเทศต่างๆ ตามทัศนะของ OECD หลักประสิทธิภาพเรียกร้องให้กฎหมาย ของประเทศต่างๆ กำหนดให้ฝ่ายบริหารนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลงานทั้งที่เป็นผลงานในปัจจุบันผลงาน ในอดีตและผลงานที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการนำเสนองบประมาณประจำปีภาย หลังจากการนำงบประมาณไปใช้ดำเนินการแล้ว¹³¹ ทั้งนี้ การบริหารของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึง หลักประสิทธิภาพด้วย ดังเห็นได้จากในแต่ละปีงบประมาณจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการเบิกจ่ายของ กองทุนสิ่งแวดล้อม การเบิกจ่ายที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายถือได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผล ต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม¹³²

หลักประสิทธิภาพส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณตามระบบการมุ่งเน้นผลงานตาม ยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นการดำเนินงานและผลสำเร็จของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) ตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน (Input) โดย มีการวัดผลสำเร็จของงานด้วยการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนซึ่งครอบคลุมทั้งปริมาณ คุณภาพ เวลา และ

¹²⁵ มาตรา 28 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

¹²⁶ มาตรา 29 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

¹²⁷ ข้อ 30 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการกองทุน การรับเงินและการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

¹²⁸ ข้อ 31 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการกองทุน การรับเงินและการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

¹²⁹ โปรดดูเพิ่มเติม สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ้างแล้ว, น.238-239.

¹³⁰ OECD, “Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?,” *Op.cit.*, p. 133.

¹³¹ *Ibid.*, p.150.

¹³² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว.

ประเมินต้นทุนที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ¹³³ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนสิ่งแวดล้อม จึงต้องสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นี้ด้วย

หลักประสิทธิภาพยังส่งผลต่อระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งการตรวจสอบ การดำเนินการนอกจากจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจ่ายเงินแผ่นดิน จะต้องตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพของการจ่ายเงินแผ่นดินด้วย ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วย รับผิดชอบเป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และคุ้มค่าหรือไม่ ดังนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่ง เป็นหน่วยรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561¹³⁴ จึงต้อง ถูกตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย

โดยสรุป รัฐสามารถใช้มาตรการทางการคลังเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ โดยอาศัยเครื่องมือ ทางการคลังทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ ซึ่งรัฐอาจจะเลือกใช้ มาตรการทางการคลังด้วยรายได้สาธารณะในลักษณะที่เป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษหรือเป็นการจูงใจผู้ก่อ มลพิษหรือเป็นการผสมผสานกันก็ได้ นอกจากนี้ รัฐยังสามารถเลือกใช้มาตรการทางการคลังด้านรายจ่าย สาธารณะในการอุดหนุนหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือเอกชนผู้เกี่ยวข้อง หรือจัดตั้งกองทุนสาธารณะ ด้านสิ่งแวดล้อมก็ได้ รวมทั้งรัฐอาจเลือกมาตรการทางการคลังด้านหนี้สาธารณะก็ได้ รัฐจะเลือกใช้มาตรการ ทางการคลังมาตรการใดมาตรการหนึ่งหรือใช้ควบคู่กันไปทั้งหมด หรือใช้ควบคู่ไปกับมาตรการอื่น เช่น มาตรการทางการตลาด ก็ได้เช่นเดียวกัน สำหรับกองทุนสิ่งแวดล้อม การบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม จะต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ และหลักการกันเงินรายได้ อีกทั้ง การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมก็ต้องเป็นไปตามหลักความยินยอม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักประสิทธิภาพด้วย

¹³³ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย, อ่างแล้ว, น.138.

¹³⁴ มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “... “หน่วยรับผิดชอบ” หมายความว่า ... (5) ทุนหมุนเวียน ...”

บทที่ 4

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะนำเสนอกฎหมายและการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ โดยแยกให้เห็นถึงเป้าหมาย แหล่งเงินทุน การจัดการกองทุน และการบริหารกองทุนเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. กองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ใช้ระบบกองทุนที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมตามเรื่องที่ต้องการจะสนับสนุน (funding by specific environmental objectives) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศนิวซีแลนด์มีกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมจำนวนมากกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ ที่มีภารกิจ หน้าที่ และอำนาจเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะกรณีของกระทรวงสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลักๆ ทั้งสิ้น 11 ฉบับนั้น¹ กองทุนที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายใต้ความดูแลและการบริหารจัดการโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมก็มีขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานและใช้บังคับให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งสิ้น ในปัจจุบัน กระทรวงสิ่งแวดล้อมมีกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายใต้ความดูแลและการบริหารจัดการทั้งสิ้น 3 กองทุนด้วยกัน ได้แก่ (1) กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย (Waste Minimisation Fund); (2) กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน (Contaminated Sites Remediation Fund: CSRF); (3) กองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืด (Freshwater Improvement Fund)

1.1 กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย (Waste Minimisation Fund)

กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสียเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการลดปริมาณของเสีย และเพิ่มประสิทธิภาพของประเทศในการลดปริมาณของเสีย ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย ค.ศ. 2008 (Waste Minimisation Act 2008) (“รัฐธรรมนูญว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย”) ลดปริมาณของเสีย โดยรายละเอียดสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.1.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

การจัดตั้งกองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสียเป็นไปตามมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะต้องแบ่งและใช้ค่าธรรมเนียมจากการกำจัดของเสียทั้งหมดให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ (1) การจ่ายคืนค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ดำเนินการกำจัดของเสียตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (2) การจ่ายเงินให้แก่หน่วยงานเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น (territorial authorities) เพื่อดำเนินการจัดการตามแผนบริหารจัดการและลดปริมาณของเสียตามแต่ละท้องถิ่น และ

¹รัฐธรรมนูญ 11 ฉบับดังกล่าว ได้แก่ (1) Climate Change Response Act 2002; (2) Environment Act 1986; (3) Environmental Protection Authority Act 2011; (4) Environmental Reporting Act 2015; (5) Exclusive Economic Zone and Continental Shelf (Environmental Effects) Act 2012; (6) Fiordland (Te Moana o Atawhenua) Marine Management Act 2005; (7) Hazardous Substances and New Organisms Act 1996; (8) Ozone Layer Protection Act 1996; (9) Resource Management Act 1991; (10) Soil Conservation and Rivers Control Act 1941; (11) Waste Minimisation Act 2008. ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้ที่ <http://www.mfe.govt.nz/more/acts-and-regulations> <7 ธันวาคม พ.ศ. 2561>

(3) การจ่ายเป็นเงินสนับสนุนโครงการและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด² ในกรณีสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเป็นเงินสนับสนุนโครงการและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด รัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม เป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการที่ส่งเสริมหรือช่วยให้การลดปริมาณของเสียประสบความสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องออกประกาศกำหนดเงื่อนไขของโครงการ รวมไปถึงเงื่อนไขอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวโดยพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการของเสีย (Waste Advisory Board) ด้วย³

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ มิได้กำหนดให้กองทุนว่าด้วยการลด ปริมาณของเสียมีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

1.1.2 แหล่งเงินได้ของกองทุน

กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสียมีแหล่งเงินได้มาจากค่าธรรมเนียมการกำจัดของเสีย ที่จัดเก็บตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ การบริหารจัดการเงินค่าธรรมเนียมการกำจัด ของเสียดังกล่าว กระทรวงสิ่งแวดล้อมนิวซีแลนด์กำหนดให้จัดสรรเงินร้อยละ 50 ของเงินค่าธรรมเนียมให้แก่ หน่วยงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (territorial authorities) เพื่อการดำเนินการตามแผนบริหารจัดการและลด ปริมาณของเสียท้องถิ่น และอีกร้อยละ 50 ของเงินค่าธรรมเนียมให้เป็นเงินรายได้ของกองทุนว่าด้วยการจัดการ ของเสียเพื่อไปสนับสนุนโครงการหรือกิจการใดๆ ที่สนับสนุนและช่วยให้การลดปริมาณของเสียประสบ ความสำเร็จ⁴ โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 2 ประการกล่าวคือ ประการแรก เพื่อเพิ่ม งบประมาณที่ใช้เพื่อการสนับสนุนกิจกรรมหรือการดำเนินการใดๆ ที่ช่วยให้การลดปริมาณของเสียประสบ ความสำเร็จ และประการที่สอง เพื่อเพิ่มค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียซึ่งเป็นการยอมรับว่าการกำจัดของเสีย ดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ⁵ ค่าธรรมเนียมการกำจัดของเสียนี้เรียกเก็บ จากผู้ดำเนินการกำจัดของเสียโดยพิจารณาจากปริมาณของเสียที่ต้องถูกกำจัดทำลาย ณ โรงงานกำจัดของ เสีย⁶ รัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ กำหนดค่าธรรมเนียมการกำจัดของเสียให้เป็นไปตามราคาที่ กำหนดไว้ ณ โรงงานกำจัดของเสีย แต่หากไม่ได้กำหนดราคาค่าธรรมเนียมดังกล่าวเอาไว้ให้ค่าธรรมเนียม การกำจัดของเสียเท่ากับ 10 ดอลลาร์/เมตริกตัน หรือหน่วยวัดอื่นที่มีปริมาณเทียบเท่ากับหน่วยเมตริกตัน⁷

1.1.3 วิธีการบริหารจัดการกองทุน

รัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีอำนาจ ในการพิจารณาอนุมัติเงินจากกองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสียเพื่อสนับสนุนโครงการหรือกิจการใดๆ ที่สนับสนุนและช่วยให้การลดปริมาณของเสียประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่

² มาตรา 30 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ

³ มาตรา 38 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ

⁴ Waste Minimisation Fund-Guide for Applicants (2018) available at: <http://www.mfe.govt.nz/publications/funding/waste-minimisation-fund-guide-applicants> <7 December 2018>, 6; Waste Minimisation Act 2008-Criteria for the Waste Minimisation Fund, Departmental Notice on Environment, New Zealand Gazette No. 148 (8 October 2009) 3585-3586.

⁵ มาตรา 25 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ

⁶ มาตรา 26 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ

⁷ มาตรา 27 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการลดปริมาณของเสียฯ

รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยพิจารณาถึงคำแนะนำของคณะกรรมการของเสีย (Waste Advisory Board) แล้ว โดยเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดประกอบไปด้วย 2 ส่วนกล่าวคือ (1) เงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุน (Eligibility Criteria) และ (2) เงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติ (Assessment Criteria)

1.1.3.1 เงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุน (Eligibility Criteria)

โครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่จะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสียจะต้องมีเงื่อนไขและคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1. โครงการที่ช่วยลดปริมาณของเสีย (waste minimisation) เท่านั้น และจะต้องเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งเสริมหรือช่วยให้การลดปริมาณของเสียประสบความสำเร็จ คำว่า “การลดปริมาณของเสีย” ในกรณีนี้ หมายถึงการลดปริมาณของเสียโดยการใช้ซ้ำ (reuse) การนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) ซึ่งของเสียหรือของที่ได้รับการดัดแปลงสภาพ (diverted material) ทั้งนี้ โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งเสริมหรือช่วยให้การลดปริมาณของเสียประสบความสำเร็จรวมถึงโครงการเพื่อการศึกษาที่ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการลดปริมาณของเสียประเภทขยะด้วย⁸

2. โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวต้องก่อให้เกิดกิจกรรมการลดปริมาณของเสียในรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินโครงการที่เป็นความคิดริเริ่มใหม่ หรือเป็นการขยายโครงการที่มีอยู่เดิมอย่างมีนัยสำคัญ⁹

3. เงินสนับสนุนจากกองทุนต้องไม่นำไปเพื่อเป็นการสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการที่มีอยู่แล้ว และต้องไม่นำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร บุคคล เทศบาล หรือนิติบุคคลใด¹⁰

4. โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากต้องมีกรอบเวลาชัดเจนและไม่เกินกว่า 3 ปี โดยหลังจากระยะเวลาดังกล่าว การดำเนินโครงการดังกล่าวจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ และโครงการที่ริเริ่มไว้จะต้องเป็นโครงการที่สามารถมีเงินได้เป็นของตนเอง (self-funding) ทั้งนี้ เป็นไปตามความเหมาะสม¹¹

5. เงินสนับสนุนจากกองทุนอาจเป็นเงินงบประมาณเพื่อการดำเนินการหรือเป็นงบประมาณเพื่อการลงทุนที่จำเป็นต่อการดำเนินโครงการก็ได้¹²

6. หากโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะได้รับการสนับสนุนผ่านช่องทางอื่นของกระทรวงสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่มากกว่า ผู้ขอรับการสนับสนุนต้องขอผ่านช่องทางดังกล่าวก่อนที่จะมาขอรับการสนับสนุนจากกองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย¹³

7. ผู้ขอรับการสนับสนุนจากต้องเป็นนิติบุคคล¹⁴

8. เงินสนับสนุนจากกองทุนจะไม่ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ ผู้ขอรับการสนับสนุนจากต้องหาเงินสนับสนุนจากแหล่งทุนอื่นด้วย ทั้งนี้ เงินสนับสนุนขั้นต่ำสำหรับศึกษาความเป็นไปได้ของ

⁸Waste Minimisation Fund-Guide for Applicants (2018) available at: <http://www.mfe.govt.nz/publications/funding/waste-minimisation-fund-guide-applicants> <7 December 2018>, 7; Waste Minimisation Act 2008-Criteria for the Waste Minimisation Fund, Departmental Notice on Environment, New Zealand Gazette No. 148 (8 October 2009) 3585-3586

⁹เฟิงอ้วง

¹⁰เฟิงอ้วง

¹¹เฟิงอ้วง

¹²เฟิงอ้วง

¹³เฟิงอ้วง

¹⁴เฟิงอ้วง

โครงการ (feasibility studies) คือ 10,000 ดอลลาร์ และเงินสนับสนุนขั้นต่ำสำหรับโครงการอื่นๆ คือ 50,000 ดอลลาร์¹⁵

1.1.3.2 เงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติ (Assessment Criteria)

1. การพิจารณาอนุมัติเงินสนับสนุนจากให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ (project benefits) โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการเมื่อเวลาผ่านไป โดยพิจารณาถึงโอกาสที่โครงการดังกล่าวจะสำเร็จ การลดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม การลดปริมาณของเสียที่ต้องกำจัดทำลาย ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม และโครงการดังกล่าวจะช่วยให้นิวซีแลนด์เปลี่ยนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน (circular economy) เร็วขึ้นได้อย่างไร เป็นต้น¹⁶

2. ความสามารถในการดำเนินโครงการ (project delivery) กล่าวคือ ความสามารถของผู้รับการสนับสนุนในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง วิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบ ประเมิน และรายงานการดำเนินโครงการ วิธีการที่โครงการจะช่วยส่งเสริมการลดปริมาณของเสียที่เสนอต่อสาธารณะ และกระบวนการภายหลังได้รับการสนับสนุนทางการเงินที่จะทำให้โครงการสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง (self-funding) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเงินสนับสนุนที่ได้รับเป็นเงินที่ใช้ในช่วงก่อตั้งโครงการดังกล่าวตามแผนระยะยาวของโครงการ¹⁷

1.2 กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน (Contaminated Sites Remediation Fund: CSRF)

กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินที่มีความเสี่ยงสูงในการกักกักอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และช่วยเหลือเจ้าของที่ดินที่มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูหรือบริหารจัดการที่ดินด้วยตนเอง โดยรายละเอียดของกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.2.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในฝ่ายบริหารโดยมีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดตั้งและบริหารจัดการกองทุนตั้งแต่ ค.ศ. 1999 โดยไม่ปรากฏว่ามีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนและเพื่อปฏิบัติตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 ทั้งนี้ พื้นที่ปนเปื้อนที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนจะต้องเป็นพื้นที่ปนเปื้อนตามที่นิยามเอาไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 ด้วย¹⁸

¹⁵ เฟ้งฮ้าง

¹⁶ Waste Minimisation Fund – Guide for Applicants (2018) available at: <http://www.mfe.govt.nz/publications/funding/waste-minimisation-fund-guide-applicants> <7 December 2018>, 8; Waste Minimisation Act 2008 – Criteria for the Waste Minimisation Fund, Departmental Notice on Environment, New Zealand Gazette No. 148 (8 October 2009) 3585 – 3586

¹⁷ เฟ้งฮ้าง

¹⁸ ดูข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกองทุนได้ที่ <https://mfe.govt.nz/more/funding/contaminated-sites-remediation-fund> <8 February 2019>

1.2.2 แหล่งเงินได้ของกองทุน

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้อนุมัติงบประมาณเป็นทุนประเดิมเป็นจำนวน 2,000,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ และอนุมัติงบประมาณสนับสนุนอีกปีละไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ตั้งแต่ ค.ศ. 2003–2006 หลังจากช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้อนุมัติงบประมาณรายปี ละไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของกองทุนจนถึงปัจจุบัน¹⁹

1.2.3 วิธีการบริหารจัดการกองทุน

กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุน จะพิจารณาให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บุคคลต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้ได้นิยามคำว่า “พื้นที่ปนเปื้อน” เอาไว้ว่า “พื้นที่ซึ่งมีสารอันตรายอยู่ในหรือบนที่ดินดังกล่าวและก่อให้เกิดหรืออาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม”²⁰ ซึ่งตามรัฐบัญญัติดังกล่าว หน่วยงานรัฐที่อาจได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนได้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่น (local authorities)²¹ ดังต่อไปนี้

สภาส่วนภูมิภาค (regional councils) ในการปฏิบัติตามหน้าที่และใช้อำนาจตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ดิน การส่งเสริมและรักษาคุณภาพน้ำในลำน้ำและพื้นที่ชายฝั่ง การส่งเสริมและรักษาปริมาณน้ำในลำน้ำและพื้นที่ชายฝั่ง การส่งเสริมและรักษาระบบนิเวศในลำน้ำและพื้นที่ชายฝั่ง และการหลีกเลี่ยงและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการปฏิบัติตามหน้าที่และใช้อำนาจตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 เพื่อวัตถุประสงค์ในการระบุและตรวจสอบพื้นที่ปนเปื้อนด้วย²²

เจ้าหน้าที่ภาคพื้นดิน (territorial authorities) ในการปฏิบัติตามหน้าที่และใช้อำนาจตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 ในการควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ พัฒนา และการคุ้มครองที่ดิน และรวมถึงการควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์ในการหลีกเลี่ยงและบรรเทาสาธารณภัย การป้องกัน หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา การแบ่งแยก หรือใช้ประโยชน์จากที่ดินปนเปื้อน และเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพพื้นเมืองด้วย²³

ในการพิจารณาอนุมัติการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนนั้น กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการสนับสนุนขึ้น 1 ชุด ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ประกอบด้วยด้านการตรวจพื้นที่และด้านเทคนิคการฟื้นฟูพื้นที่ ด้านสุขภาพ ด้านพิษวิทยาในเวช ด้านการประเมินความเสี่ยง และด้านปฐพีวิทยา จำนวน 4–5 คน โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีภารกิจที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารการสมัครขอรับการสนับสนุนทางการเงิน โดยพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของเอกสาร (completeness) และสิทธิในการได้รับการสนับสนุนทาง

¹⁹The Contaminated Sites Remediation Fund: Guide to Regional Council Applicants, available at <https://mfe.govt.nz/publications/environmental-reporting/contaminated-sites-remediation-fund-guide-regional-council> <18 February 2019>.

²⁰ มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 (Resource Management Act 1991)

²¹ มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติส่วนราชการท้องถิ่น ค.ศ. 1991 (Local Government Act 2002)

²² มาตรา 30(1), (c)–(ca) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 (Resource Management Act 1991)

²³ มาตรา 31(1), (b) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 (Resource Management Act 1991)

การเงิน (eligibility) ประการที่สอง คณะกรรมการมีภารกิจในการให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการจัดลำดับของพื้นที่ปนเปื้อนเพื่อการจัดลำดับความสำคัญในการพิจารณาให้การสนับสนุนทางการเงิน และประการสุดท้าย คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำแนะนำกับปลัดกระทรวงสิ่งแวดล้อมว่าโครงการใดสมควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการว่าโครงการใดสมควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินนั้น มีหลักในการพิจารณาใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) เงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุน (Eligibility Criteria) และ (2) เงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุน (Applicant Criteria) โดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.2.3.1 เงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาเงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการจะพิจารณาจากเงื่อนไข 3 ปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ

1. คณะกรรมการจะพิจารณาจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ดังกล่าว (risk) โดยพิจารณาถึงความเป็นพิษของสิ่งปนเปื้อน ความเป็นไปได้ที่จะมีการสัมผัสกับมนุษย์ และวิถีทางซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ

2. คณะกรรมการจะพิจารณาและวิเคราะห์ถึงค่าใช้จ่ายและความมีประสิทธิภาพของการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม (cost-effectiveness) โดยพิจารณาว่าพื้นที่ปนเปื้อนที่กองทุนฯ ได้ทำการสำรวจและได้รับการเยียวยาผ่านทางกองทุน รวมไปถึงความสามารถของผู้ขอฯ ในการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนดังกล่าว นอกจากนี้ คณะกรรมการจะพิจารณาถึงในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปนเปื้อนดังกล่าวและการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวในอนาคตด้วย

3. คณะกรรมการจะพิจารณาถึงเงื่อนไขความเป็นธรรม (equity) กล่าวคือคณะกรรมการจะพิจารณาถึงการกระจายตัวของพื้นที่ปนเปื้อนที่กระจายอยู่ในแต่ละภูมิภาคอย่างไม่เท่าเทียมกัน และพิจารณาถึงความสามารถทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันในแต่ละภูมิภาคประกอบการพิจารณาด้วย โดยการพิจารณาจะให้ความสำคัญกับคำขอรับการสนับสนุนฯ จากภูมิภาคที่มีพื้นที่ปนเปื้อนจำนวนมาก และ/หรือ มีศักยภาพน้อยกว่าก่อน ทั้งนี้ ลักษณะและขอบเขตของคำขอรับการสนับสนุน รวมไปถึงความสามารถในการชำระเงินจะถูกนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนเงินทุนที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้วย

1.2.3.2 เงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กรณีต้องเป็นผู้องค์กรภูมิภาค (regional authorities) โดยสามารถขอรับการสนับสนุนได้สำหรับช่วง 3 ปีแรกเท่านั้น

1.3 กองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืด (Freshwater Improvement Fund)

ประเทศนิวซีแลนด์จัดตั้งกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืด (Freshwater Improvement Fund) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2016 เพื่อสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสะอาดของแม่น้ำ ทะเลสาบ

และชั้นหินอุ้มน้ำ (aquifer) ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาและยกระดับคุณภาพน้ำจืดให้ได้มาตรฐาน²⁴ โดยรายละเอียดของกองทุนสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1.3.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

กองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืดที่จัดตั้งขึ้นภายในฝ่ายบริหารโดยมีกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดตั้งและบริหารจัดการกองทุนตั้งแต่ ค.ศ. 2016 โดยไม่ปรากฏว่ามีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด กองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืดจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการจัดการมลพิษและทำความสะอาดแหล่งน้ำจืดไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ทะเลสาบ หรือชั้นหินอุ้มน้ำ (aquifer) ทั้งนี้ กองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืดจะให้การสนับสนุนแก่โครงการหรือกิจกรรมในการพัฒนาคุณภาพและปริมาณของน้ำจืดในแหล่งน้ำต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ทะเลสาบ ลำห้วย แหล่งน้ำใต้ดิน และพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น²⁵

1.3.2 แหล่งเงินได้ของกองทุน

แหล่งเงินได้ของกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืดไม่ได้มาจากส่วนแบ่งจากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด ในกรณีของกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืดนี้รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้อนุมัติงบประมาณเป็นทุนประเดิมเป็นจำนวน 100 ล้าน ดอลลาร์นิวซีแลนด์ตลอดระยะเวลา 10 ปี เพื่อใช้ประโยชน์ในโครงการหรือกิจกรรมภายใต้กองทุนดังกล่าวนี้

1.3.3 วิธีการบริหารจัดการกองทุน

กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุน จะพิจารณาให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บุคคลต่างๆ ที่เสนอโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำจืดตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืดจะให้การสนับสนุนแก่โครงการหรือกิจกรรมในการพัฒนาคุณภาพและปริมาณของน้ำจืดในแหล่งน้ำต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ทะเลสาบ ลำห้วย แหล่งน้ำใต้ดิน และพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวต้องมีมูลค่าโครงการตั้งแต่ 200,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ขึ้นไปเท่านั้น

ในการพิจารณาอนุมัติการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืด กองทุนฯ กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาเอาไว้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ (1) เงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุน (Eligibility Criteria) และ (2) เงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติ (Assessment Criteria) ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้²⁶

1.3.3.1 เงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุน (Eligibility Criteria)

การพิจารณาเงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อขอรับการสนับสนุน การพิจารณาจะแบ่งเป็น 9 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. โครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนจะต้องมีส่วนในการช่วยพัฒนาการบริหารจัดการแหล่งน้ำจืดของประเทศ

²⁴Official Website of New Zealand Government <https://www.beehive.govt.nz/release/new-100m-fund-improve-water-quality> <13 March 2019>.

²⁵ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกองทุนได้ที่ <https://mfe.govt.nz/more/funding/funding-fresh-water/freshwater-improvement-fund/about-freshwater-improvement-fund> <13 March 2016>

²⁶ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเงื่อนไขการพิจารณาอนุมัติการสนับสนุนจากกองทุนฯได้ที่ <https://mfe.govt.nz/more/funding/funding-fresh-water/freshwater-improvement-fund/eligibility-and-assessment-criteria> <13 March 2016>

2. โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นปรากฏโครงการดังกล่าวสร้างประโยชน์อันเป็นที่ประจักษ์ได้อย่างหนึ่งอย่างใด (หรือมากกว่า) ดังต่อไปนี้ คือ เป็นการพัฒนาคุณภาพและปริมาณของน้ำจืด น้ำเค็ม หรือน้ำทะเล; เป็นการพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพ; เป็นการคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ; เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน; เป็นการเพิ่มและ/หรือพัฒนาผลลัพธ์ด้านชุมชน เช่น เพิ่มโอกาสในทางสันติภาพ; เป็นการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรืออนาคตอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ; เป็นการลดแรงกดดันจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางในเขตเมืองและชนบท ทั้งนี้โครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนจะต้องเป็นการเพิ่มสมรรถภาพของชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น หรือกลุ่มอุตสาหกรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจืด หรือเป็นการจัดตั้งหรือเสริมสร้างการบริหารจัดการน้ำจืดร่วมกัน หรือเป็นการใช้องค์ประกอบของการวิจัยเชิงประยุกต์เพื่อพัฒนาให้เกิดความเข้าใจถึงผลกระทบของการแทรกแซงจัดการ (intervention) ทรัพยากรน้ำจืดและผลลัพธ์จากการกระทำดังกล่าว

3. การขอรับการสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืดต้องมีวงเงินอย่างน้อย 200,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์

4. เงินทุนสนับสนุนที่ได้รับจากกองทุนสูงสุดต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของมูลค่าโครงการหรือกิจกรรม

5. ระยะเวลาการสนับสนุนทางการเงินสูงสุดไม่เกิน 5 ปี โดยภายหลังจากระยะเวลาดังกล่าวโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้

6. โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวต้องก่อให้เกิดประโยชน์ในลักษณะที่ว่าประโยชน์ดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้หากไม่ได้รับเงินทุนจากกองทุน หรือไม่เหมาะสมที่จะได้รับการสนับสนุนจากแหล่งเงินทุนอื่น

7. ประสิทธิภาพของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องได้รับการตรวจสอบ ประเมินผล และรายงาน

8. โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวจะต้องจัดให้มีโครงสร้างการบริหารและธรรมาภิบาลในการจัดการโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

9. ผู้ขอรับการสนับสนุนจะต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น

1.3.3.2 เงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติ (Assessment Criteria)

รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่พิจารณาคำขอรับการสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจืด โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาให้การสนับสนุนดังต่อไปนี้

1. ความเกี่ยวข้องของโครงการในการเข้าจัดการแหล่งน้ำจืดที่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เปราะบาง (vulnerable)

2. โครงการหรือกิจกรรมสามารถแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาในเชิงคุณค่าและประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาแหล่งน้ำจืดดังกล่าว

3. ขนาดของประโยชน์สาธารณะที่เพิ่มขึ้น

4. โครงการหรือกิจกรรมสามารถแสดงให้เห็นถึงโอกาสของความสำเร็จของโครงการบนพื้นฐานข้อมูลเทคนิคที่เหมาะสม หรือตัวอย่างของความสำเร็จจากโครงการหรือกิจกรรมอื่นที่เกิดขึ้นกับแหล่งน้ำจืดอื่น และสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้

5. การได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งเงินทุนอื่นๆ
 6. ความเกี่ยวข้องกับองค์กรพันธมิตรอื่นๆ ที่ช่วยเป็นหลักประกันความสำเร็จของโครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุน
 7. การมีส่วนร่วมของบุคลากรที่มีศักยภาพและประสบการณ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและความสำเร็จของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว
- เมื่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาคำขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจัดเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะทำความเห็นแนะนำให้แก่รัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งเป็นที่สุดต่อไป

2. กองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ คุ่มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลากหลายกองทุนด้วยกัน โดยแต่ละกองทุนจัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรายกรณีไป โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมดของประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงการคลังของประเทศทั้งสิ้น ในส่วนนี้จะนำเสนอกองทุนสิ่งแวดล้อม 2 กองทุนด้วยกัน กล่าวคือกองทุนสารอันตรายภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนองการชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: CERCLA) หรือที่รู้จักกันนามชื่อ Superfund และกองทุนรั่วไหลของปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บใต้ดิน (Leaking Underground Storage Tank Trust Fund: LUST) ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการทำลายขยะของเสีย ค.ศ. 1965 ซึ่งสามารถพิจารณารายละเอียดของกองทุนดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

2.1 กองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)–กองทุนสารอันตราย (Hazardous Substances Superfund)

กองทุนสารอันตรายหรือที่รู้จักกันเป็นการทั่วไปในชื่อ “Superfund” จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 โดยรายละเอียดที่เกี่ยวข้องของกองทุนฯ ดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

กองทุน Superfund เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ากองทุน Superfund มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด²⁷

2.1.2 แหล่งที่มาของเงินได้ของกองทุน

กระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงข้อมูลทางการเงินของกองทุน Superfund ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ว่าในปัจจุบันกองทุน Superfund มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 560,194,882.53 เหรียญ

²⁷ 26 U.S. Internal Revenue Code § 95071, Hazardous Substance Superfund

สหรัฐ²⁸ หากพิจารณาแหล่งที่มาของเงินได้ของกองทุน Superfund นั้น กฎหมายกำหนดให้กองทุน Superfund ได้รับเงินรายการต่างๆ ดังต่อไปนี้ เป็นแหล่งที่มาของเงินได้ของกองทุนฯ กล่าวคือ

ประการแรก รายการเงินต่างๆ ที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 517 (b) ของรัฐบัญญัติแหล่งที่มาของเงินได้ของกองทุน Superfund (Superfund Revenue Act, 1986) และเงินได้กฎหมายกำหนดให้ต้องนำส่งเป็นรายได้ของ Superfund ตามมาตรา 9602 (b) ของประมวลรัษฎากร²⁹ ประการที่สอง เงินภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ภาษีที่ได้มาจากอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำเข้ามาในสหรัฐอเมริกาเพื่อการอุปโภค การใช้ และการใช้ในกิจการคลังสินค้าในอัตรา 17.7 เซนต์ต่อบาร์เรล³⁰ ภาษีจากการใช้น้ำมันดิบหรือการส่งออกน้ำมันดิบจากประเทศสหรัฐอเมริกา³¹ ภาษีที่เก็บจากสารเคมีบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการเก็บภาษีจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าสารเคมีดังกล่าวในอัตราที่กฎหมายกำหนด³² ประการที่สาม เงินค่าชดเชยที่ได้รับมาในนามของกองทุน Superfund ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนองการชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980³³ ประการที่สี่ เงินค่าชดเชยที่ได้รับหรือเก็บตามความในมาตรา 311(b)(6)(B) แห่งรัฐบัญญัติน้ำสะอาด ค.ศ. 1972 (ความผิดที่เกิดจากปล่อยน้ำมันหรือสารอันตรายลงสู่แหล่งน้ำ)³⁴ ประการที่ห้า โทษทางการเงิน ประเภทค่าปรับที่เกิดขึ้นความรับผิดชอบหรือค่าชดเชยอันเกิดจากการปล่อยสารอันตรายตามหมวด 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980³⁵ และประการสุดท้าย ค่าเสียหายเชิงลงโทษที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ปล่อยสารอันตรายไม่สามารถจัดให้มีมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาโดยไม่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา 107(c) (3) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980³⁶

2.1.3 เงื่อนไขการใช้เงินจากกองทุน

การจ่ายเงินจากกองทุน Superfund จะต้องเป็นการจ่ายเงินตามเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเหตุแห่งการจ่ายเงิสดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การจ่ายเงินจากกองทุน Superfund ต้องเป็นการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าดำเนินการตอบสนองของรัฐตามคำสั่งให้จัดการกับการปล่อยสารอันตรายหรือภัยอันตรายอย่างร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นต่อสวัสดิภาพของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 104 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980³⁷ หรือเป็นการจ่ายเงินตามข้อเรียกร้องสำหรับการดำเนินการตอบสนองที่จำเป็นโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามแผนฉุกเฉินแห่งชาติที่มีขึ้นตาม

²⁸US Treasury ‘Funds Management Program Monthly Financial Reporting’, available at: <https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/tfmp/tfmp.htm> <accessed 26 June 2019>.

²⁹26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b), Hazardous Substance Superfund

³⁰26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b) (1) and 4611 (a), Imposition of Tax

³¹26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b) (1), 4611 (b), Imposition of Tax.

³²26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b) (1), 4661 (b) and 4671, Imposition of Tax. โปรดดู ตารางอัตราภาษีสารเคมีแนบท้าย

³³26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b) (2).

³⁴26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b) (3).

³⁵26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b) (4).

³⁶26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (b) (5).

³⁷26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (c) (1) (A) (i); Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, § 104 and 111 (a).

มาตรา 311(c) (1) ของรัฐบัญญัติน้ำสะอาด ค.ศ. 1972 ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องได้รับการอนุมัติภายใต้แผนฉุกเฉินข้างต้นและรับรองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจ³⁸ หรือเพื่อเป็นทุนสนับสนุนความช่วยเหลือทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการให้ทุนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับความช่วยเหลือด้านเทคนิคตามมาตรา 117(e) ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980³⁹ หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปนเปื้อนของสารตะกั่วในดิน ทั้งนี้การจ่ายเงินดังกล่าวต้องไม่เกิน 15,000,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการนำร่องเพื่อการนำออก การลดความปนเปื้อน หรือเพื่อการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการปนเปื้อนของดินในพื้นที่เขตเมืองตั้งแต่ 1 ถึง 3 เขตพื้นที่⁴⁰

ประการที่สอง การจ่ายเงินจากกองทุน Superfund เป็นการจ่ายเงินตามมาตรา 111 (c) ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980 ได้แก่ (1) ค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสียหายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว หรือความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติอันเนื่องมาจากการปล่อยสารอันตราย (2) ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู เยียวยา หรือทดแทนซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายหรือทำให้เสียหายไปอันเนื่องมาจากการปล่อยสารอันตราย (3) ค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวน และดำเนินมาตรการบังคับหรือแก้ไขปัญหที่เกิดจากการปล่อยสารอันตราย เป็นต้น⁴¹

ประการสุดท้าย การจ่ายเงินจากกองทุน Superfund เป็นค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานเพื่อนำดำเนินการทางทะเบียนแก่สารพิษและโรคอันเนื่องมาจากการดังกล่าว มาตรา 111 (m) ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการตอบสนอง การชดเชยเยียวยา และความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1980⁴²

2.2 กองทุนว่าด้วยการรั่วไหลของปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บใต้ดิน (Leaking Underground Storage Tank Trust Fund: LUST)

สภาคองเกรสของประเทศสหรัฐอเมริกาได้อนุมัติการจัดตั้งกองทุนว่าด้วยการรั่วไหลของปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บใต้ดิน (LUST) ที่ควบคุมโดยรัฐบาลกลางตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการทำลายขยะของเสีย ค.ศ. 1965 ในปี ค.ศ. 1986 และในปัจจุบัน รัฐบัญญัตินโยบายพลังงานยังขยายขอบเขตการใช้จ่ายเงินจากกองทุน LUST ให้รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรั่วไหลบางประเภทด้วย ซึ่งรายละเอียดของกองทุน LUST สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.2.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุนฯ

กองทุน LUST เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ากองทุน LUST มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด⁴³

³⁸Ibid, 26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (c) (1) (A) (i).

³⁹Ibid.

⁴⁰Ibid.

⁴¹26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (c) (1) (A) (ii).

⁴²26 U.S. Internal Revenue Code § 9507 (c) (1) (A) (iii); Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, § 111 (m).

⁴³26 U.S. Code § 9508. Leaking Underground Storage Tank Trust Fund

2.2.2 แหล่งเงินได้ของกองทุนฯ

ในปี ค.ศ. 2018 ที่ผ่านมา หน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุน LUST เพื่อดำเนินการตามโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรั่วไหลของปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บใต้ดินทั้งสิ้น 92,000,000 เหรียญสหรัฐ⁴⁴ หากพิจารณาแหล่งที่มาของเงินได้ของกองทุน LUST นั้น กฎหมายกำหนดให้กองทุน LUST ได้รับเงินรายการต่างๆ ดังต่อไปนี้ เป็นแหล่งที่มาของเงินได้ของกองทุนฯ กล่าวคือ ประการแรก เงินภาษีที่กระทรวงการคลังได้รับจากการเก็บภาษีสรรพสามิตจากการขายปลีกเชื้อเพลิงรถยนต์ตามมาตรา 4041 (d) ของประมวลรัษฎากรในอัตรา 0.1 เซนต์ สำหรับเชื้อเพลิงทุกหน่วยแกลลอนที่ขายในประเทศ⁴⁵ ประการที่สอง เงินภาษีที่กระทรวงการคลังได้รับจากการเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ใช้สำหรับรถยนต์หรืออากาศยานและได้จัดเก็บเอาไว้ในแหล่งกักเก็บใต้ดินในอัตราดังต่อไปนี้⁴⁶ ประการที่สาม ในกรณีของน้ำมันเชื้อเพลิงนอกเหนือจากน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยาน ให้จัดเก็บในอัตรา 18.3 เซนต์ต่อหน่วยแกลลอน ประการที่สี่ ในกรณีของน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยาน ให้จัดเก็บในอัตรา 19.3 เซนต์ต่อหน่วยแกลลอน ประการที่ห้า ในกรณีของน้ำมันดีเซลหรือเคโรซีน (kerosene) ให้จัดเก็บในอัตรา 24.3 เซนต์ต่อหน่วยแกลลอน ประการที่หก เงินภาษีที่กระทรวงการคลังได้รับจากการเก็บภาษีจากเชื้อเพลิงของเรือที่ใช้เพื่อการขนส่งทางพาณิชย์ในทางน้ำภายในประเทศตามมาตรา 4042 ของประมวลรัษฎากร ในอัตรา 0.1 เซนต์ต่อหน่วยแกลลอน⁴⁷ และประการสุดท้าย ค่าใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูที่กระทรวงการคลังได้รับหรือจัดเก็บตามโครงการตอบสนองของหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) เพื่อจัดการปิโตรเลียมตามมาตรา 9003 (h) (6) ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการทำลายขยะของเสีย ค.ศ. 1965⁴⁸

2.2.3 เงื่อนไขการใช้เงินจากกองทุนฯ

การจ่ายเงินจากกองทุน LUST จะต้องเป็นการจ่ายเงินตามเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเหตุแห่งการจ่ายดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก การใช้เงินจากกองทุน LUST ต้องเป็นไปเพื่อการดำเนินการภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการทำลายขยะของเสีย ค.ศ. 1965 กล่าวคือ เป็นการจ่ายเงินตามโครงการตอบสนองของหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดการปิโตรเลียม หรือเพื่อการดำเนินการเพิ่มเติมใดๆ เพื่อคุ้มครองน้ำบาดาลจากการปนเปื้อน หรือการจัดการแหล่งกักเก็บปิโตรเลียมของรัฐ หรือการกระจายเงินจากกองทุน LUST ให้แก่มลรัฐเพื่อดำเนินการตามรัฐบัญญัติ หรือเพื่อการตรวจสอบแหล่งกักเก็บปิโตรเลียมใต้ดิน หรือเพื่อการอบรมผู้ให้บริการแหล่งกักเก็บปิโตรเลียมใต้ดิน หรือเพื่อการป้องกันการปล่อยและการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการจัดการแหล่งกักเก็บปิโตรเลียมใต้ดิน

⁴⁴US Environmental Protection Agency, 'Leaking Underground Storage Tank Trust Fund', available at <https://www.epa.gov/ust/leaking-underground-storage-tank-lust-trust-fund#available> <accessed 26 June 2019>.

⁴⁵26 U.S. Code § 9508 (b) (1). Leaking Underground Storage Tank Trust Fund

⁴⁶26 U.S. Code § 9508 (b) (2). Leaking Underground Storage Tank Trust Fund; 26 U.S. Code § 4081. Imposition of Tax on Motor and Aviation Fuels.

⁴⁷26 U.S. Code § 9508 (b) (3). Leaking Underground Storage Tank Trust Fund; 26 U.S. Code § 4042. Tax on fuel used in commercial transportation on inland waterways.

⁴⁸26 U.S. Code § 9508 (b) (4). Leaking Underground Storage Tank Trust Fund; Solid Wastes Disposal Act, 1956 Public Law 89-272 § 9003 (h) (6).

ดินที่อยู่ในพื้นที่ของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น⁴⁹ นอกจากนี้ การจ่ายเงินข้างต้นจากกองทุน LUST จะต้องมีการกระจายไปยังกองทุนเฉพาะด้านอื่นๆ ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดด้วย เช่น จะต้องนำส่งไปยังกองทุนทางหลวง (Highway Trust Fund) ในอัตราตามที่กฎหมายกำหนดด้วย⁵⁰

3. กองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมประเทศภูฏาน

ประเทศภูฏานจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนประเภททรัสต์ขึ้นเพื่อดำเนินการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นโดยเฉพาะ กองทุนดังกล่าวก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 โดยความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลภูฏาน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United National Development Programme) และ World Wildlife Fund (WWF) โดยมีเงินทุนจัดตั้งเริ่มต้นจำนวน 20,000,000 เหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการยกฐานะของกองทุนเป็นองค์การตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1996 (Royal Charter for Environmental Trust Fund) โดยรายละเอียดของกองทุนสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

3.1 สถานะทางกฎหมายของกองทุนฯ

กองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศภูฏาน (Bhutan Trust Fund for Environmental Conservation: BTFEC) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1996 (Royal Charter of the Trust Fund for Environmental Conservation) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคมผ่านทางการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ พืชพันธุ์ดอกไม้ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพของภูฏาน ตามมาตรา 7 แห่งอนุบัญญัติว่าด้วยกองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2014 (By-Laws of Trust Fund for Bhutan Environment Trust Fund for Environmental Conservation) กำหนดให้กองทุน BTFEC มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐโดยสมบูรณ์และมีคณะกรรมการบริหารกองทุนทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนดังกล่าว⁵¹

3.2 แหล่งเงินได้ของกองทุนฯ

ในส่วนของแหล่งเงินได้ของกองทุน BTFEC นั้น มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1996 กำหนดให้แหล่งเงินได้ของกองทุนฯ มาจากเงินสนับสนุนหรือเงินบริจาคจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงเงินสนับสนุนจากองค์การที่ไม่แสวงผลกำไร บริษัทเอกชน และบุคคลทั่วไป โดยประกอบด้วยเงินทุนประเดิมและเงินได้จากการลงทุน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจกับ

⁴⁹ 26 U.S. Code § 9508 (C) (1). Leaking Underground Storage Tank Trust Fund.

⁵⁰ 26 U.S. Code § 9508 (C) (2). Leaking Underground Storage Tank Trust Fund.

⁵¹ By-Laws of Trust Fund for Bhutan Environment Trust Fund for Environmental Conservation, Article 7:

“7.1 Pursuant to Article I of the Royal Charter, the BTFEC is a legally and administratively independent entity established in perpetuity and is governed by its Management Board. It possesses full juridical personality and, in particular, the full legal capacity to contract, acquire and dispose of immovable and movable property and to institute legal proceedings.

7.2 The BTFEC shall enjoy full organizational and functional independence including, but not limited to, programming, investing and reporting.

7.3 The BTFEC, under the governance of its Management Board, shall have full authority to determine and administer its organizational structure, budgetary and personnel requirements.”

กองทุน BTFEC ในการจัดหาเงินเข้ากองทุนได้เอง ทั้งนี้ กิจกรรมโครงการต่างๆ ของกองทุนจะได้รับการสนับสนุนเงินบางส่วนจากรายได้ที่มาจากเงินลงทุนของกองทุน แต่อย่างไรก็ตาม หากเงินของกองทุน BTFEC ไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนกิจกรรมโครงการต่างๆ ได้แล้ว การใช้เงินจากกองทุนดังกล่าวเพื่อสนับสนุนกิจกรรมจะสามารถทำได้หากเป็นการสนับสนุนเงินไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ⁵² ทั้งนี้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ กำหนด⁵² นอกจากนี้กองทุน BTFEC อาจได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลภูฏานด้วย⁵³

3.3 เงื่อนไขการจ่ายเงินของกองทุนฯ

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1996 กำหนดให้การใช้จ่ายเงินจากกองทุน BTFEC ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของกองทุนฯตามที่กำหนดเอาไว้ กล่าวคือ เป็นการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมภาคสนาม (field activities) เช่น การฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญด้านนิเวศวิทยา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้และสิ่งแวดล้อม การประเมินทรัพยากรชีวภาพและพัฒนาฐานข้อมูลระบบนิเวศวิทยา การพัฒนาและดำเนินการตามแผนการจัดการสำหรับพื้นที่คุ้มครอง การสร้างรับรู้ของประชาชนและการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมในสถาบันการศึกษา การสนับสนุนเชิงสถาบันแก่ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโครงการอื่นใดที่บูรณาการการอนุรักษ์และการพัฒนา ทั้งนี้ คณะกรรมการกองทุนอาจกำหนดเปลี่ยนแปลง หรือปรับเปลี่ยนรูปแบบกิจกรรมภาคสนามได้ตามความจำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ป่าพืชสัตว์ป่า สัตว์ป่าระบบนิเวศที่หลากหลายความหลากหลายทางชีวภาพและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของภูฏาน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1996 กำหนดให้รัฐบาลภูฏานต้องรักษาพื้นที่ป่าของประเทศให้ได้เป็นสัดส่วนร้อยละ 60 ของพื้นที่ประเทศและกำหนดพื้นที่คุ้มครองในสัดส่วนสอดคล้องกับจำนวนดังกล่าวในวันที่มีการลงนามในกฎบัตร โดยสามารถใช้เงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการจัดการและดำเนินการดังกล่าวได้⁵⁴

⁵²Royal Charter of the Trust Fund for Environmental Conservation, Article 3:

“3.0 Capital of the Trust Fund shall be constituted by contributions/grants from donor countries/organizations, and shall consist of the principal and investment income.

3.1 The Trust Fund shall continue to mobilize contributions/grants from donors. 3.2 The programme activities will be funded by a portion of the investment income. In the event the income accrued is insufficient to fund the programme activities, the principal shall be utilized up to US\$ 500,000 as per Article 6.1 of the Charter.”

Article-21: Capital of the BTFEC

By-Laws of Trust Fund for Bhutan Environment Trust Fund for Environmental Conservation, Article 21:

“21.1 Pursuant to Article 3.1 of the Royal Charter, the Management Board and Director of the BTFEC shall continue to mobilize contributions and grants from donor countries and organizations, including contributions from foundations, corporations, non-governmental organizations and individuals.”

⁵³y-Laws of Trust Fund for Bhutan Environment Trust Fund for Environmental Conservation, Article 22.

⁵⁴oyal Charter of the Trust Fund for Environmental Conservation, Article 2.

บทที่ 5

ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชนในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครองและข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง สำหรับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครองจะเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ และการจัดตั้งองค์กรของรัฐ ส่วนข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลังจะเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียน และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลัง ซึ่งล้วนแต่ที่มีความสำคัญและมีผลต่อการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น

1. ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง

ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครองในที่นี้จะป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ โดยทั่วไปรัฐมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ลักษณะรูปธรรมและลักษณะนามธรรม¹ โดยรัฐจะประกอบไปด้วยประชากรที่มามีอาศัยอยู่ร่วมกันในดินแดนใดดินแดนหนึ่งที่มีอาณาเขตชัดเจน แน่นอนมีอำนาจหนึ่งที่ทำให้สามารถจัดตั้งองค์กรของตนเองได้ โดยอำนาจดังกล่าวจะต้องมีความเป็นเอกภาพเรียก “อำนาจรัฐ”² การมาอยู่ร่วมกันนี้ก็เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างร่วมกัน คือ ประโยชน์สาธารณะแต่เนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจอันหลากหลายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องจัดตั้ง “องค์กรของรัฐ” ขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำภารกิจเหล่านี้ ในแง่นี้ องค์กรของรัฐจึงหมายถึง “หน่วยย่อยของรัฐที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติการกิจของรัฐ ... ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นสถาบัน หน่วยงานหรือตำแหน่ง”³ หรือ “หน่วยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายให้ปฏิบัติการกิจของรัฐ”⁴ ในที่นี้จะขอลำถึงเฉพาะการจัดองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารก่อน จากนั้นจะจึงศึกษาการจัดตั้งองค์กรของรัฐบางประเภทที่มีความเป็นไปได้สำหรับการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าการศึกษาจะจำกัดเฉพาะการจัดองค์กรของฝ่ายบริหาร กล่าวคือจะศึกษาเฉพาะการจัดองค์กรของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น โดยในที่นี้จะขอศึกษาการจัดองค์กรดังกล่าวของรัฐรวมไปในคราวเดียวกัน ไม่แบ่งแยกว่าองค์กรใดของรัฐอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือองค์กรใดของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 121-122.

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 36.

³ เฝิงอว้าง, หน้า 106.

⁴ เฝิงอว้าง, หน้า 106.

1.1.1 ส่วนราชการ

ส่วนราชการในความหมายอย่างแคบ หมายถึง องค์การของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางมีดังนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม โดยส่วนราชการเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁵ ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงทั้งหมด 20 กระทรวง ดังนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงแต่ละกระทรวงจะประกอบไปด้วยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งถือว่ามีฐานะเป็นกรมเช่นเดียวกัน⁶ โดยกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นจะแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะประกอบไปด้วยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพลศึกษา และกรมการท่องเที่ยว⁷ ในขณะที่กระทรวงพลังงานจะประกอบไปด้วยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน⁸ นอกจากนี้ จะพบว่ามีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งถือว่ามีฐานะเป็นกรมที่มีได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง หากแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ⁹

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้กับท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก การตอบสนองความต้องการของประชาชน¹⁰ อาจจะจัดตั้ง “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ขึ้นมาก็ได้ ซึ่งการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นเป็นการแยกการบริหารของส่วนราชการภายในกรมที่มีลักษณะงานเป็นการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการเปลี่ยนรูปแบบของ

⁵ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

⁶ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

⁷ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

⁸ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

⁹ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

¹⁰ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

หน่วยงานที่มีลักษณะงานเป็นการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่¹¹ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการภายในส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นหลัก และเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด อยู่ในกำกับของส่วนราชการเจ้าสังกัด มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล¹²

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกได้เป็นจังหวัดและอำเภอ¹³ และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457¹⁴ แบ่งออกได้เป็นตำบลและหมู่บ้าน¹⁵ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ราชการส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจปกครองในการวินิจฉัย ตัดสินใจ หรือสั่งการให้แก่ผู้แทนของราชการส่วนกลางที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่ตามภูมิภาคต่างๆ โดยมีข้อควรสังเกตว่าเฉพาะจังหวัดเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁶ และแม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดก็จะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเท่านั้น เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณได้โดยตรง ไม่ต้องรอการจัดสรรงบประมาณผ่านกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการ¹⁷

1.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน จัดตั้งขึ้นโดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินกิจการเหนือพื้นที่หรือเขตแดนที่กำหนดไว้ได้อย่างอิสระภายในขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁸ องค์การบริหารส่วนตำบล²⁰ และเทศบาล²¹ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร²² และเมืองพัทยา²³ โดยมีข้อควรสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนมีฐานะเป็นนิติบุคคล²⁴

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 291.

¹² มาตรา 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹³ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁴ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁵ โปรดดู พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

¹⁶ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁷ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁸ มาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

¹⁹ โปรดดู พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

²⁰ โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²¹ โปรดดู พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

²² โปรดดู พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²³ โปรดดู พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

²⁴ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ; มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ; มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 สำหรับกรณีเทศบาล มิได้มีการกำหนดฐานะนิติบุคคลไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่

1.1.3 รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจทางบริหารจัดการตั้งขึ้นโดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ได้อย่างอิสระภายในขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย และเช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจมิได้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในรัฐ รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการจัดหารายได้ให้แก่รัฐผ่านค่าตอบแทนที่ได้มาจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจอาจถูกนิยามได้แตกต่างกันไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ²⁵ โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การไฟฟ้านครหลวงหรือการท่าเรือแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามกฎหมายที่จัดตั้ง นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทตามลักษณะที่มาทางกฎหมาย

มาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ก่อนตรวจชำระใหม่ ปี 2535) บัญญัติว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไป นี้ย่อมเป็นนิติบุคคล 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

²⁵ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “... “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ กิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมหรือส่งเสริมใดๆ ที่มีอยู่หรือ (2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ (3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม ...” ; มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “... “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ ...” ; มาตรา 4 แห่งการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 บัญญัติว่า “... “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐบาลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ...” ; มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “... “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐบาลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ ...” และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 “... “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐบาลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ ทั้งนี้ ความใน (1) และ (2) ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย ...”

กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี²⁶

ประเภทที่หนึ่ง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 บริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัยที่จัดตั้งโดยพระราชกำหนดตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540 และการเคหะแห่งชาติที่จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนยังหมายถึงความถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 อีกด้วย โดยรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกัน²⁷ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519

ประเภทที่สอง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปแบบของบริษัทจำกัด รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล²⁸ เช่น บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนยังหมายถึงความถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ในรูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัด รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน²⁹ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

ประเภทที่สาม รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในส่วนราชการโดยมติคณะรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรกิจ มีระเบียบหรือข้อบังคับในการบริหารงานของตนเอง ด้วยเหตุนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนราชการนั้นๆ และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่จัดตั้งโดยตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2497 ที่มีการบริหารงานตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517 และองค์การสุรา กรมสรรพสามิตที่จัดตั้งโดยคำสั่งที่ 24367/2506 ลงวันที่ 25 กันยายน 2506 ที่บริหารงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506

1.1.4 หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากภารกิจของรัฐในปัจจุบันมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่การจัดทำภารกิจพื้นฐาน อันได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และการรักษาความยุติธรรม การบริหารงานในรูปแบบของส่วนราชการได้กลายมาเป็นข้อจำกัด เพราะต้องเป็นไปตามสายบังคับบัญชา ส่งผลให้การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มีความไม่คล่องตัว และความล่าช้า ในขณะที่การบริหารงานในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจก็ไม่ได้ตอบสนองการจัดทำภารกิจดังกล่าวเสมอไป

²⁶ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางประเภทอาจเกิดขึ้นจากนิติบุคคลได้ เช่น บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด และบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด

²⁷ มาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

²⁸ มาตรา 1015 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²⁹ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

เพราะภารกิจเหล่านี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม กล่าวคือ ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก อีกทั้ง ภารกิจเหล่านี้มีความสำคัญและมีความเป็นเทคนิคสูง³⁰ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจดังกล่าว ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น

1.1.4.1 องค์การมหาชน

โดยทั่วไป องค์การมหาชนมีลักษณะเป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางบริหารเพื่อจัดทำภารกิจเฉพาะด้านบางอย่างที่ต้องการความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน³¹ รวมทั้งความรวดเร็วในการตัดสินใจ จากลักษณะดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าองค์การมหาชน คือ “หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ... หรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่งนั่นเอง”³² องค์การมหาชนอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทตามลักษณะการจัดตั้ง คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาและองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

ก. องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา

องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา หมายถึง องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการจัดตั้งองค์การมหาชน กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด โดยกิจการดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก อีกทั้งมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนก็ได้³³ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)³⁴ ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องนโยบาย แนวทาง และหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การรวม การยุบเลิก การบริหารและพัฒนา และการประเมินผลขององค์การมหาชน รวมทั้งการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกองค์การมหาชน³⁵ ทั้งนี้ แต่ละองค์การมหาชนจะมีคณะกรรมการ³⁶ และผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่น³⁷ เป็นของตนเอง โดยองค์การมหาชน

³⁰ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 27, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), หน้า 217.

³¹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, อ้างแล้ว, หน้า 59.

³²อุดม รัฐอมฤต และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยการจัดการงบประมาณขององค์การมหาชน, (กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณ, 2552), หน้า 111.

³³มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³⁴มาตรา 5/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³⁵มาตรา 5/8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³⁶มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³⁷มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

จะมีทุน³⁸ รายได้ เช่น รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ³⁹ และทรัพย์สิน⁴⁰ เป็นของตนเองในการบริหารงานด้วย มีข้อสังเกตว่ารายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำคลังเป็นรายได้แผ่นดิน⁴¹ อีกทั้ง องค์การมหาชนสามารถนำทรัพย์สินออกหาประโยชน์ได้⁴² อย่างไรก็ตาม แม้องค์การมหาชนจะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ องค์การมหาชนก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ⁴³ ในการนี้ อาจยกตัวอย่างองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้ ดังต่อไปนี้ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549 และองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550

ข. องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ

สำหรับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจะหมายถึง องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นรายกรณี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งโดยหลักจะต้องจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁴⁴ โดยเหตุที่อนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะเป็นผลมาจากการที่องค์การมหาชนประเภทนี้จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวหรือที่เรียกว่า “อำนาจมหาชน” ที่ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือเป็นกรณีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยกฎหมายเงินคลังและกฎหมายวิธีการงบประมาณ หรือเป็นกรณีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประกาศปริญญาบัตร⁴⁵ โดยยกตัวอย่างองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะได้ ดังนี้ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562

1.1.4.2 หน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น

นอกจากองค์การมหาชนที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็ยังมีหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน แต่ไม่อาจถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเหล่านี้เป็นองค์การมหาชน เพราะไม่ได้เป็นไปตามลักษณะสำคัญ

³⁸ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

³⁹ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴⁰ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴¹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴² มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴³ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁴⁴ โปรดดู บทที่ 5, 1. ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง, 1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ, 1.1.4 หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, 1.1.4.1 องค์การมหาชน, ก. องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา

⁴⁵ โปรดดู มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 เรื่อง ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน ; มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 เมษายน 2550 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

ของการจัดตั้งองค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐเหล่านี้อาจมีลักษณะเป็นหน่วยธุรการขององค์การที่เป็นอิสระของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล กิจการของรัฐ หรือดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามนโยบาย หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะมีลักษณะสำคัญ คือมีความเป็นกลาง และไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง⁴⁶ ซึ่งแบ่งออกได้เป็นหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น ธนาการแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกันภัยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกันภัย พ.ศ. 2550 และหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการ เช่น องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 หน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ยังมุ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับ เช่น สถาบันพระปกเกล้าที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 ที่อยู่ในกำกับของประธานรัฐสภา มหาวิทยาลัยบูรพาตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 หรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 ที่อยู่ในกำกับของรัฐมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานของรัฐรูปแบบนี้ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน

1.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งส่วนราชการและองค์การมหาชน

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วข้างต้นถึงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ ในที่นี้จะได้ทำการศึกษการจัดตั้งองค์กรของรัฐ ซึ่งจะเป็นการศึกษาถึงรายละเอียดของขั้นตอนการจัดตั้งองค์กรของรัฐ และลักษณะสำคัญขององค์กรของรัฐในด้านต่างๆ เช่น ด้านสถานะทางกฎหมาย ด้านการบริหารงาน ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีของส่วนราชการและองค์การมหาชน เนื่องจากเป็นรูปแบบองค์กรของรัฐที่มีความเป็นไปได้สำหรับการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.2.1 การจัดตั้งส่วนราชการ

การจัดตั้งส่วนราชการใหม่อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ การจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมและการจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม

สำหรับกรณีการจัดตั้งส่วนราชการระดับกรม กระทรวงที่ประสงค์จะขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวพร้อมคำชี้แจง ซึ่งจะประกอบไปด้วย การวิเคราะห์ภารกิจ เหตุผลในการขอจัดตั้งส่วนราชการ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ นโยบายและแผนงานของรัฐบาลที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบ ปริมาณงาน ค่าใช้จ่าย อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ⁴⁷ ต่อคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง จากนั้นกระทรวงที่ประสงค์จะขอจัดตั้งส่วนราชการใหม่จะต้องส่งคำขอจัดตั้งพร้อมคำชี้แจงและมติของคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงให้คณะกรรมการพัฒนา

⁴⁶ ทศพร ศิริสัมพันธ์, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553), หน้า 28.

⁴⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ว 13 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2550 เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

ระบบราชการก่อนจะส่งต่อไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองและคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้เกี่ยวข้องทราบ ในขั้นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนจะส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเสนอต่อรัฐสภา⁴⁸ อย่างไรก็ตาม ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติจะต้องมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย⁴⁹

ส่วนกรณีการจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2549 ซึ่งสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้ กรมที่ประสงค์จะขอแบ่งส่วนราชการภายในกรมจะต้องแต่งตั้งคณะทำงานแบ่งส่วนราชการภายในกรม จากนั้นจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวพร้อมคำชี้แจงไปยังคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง โดยคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง จะทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการก่อนที่จะส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นชอบ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องส่งร่างกฎกระทรวงนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ โดยให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการในประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵⁰

อย่างไรก็ดี ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การมอบอำนาจแบ่งส่วนราชการภายในกรม ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2561 ได้เห็นชอบให้ส่วนราชการสามารถพิจารณาจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเห็นชอบ หากเป็นกรณีการจัดโครงสร้างใหม่เพื่อรองรับภารกิจใหม่ตามยุทธศาสตร์ นโยบาย และภารกิจที่มีความสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล หรือเป็นกรณีการจัดหน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาคใหม่หรือเป็นการจัดหน่วยงานในต่างประเทศ โดยไม่เพิ่มจำนวนกองหรือจำนวนหน่วยงาน ในภาพรวมของส่วนราชการ และไม่เพิ่มจำนวนกองที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ⁵¹ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 ในกรณีการจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม โดยไม่เพิ่มจำนวนกองหรือจำนวนหน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาคหรือจำนวนหน่วยงานในต่างประเทศที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการหรือตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยยังคงมีจำนวนกองหรือหน่วยงานในภาพรวมเท่าที่มีอยู่เดิมของส่วนราชการ⁵² กล่าวคือ ไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย⁵³

ลักษณะสำคัญของส่วนราชการ โดยทั่วไป ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้

⁴⁸ เฟ้งอ้วง

⁴⁹ เฟ้งอ้วง

⁵⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2549

⁵¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การมอบอำนาจแบ่งส่วนราชการภายในกรม ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2561

⁵² มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การมอบอำนาจแบ่งส่วนราชการภายในกรม ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2561

⁵³ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 ; หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ นร 1200/ว 13 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2550 เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น จึงสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ด้วย มีการบริหารงานที่เป็นไปตามระบบของราชการ กล่าวคือ ตามสายการบังคับบัญชา ส่งผลให้การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มีความไม่คล่องตัวและความล่าช้า อยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของราชการ อย่างไรก็ดี ในด้านของงบประมาณ เมื่อส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีผลทำให้ ส่วนราชการดังกล่าวสามารถเป็นหน่วยรับงบประมาณได้โดยตรง⁵⁴ โดยหลัก บุคลากรของส่วนราชการจะมี สถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบ่อยในเรื่องการจ้างงาน แต่ในปัจจุบันส่วนราชการ มีการกึ่งที่ซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ข้าราชการอาจขาดความเชี่ยวชาญความชำนาญในเรื่องเทคนิคเฉพาะของ แต่ละภารกิจได้ จะพบว่าบ่อย ครั้งมีการจ้างพนักงานและลูกจ้างประจำหรือชั่วคราวที่ผูกพันตามสัญญาจ้าง เพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าว หรือการมอบหมายให้เอกชนเป็นบุคคลผู้ปฏิบัติการกิจแทนรัฐ ในขณะที่ส่วน ราชการระดับต่ำกว่ากรม เช่น กลุ่มงาน กอง สำนักงาน จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถเป็น ผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ ดังนั้น จึงไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ รวมทั้งไม่สามารถเป็นหน่วยรับ งบประมาณโดยตรงได้ จะต้องรับผ่านกรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัด ทั้งนี้ ส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมจะมี การบริหารงานที่เป็นไปตามกรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัด กล่าวคือ เป็นไปตามระบบของราชการหรือตามสาย การบังคับบัญชา ส่วนด้านบุคลากรนั้นจะมีข้อพิจารณาเหมือนกรณีของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

1.2.2 การจัดตั้งองค์การมหาชน

การจัดตั้งองค์การมหาชนอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ การจัดตั้งองค์การมหาชนตาม พระราชบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และการจัดตั้งองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อาจแบ่งออกได้เป็นการจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีการตัดโอนภารกิจของส่วนราชการ และปรับแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และการจัดตั้งองค์การมหาชนที่ไม่มีการตัดโอนภารกิจของ ส่วนราชการและไม่ปรับแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

การจัดตั้งองค์การมหาชนในกรณีแรกจะต้องให้ส่วนราชการที่ประสงค์จะจัดตั้งทำคำขอจัดตั้ง พร้อมคำชี้แจง และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบ ราชการของกระทรวง จากนั้นคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงจะส่งเอกสาร รายละเอียดพร้อมด้วยมติไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในขั้นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ เกี่ยวข้องจะพิจารณาและลงนามก่อนส่งเอกสารรายละเอียดดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลในด้านต่างๆ เช่น ภารกิจและศักยภาพ การบริหารงาน การกำกับดูแล การติดตาม ประเมินผล รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน และเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนา และส่งเสริมองค์การมหาชน เมื่อคณะอนุกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชนพิจารณาแล้วเสร็จ ก็เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกองค์การมหาชน⁵⁵ โดย

⁵⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

⁵⁵ มาตรา 5/8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะแจ้งมติของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและส่วนราชการที่ประสงค์จะจัดตั้งทราบ หากคณะกรรมการพัฒนา และส่งเสริมองค์การมหาชนให้ความเห็นชอบจัดตั้งองค์การมหาชน ส่วนราชการที่ประสงค์จะจัดตั้งจะต้อง เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบจัดตั้งองค์การมหาชนก็จะมี การส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อ ให้มีการดำเนินการต่อไป⁵⁶

การจัดตั้งองค์การมหาชนในกรณีที่สองจะมีขั้นตอนในการจัดตั้งลดลง เนื่องจากไม่มีการตัดโอน ภารกิจของส่วนราชการและไม่ปรับแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ดังนั้น ส่วนราชการที่ประสงค์จะจัดตั้ง องค์การมหาชนจึงทำเพียงคำขอจัดตั้งพร้อมคำชี้แจงเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อ พิจารณาและลงนาม จากนั้นจึงส่งเอกสารรายละเอียดดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลในด้านต่างๆ รวมทั้งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนก่อนเสนอต่อ คณะอนุกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน เมื่อคณะอนุกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การ มหาชนพิจารณาแล้วเสร็จ ก็จะเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้จะมีลักษณะเหมือนการจัดตั้งองค์การมหาชนในกรณีแรก หากคณะกรรมการพัฒนาและ ส่งเสริมองค์การมหาชนให้ความเห็นชอบจัดตั้งองค์การมหาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการแจ้งมติของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชนให้ส่วนราชการที่ประสงค์ขอจัดตั้งทราบ โดยส่วนราชการที่ประสงค์ขอจัดตั้งจะต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบจัดตั้งองค์การมหาชน ก็จะมีการส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงาน คณะกรรมการ กฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการดำเนินการต่อไป⁵⁷

สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ถือเป็นข้อยกเว้นของการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม ความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁵⁸ การจัดตั้งองค์การมหาชนในกรณีนี้จึงมีความจำเป็นต้อง จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ ในเบื้องต้นจะต้องมีการหารือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักการและขั้นตอนการจัดตั้งองค์กร ของรัฐ รวมทั้งระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีก่อนเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว จึงสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบและเสนอต่อรัฐสภา ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่จะต้องนำพิจารณา และดำเนินการด้วย

ลักษณะสำคัญขององค์การมหาชนเป็นผลจากการไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นในการ จัดทำภารกิจใหม่ๆ ของรัฐในปัจจุบันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ภารกิจของรัฐในปัจจุบันนั้น

⁵⁶ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน,” สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2562, จาก <https://www.opdc.go.th/file/reader/RzRLfHw5OTE1fHw/1>

⁵⁷เพ็ญอ้อ.

⁵⁸โปรดดู บทที่ 5, 1. ข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง, 1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ, 1.1.4 หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ, 1.1.4.1 องค์การมหาชน, ก. องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา

มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การถ่ายทอดและและพัฒนาศาสตร์และเทคโนโลยี และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งภารกิจเหล่านี้บ่อยครั้งต้องการดำเนินงานโดยองค์กรที่มีความคล่องตัวสูงเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะ การดำเนินงานโดยส่วนราชการที่การตัดสินใจจะต้องเป็นไปตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการดังกล่าว⁵⁹ ในขณะเดียวกันภารกิจเหล่านี้ก็ไม่ได้มีลักษณะทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม อีกทั้งไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก การจัดทำภารกิจเหล่านี้จึงไม่สามารถทำได้โดยรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และมุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก องค์การมหาชนจึงถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น การบริหารงานขององค์การมหาชนจะกระทำโดยคณะกรรมการขององค์การมหาชนนั้นๆ เช่น ในกรณีขององค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็จะมีคณะกรรมการของตนเอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการและการดำเนินงานโดยทั่วไปขององค์การมหาชน เช่น อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องต่างๆ เช่น การบริหารและจัดการการเงิน พัสดุ และทรัพย์สิน การแต่งตั้ง อำนาจหน้าที่ และขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ⁶⁰ คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบไปด้วยประธานกรรมการและกรรมการไม่เกิน 11 คน โดยกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ⁶¹ ทั้งนี้ก็เพื่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชน คณะกรรมการนี้แม้จะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการ เนื่องจากถือเป็นส่วนหนึ่งของผลงานของกระทรวง⁶² และเพื่อความเป็นเอกภาพในรัฐ เช่น องค์การมหาชนต้องนำเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ⁶³ รวมทั้งต้องชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบกฎหมาย วัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร มติคณะรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติราชการ เมื่อรัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งการ⁶⁴ (ในส่วนนี้ มีข้อสังเกตว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากกว่า เนื่องจากจะไม่ถูกกำกับด้วยหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เช่น ในการอนุมัติ แผนงาน โครงการ และงบประมาณ) นอกจากนี้ องค์การมหาชนจะมีผู้อำนวยการของตนเองเป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งอาจเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นก็ได้⁶⁵ โดยทั่วไป ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ ประกาศของคณะกรรมการ

⁵⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, อังแล้ว, หน้า 217.

⁶⁰มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶¹มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶²ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “องค์การมหาชน หลักการและแนวคิด,” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สืบค้นเมื่อ วันที่ 1 กันยายน 2562, จาก <https://po.opdc.go.th/content/MTU>

⁶³มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶⁴มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶⁵มาตรา 3 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

อีกนัยหนึ่ง ผู้อำนวยการจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารงานขององค์การมหาชน⁶⁶ รวมทั้งเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก⁶⁷

งบประมาณขององค์การมหาชนโดยทั่วไปมักจะมีแหล่งที่มารายได้จากรัฐบาล เช่น จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือจากการจัดเก็บจากเอกชน เช่น จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง และค่าบริการ หรือจากการบริจาค⁶⁸ กล่าวคือ บางองค์การมหาชนไม่มีรายได้เป็นของตนเองหรือมีรายได้แต่ไม่เพียงพอในการดำเนินงาน จึงต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในขณะที่บางองค์การมหาชนมีรายได้เป็นของตนเองเพียงพอต่อการดำเนินงานจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง และค่าบริการ⁶⁹ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนมักจะมีบทบัญญัติระบุให้องค์การมหาชนมีแหล่งที่มารายได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ความว่า “ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของ ... ประกอบด้วย ... เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี” เช่น พระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่จัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย⁷⁰ และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 ที่จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม⁷¹ ซึ่งมีนัยเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางการเงินขององค์การมหาชน อีกทั้งแม้คณะรัฐมนตรีจะกำหนดกรอบวงเงินรวมของเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรขององค์การมหาชนไว้ หากองค์การมหาชนใดไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบวงเงิน ก็สามารถขอยกเว้นได้เป็นรายกรณี⁷²

สำหรับรายได้ขององค์การมหาชน โดยหลักไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน⁷³ โดยจะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เช่น พระราชบัญญัติการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์⁷⁴ และพระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. 2562 ที่จัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ⁷⁵ การใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนจะมีความคล่องตัวกว่าองค์กรของรัฐประเภทอื่น โดยเฉพาะส่วนราชการ เช่น กรณีขององค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แม้การใช้จ่ายเงินนั้นจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน แต่การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินจะเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน

⁶⁶ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶⁷ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶⁸ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁶⁹ ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “องค์การมหาชน หลักการและแนวคิด,” อ้างแล้ว.

⁷⁰ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554

⁷¹ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562

⁷² ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “องค์การมหาชน หลักการและแนวคิด,” อ้างแล้ว.

⁷³ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนจะกำหนดให้รายได้ขององค์การมหาชนต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น มาตรา 24 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่จัดตั้งสำนักคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ และมาตรา 46 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

⁷⁴ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ; มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการที่ออกตามความในพระราชบัญญัติเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561

⁷⁵ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติเทคโนโลยีป้องกันประเทศ พ.ศ. 2532

กำหนด⁷⁶ ไม่ตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบทางการเงินการคลังของส่วนราชการที่กระทรวงการคลังกำหนด องค์การมหาชนสามารถกู้ยืมเงิน ถิ่นหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วน เข้าร่วมทุน และจำหน่ายทรัพย์สินได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด⁷⁷

ในด้านการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานนั้นจะเป็นระบบที่เน้นประสิทธิภาพของผลงาน เช่น กรณีขององค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางก็จะกำหนดทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก โดยต้องมีการจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีและการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีและการพัสดุ เพื่อรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง⁷⁸ ส่วนการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกจะมีรายละเอียดดังนี้ องค์การมหาชนต้องจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชี เพื่อส่งให้ผู้สอบบัญชีภายใน 120 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน⁷⁹

สำหรับบุคลากรขององค์การมหาชน โดยทั่วไปการที่องค์การมหาชนจะมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีผลทำให้บุคลากรขององค์การมหาชนไม่มีสถานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน⁸⁰

องค์การมหาชนสามารถทำสัญญาจ้างบุคคลเพื่อมาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวได้ โดยเรียกบุคคลผู้มาปฏิบัติงานดังกล่าวจะมีสถานะเป็นลูกจ้างขององค์การมหาชน⁸¹ บุคลากรเหล่านี้จะได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แม้ว่ากิจการขององค์การมหาชนจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว⁸²

2. ข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านรายรับและรายจ่ายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังทั้งในระดับพระราชบัญญัติและในระดับอนุบัญญัติ กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและในขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจในการดำเนินการบางประการของทุนหมุนเวียน ในที่นี้จะพิจารณาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับต่างๆ อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังดังกล่าวเห็นควร

⁷⁶ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁷⁷ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁷⁸ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁷⁹ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁸⁰ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁸¹ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

⁸² ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติความมั่นคงด้านวัคซีนแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ที่จัดตั้งสถาบันวัคซีนแห่งชาติ

ที่จะกล่าวถึงการจัดรูปแบบทุนหมุนเวียนเสียก่อน เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบการจัดตั้งทุนหมุนเวียนในประเทศไทย

2.1 การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียน

มาตรา 3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้นิยามคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ว่าหมายถึง “ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ...” และมาตรา 12 พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้กล่าวถึงเรื่องการจ่ายเงินเป็นทุนหมุนเวียน โดยบัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย” ซึ่งก็ได้ให้ความกระจ่างมากกว่าทุนหมุนเวียนหมายถึงอะไรบ้าง ต่อมาได้มีมาตรา 3 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ทุนหมุนเวียน” โดยระบุรายละเอียดว่าทุนหมุนเวียนหมายถึงอะไรบ้าง ดังนี้ “... “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ” อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัตินี้มีความหมายแคบกว่าพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เพราะไม่รวมถึงทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่าพระราชบัญญัตินี้มีจุดประสงค์เพื่อรวมทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน และยุบเลิกทุนหมุนเวียนที่หมดความจำเป็นหรือหยุดกิจการโดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ⁸³ จึงกล่าวถึงเฉพาะทุนหมุนเวียนที่อาจถูกรวมหรือยุบเลิกได้โดยกระทรวงการคลังเท่านั้น⁸⁴ ด้วยเหตุนี้ “ทุนหมุนเวียน” จึงยังคงหมายถึง กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน หรือทุนหมุนเวียนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยนิยามดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยมาตรา 4 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ที่บัญญัติว่า “... ทุนหมุนเวียน หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ...” และมาตรา 4 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติว่า “... ทุนหมุนเวียน หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุนหรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง”

การจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนอาจทำได้ในหลายลักษณะ หากพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์และกิจกรรมของทุนหมุนเวียนตามกรมบัญชีกลาง อาจแบ่งทุนหมุนเวียนได้เป็น 5 รูปแบบ⁸⁵ คือ ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม⁸⁶ ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต⁸⁷ ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ⁸⁸ ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม⁸⁹ และทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม⁹⁰ แต่หากพิจารณาในแง่

⁸³โปรดดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543

⁸⁴ในปัจจุบันพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

⁸⁵สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน, (กรุงเทพ ฯ : สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559), น.9.

⁸⁶ยกตัวอย่างเช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

⁸⁷ยกตัวอย่างเช่น เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตวัคซีนจำหน่ายและเงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตรูปถ่ายทางอากาศ

⁸⁸ยกตัวอย่างเช่น เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางและเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลของกรมทางหลวง

⁸⁹ยกตัวอย่างเช่น กองทุนประกันสังคมและกองทุนสงเคราะห์

ของแหล่งที่มารายได้หลักของทุนหมุนเวียน อาจแบ่งทุนหมุนเวียนได้เป็น 4 รูปแบบ⁹¹ คือ ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากงบประมาณแผ่นดิน ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินการกิจการ ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการเก็บเงินสมทบจากสมาชิก และทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่พิจารณาในแง่ของการจัดหารายได้ของทุนหมุนเวียน อาจแบ่งทุนหมุนเวียนได้เป็น 3 รูปแบบ⁹² คือ ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเองหรือมีรายได้แต่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจการ⁹³ ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้เป็นของตนเองโดยการจัดเก็บจากประชาชนหรือภาคธุรกิจเป็นการเฉพาะ⁹⁴ และทุนหมุนเวียนที่มีรายได้หลักจากการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ⁹⁵

อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะพิจารณาการจัดรูปแบบของทุนหมุนเวียนในแง่ของความเป็นนิติบุคคล โดยจะพิจารณาขนาบไปกับการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 หน่วยงานของรัฐ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การกีฬาแห่งประเทศไทย การยางแห่งประเทศไทย สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ⁹⁶ สามารถขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนได้ ทั้งที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีสถานะเป็นนิติบุคคล⁹⁷ ในกรณีนี้ อาจแบ่งทุนหมุนเวียนได้เป็น 4 รูปแบบ คือ ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

2.1.1 ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ

ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ (รูปแบบที่ 1) ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้ จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและอาจจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการต่างๆ เช่น ในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น กรณีกองทุนสิ่งแวดล้อม

⁹⁰ ยกตัวอย่างเช่น กองทุนวิจัยและพัฒนาการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ

⁹¹ นพรัตน์ ทวี, “ทุนหมุนเวียนกับการกำกับดูแลที่ดี,” สถาปัตย์บริหาร, (2547) สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2545, จาก https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parbudget/ewtd_dl_link.php?nid=220, น.2.

⁹² ภาวิน ศิริประภาณุกุล, “กองทุนนอกงบประมาณของไทย,” ไทยพับลิก้า, (2558) สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2562, จาก <https://thaipublica.org/2015/08/pawin-25/>

⁹³ ยกตัวอย่างเช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

⁹⁴ ยกตัวอย่างเช่น กองทุนประกันสังคม

⁹⁵ ยกตัวอย่างเช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

⁹⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ; ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เรื่อง รายชื่อหน่วยงานอื่นของรัฐ

⁹⁷ มาตรา 14 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

ที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁹⁸ กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่จัดตั้งขึ้นในกรมพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545⁹⁹ และกองทุนประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533¹⁰⁰ ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้ยังอาจจัดตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นในการกีฬาแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558¹⁰¹ และกองทุนพัฒนายางพาราที่จัดตั้งขึ้นในการยางแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558¹⁰² หรืออาจจัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ เช่น กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543¹⁰³ และกองทุนการแพทย์ฉุกเฉินที่จัดตั้งขึ้นในสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551¹⁰⁴

เนื่องจากทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การบริหารงานของทุนหมุนเวียนจึงเป็นไปตามการบริหารงานองค์กรของรัฐเจ้าสังกัด เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังก็จะมีการบริหารงานในระบบราชการ เช่น ในแง่ของบุคลากร แม้จะมีส่วนหนึ่งที่มีสถานะเป็นข้าราชการ อันไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบ่อยในเรื่องการจ้างงานหากเปรียบเทียบกับกรณีของพนักงานกองทุนและลูกจ้างประจำหรือชั่วคราวที่ผูกพันตามสัญญาจ้าง แต่ข้าราชการนั้นอาจขาดความเชี่ยวชาญความชำนาญในเรื่องเทคนิคเฉพาะของแต่ละกองทุนได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการจ้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญในเรื่องนั้นๆ อยู่บ่อยครั้งในฐานะพนักงานกองทุนหรือลูกจ้างประจำ ในแง่ของการเงิน แม้กฎหมายที่จัดตั้งกองทุนขึ้นจะกำหนดว่ากองทุนประกอบไปด้วยเงินหรือทรัพย์สินใดบ้าง แต่การที่กองทุนไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้กองทุนไม่มีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิหรือหน้าที่ได้ และในที่นี้รวมถึงสิทธิในเงินหรือทรัพย์สินด้วย กองทุนจึงไม่อาจนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปหาผลประโยชน์ให้ออกเงยได้ เช่น การนำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนไปลงทุน และในแง่ของความรับผิดชอบ เมื่อกองทุนไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีได้ ต้องฟ้ององค์กรของรัฐเจ้าสังกัด¹⁰⁵ เช่น กระทรวงการคลัง นอกจากนี้ กองทุนก็ไม่อาจเป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วย

สำหรับทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจ แม้รัฐวิสาหกิจจะได้รับเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษต่างๆ ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี¹⁰⁶ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจก็อาจพบข้อจำกัดนอกเหนือจากการที่ไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ รวมถึงการที่ไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้รับช่วงสิทธิได้ เช่น หากเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นใน

⁹⁸ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

⁹⁹ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

¹⁰⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

¹⁰¹ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

¹⁰² มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

¹⁰³ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

¹⁰⁴ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

¹⁰⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1983/2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2562, จาก <http://deka.supremecourt.or.th>

¹⁰⁶ โปรดดู มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.131-146.

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นเพียงหน่วยงานธุรกิจ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นมานี้ก็จะถูกควบคุมโดยรัฐเช่นเดียวกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในส่วนราชการข้างต้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวถูกควบคุมโดยรัฐเช่นเดียวกันกับส่วนราชการ¹⁰⁷ สำหรับทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แม้หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะเป็นองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้านต่างๆ แต่ก็เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด โดยอาศัยการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานของตนเองที่เป็นอิสระจากส่วนราชการและระบบบังคับบัญชา แต่ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ก็ยังจะพบข้อจำกัดในเรื่องของการไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ รวมถึงการไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้รับช่วงสิทธิได้เช่นเดียวกัน

2.1.2 ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐ

ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในองค์กรของรัฐ (รูปแบบที่ 2) ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้จะต่างจากทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 1 เนื่องจากมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทุนหมุนเวียนประเภทนี้อาจจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการ เช่น ในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น กองทุนยุติธรรมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558¹⁰⁸ หรือในหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ก็ได้ เช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการเงินที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485¹⁰⁹

เมื่อทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 นี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงมีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และมีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตนเองได้ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย รวมทั้งอาจเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องในคดี รวมทั้งเป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการจัดตั้งทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 นี้เป็นการจัดตั้งนิติบุคคลหนึ่งขึ้นในอีกนิติบุคคลหนึ่งหากพิจารณากรณีกองทุนยุติธรรม จะพบว่ากองทุนยุติธรรมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน มีสำนักงานกองทุนยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ¹¹⁰ ด้วยเหตุนี้ แม้กองทุนยุติธรรมจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมหรืออีกนัยหนึ่งของส่วนราชการของกระทรวงยุติธรรมอยู่ กองทุนยุติธรรมจึงเปรียบเสมือนส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่ดำเนินงานเสมือนเป็นกองในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมมีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดและเป็นผู้แทนของกองทุนยุติธรรมในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก¹¹¹ ดังเห็นได้จากหนังสือราชการที่ตอบข้อหารือของบุคคลภายนอกจะลงนามโดย

¹⁰⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า 211.

¹⁰⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

¹⁰⁹ มาตรา 29 ตริ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

¹¹⁰ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

¹¹¹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

ปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งการจัดทำหนังสือราชการนี้นั้นยังคงต้องเสนอไปตามลำดับขั้นของระบบราชการ โครงสร้างและการบริหารงานของกองทุนยุติธรรมจึงยังอยู่ในระบบราชการและไม่ได้มีความเป็นอิสระมากนัก¹¹²

2.1.3 ทุณหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ทุณหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (รูปแบบที่ 3) ทุณหมุนเวียนรูปแบบนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งขึ้นในองค์กรของรัฐเหมือนทุณหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในองค์กรของรัฐ (รูปแบบที่ 2) แต่ทุณหมุนเวียนรูปแบบนี้จะแตกต่างจากทุณหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 เนื่องจากกฎหมายที่จัดตั้งทุณหมุนเวียนรูปแบบนี้จะกำหนดให้ทุณหมุนเวียนเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ในการนี้ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้กองทุนดังกล่าวมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ¹¹³

การที่ทุณหมุนเวียนรูปแบบนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และสามารถก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตนเองได้ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย รวมทั้งอาจเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี รวมถึงเป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วยเหมือนทุณหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 ดังนั้นจากกรณีตัวอย่างข้างต้น แม้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศจะจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังซึ่งเป็นส่วนราชการและบริหารงานอยู่ภายใต้ระบบราชการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะซึ่งเป็นส่วนราชการของกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการกองทุน¹¹⁴ และเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนกองทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก¹¹⁵ ก็ไม่อาจถือได้ว่ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการ คลังหรือของส่วนราชการนี้ ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้กองทุนดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานในระบบราชการ แต่ยังคงใช้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ผู้อำนวยการ) ที่เป็นส่วนราชการเป็นผู้บริหารงานของกองทุนเท่านั้น

2.1.4 ทุณหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ทุณหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นเอกเทศและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (รูปแบบที่ 4) ทุณหมุนเวียนรูปแบบนี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลเหมือนทุณหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในองค์กรของรัฐ (รูปแบบที่ 2) และทุณหมุนเวียนที่มีสถานะ

¹¹² เทพรัตน์ สุวรรณรัตน์, “การพัฒนาทุณหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560), หน้า 86-87.

¹¹³ มาตรา 36/1 และมาตรา 36/2 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

¹¹⁴ มาตรา 36/13 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

¹¹⁵ มาตรา 36/14 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (รูปแบบที่ 3) แต่จะมีความแตกต่างจากทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 ในส่วนที่มีการจัดตั้งเป็นเอกเทศจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และมีเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539¹¹⁶ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542¹¹⁷ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544¹¹⁸ กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. 2558¹¹⁹ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560¹²⁰

ทุนหมุนเวียนรูปแบบนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน และมีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ด้วยตนเองได้ เช่น การทำสัญญาซื้อขาย รวมทั้งอาจเป็นผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้ถูกฟ้องในคดี รวมทั้งเป็นผู้รับช่วงสิทธิได้ด้วยเหมือนทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 แต่การที่ทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศจากองค์กรอื่นๆ ของรัฐมีผลทำให้โครงสร้างและการบริหารงานของทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากกว่า กล่าวคือ ทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 3 เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานในระบบราชการ แต่ก็ยังคงมีส่วนราชการเป็นผู้บริหารทุนหมุนเวียนดังเช่นในกรณีของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ¹²¹ แต่ทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 นอกจากจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอันทำให้ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานในระบบราชการ ทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 ยังมีคณะกรรมการต่างๆ สำนักงานและผู้จัดการของทุนหมุนเวียนเป็นของตนเอง ไม่ได้ใช้ส่วนราชการในการเข้ามาบริหารงานของทุนหมุนเวียน อย่างไรก็ตาม มีข้อควรสังเกตว่าทุนหมุนเวียนรูปแบบที่ 4 นี้มักเป็นทุนหมุนเวียนที่มีขนาดใหญ่

2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังที่มีผลต่อการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าในการปรับโครงสร้างและการดำเนินการในด้านรายรับและรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังทั้งในระดับพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติอยู่หลายฉบับด้วย กฎหมายเหล่านี้เป็นกรอบที่ให้อำนาจและในขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจในการดำเนินการบางประการ ในที่นี้ จะได้ทำการศึกษากรอบวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญ กรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมายการบริหารทุนหมุนเวียน

¹¹⁶ มาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

¹¹⁷ มาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542

¹¹⁸ มาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

¹¹⁹ มาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. 2558

¹²⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

¹²¹ โปรดดู บทที่ 5, 2. ข้อพิจารณาทางกฎหมายการคลัง, 2.1 การจัดรูปแบบทุนหมุนเวียน, 2.1.3 ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในองค์กรของรัฐและมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

2.2.1 การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกรอบวินัยทางการคลังในภาพรวมหรือกรอบวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปครอบคลุมทั้งเรื่องรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะและหนี้สาธารณะเอาไว้ในหมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 ว่า "รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ"

บทบัญญัติข้างต้นเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องรักษาวินัยทางการคลังในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทางการเงินการคลัง โดยมีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรักษาวินัยการคลังแต่ละเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นวินัยทางการคลังด้านรายได้สาธารณะ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายจ่ายสาธารณะทั้งที่เป็นเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านการบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการกำหนดวินัยทางการคลังด้านการบริหารหนี้สาธารณะ

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการทางการเงินการคลังอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นกองทุนสาธารณะที่มีการใช้เงินแผ่นดินทั้งที่เป็นเงินจากงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ การดำเนินการทั้งในส่วนรายได้และรายจ่าย รวมถึงการบริหารทรัพย์สินของกองทุนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย

2.2.2 การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ออกตามความในมาตรา 62 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อหน่วยงานของรัฐ¹²² ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง ดังนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นทุนหมุนเวียนภายใต้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นส่วนราชการจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีเนื้อหาครอบคลุมกรอบในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลัง กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีบทบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 87 มาตรา ประกอบไปด้วย หมวด 1 ทั่วไป หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง หมวด 3 วินัยการเงินการคลังในด้านต่างๆ หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ หมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน และบทเฉพาะกาล

¹²² หน่วยงานของรัฐตามคำนิยามในมาตรา 4 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษาพบว่า ในการปรับโครงสร้างและการดำเนินการในด้านรายรับและรายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นมีข้อพิจารณาที่สำคัญตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในหลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ความสอดคล้องกับหลักการของวินัยการเงินการคลังที่ดี การตรากฎหมายยกเว้นการนำเงินรายได้ส่งคลัง การกักเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียม การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน การบริหารเงินนอกงบประมาณและการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

2.2.2.1 ความสอดคล้องกับหลักการของวินัยการเงินการคลังที่ดี

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 1 ซึ่งเป็นบททั่วไปได้กำหนดกรอบในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลัง โดยบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมถึงกองทุนสาธารณะด้วย ดังนั้น ในการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันรวมถึงการปรับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมถึงแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด¹²³ ดังนั้น การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทางการเงินการคลังไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใดๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการเงินการคลังของรัฐด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวจะยังกำหนดหน้าที่โดยเฉพาะแก่คณะรัฐมนตรีที่ต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ โดยพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบและต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

บทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นส่งผลต่อกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ใช้เงินแผ่นดินด้วย ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มแหล่งรายได้และการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินการโดยพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐด้วย¹²⁴

2.2.2.2 การตรากฎหมายยกเว้นการนำเงินรายได้ส่งคลัง

โดยหลักแล้ว เงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาจะต้องนำส่งคลังเพื่อให้เงินของรัฐมีความเป็นเอกภาพและป้องกันการรั่วไหลของเงินซึ่งเป็นไปตามหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายจำนวนมากที่ออกมายกเว้นให้ไม่ต้องนำเงินที่หน่วยงานได้รับส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

¹²³ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

¹²⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ทำให้เกิดเงินนอกงบประมาณเป็นจำนวนมาก เงินเหล่านี้ไม่ได้ใช้จ่ายผ่านระบบงบประมาณตามปกติจึงไม่ได้ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาและระบบการควบคุมตรวจสอบดังเช่นเงินในงบประมาณ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 จึงได้กำหนดบทบัญญัติที่จำกัดการเสนอกฎหมายที่ให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง โดยจะกระทำได้เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ เพื่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามการตรากฎหมายที่ยกเว้นไม่ต้องนำเงินส่งคลังแต่อย่างใด หน่วยงานของรัฐยังคงเสนอให้มีการตรากฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังได้เพียงแต่จะทำได้ยากขึ้น เพราะต้องผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสียก่อนที่จะเสนอกฎหมายดังกล่าวขึ้นไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น

ดังนั้น ในกรณีที่ปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อยกเว้นการนำรายได้จากภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีส่งคลังก็สามารถทำได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสียก่อนที่จะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี

2.2.2.3 การกั้นเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียม

การกั้นเงินรายได้หรือที่โดยทั่วไปเรียกว่า Earmark นั้นเป็นหนึ่งข้อยกเว้นของการไม่นำเงินรายได้ของรัฐส่งคลัง ทั้งนี้ การกั้นเงินรายได้อาจมีได้ทั้งการกั้นเงินรายได้ที่เป็นภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ โดยไม่ต้องนำส่งคลังทั้งหมดหรือบางส่วน เงินรายได้ที่ถูกกั้นไว้จะนำไปจัดสรรให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง จึงเป็นเงินนอกงบประมาณอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ การกั้นเงินรายได้อาจมีได้สองกรณี ได้แก่ กรณีแรก คือ การกั้นเงินรายได้โดยไม่ได้มีการเรียกเก็บรายได้เพิ่ม กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการหักเงินรายได้ที่ได้รับมานั้นออกไปจากจำนวนเต็มของรายได้แล้วนำส่วนที่หักออกไปนั้นไปจัดสรรให้หน่วยงานของรัฐหรือกิจการนั้นๆ โดยไม่นำส่งคลัง กรณีที่สองคือการกั้นเงินรายได้โดยมีการเรียกเก็บรายได้เพิ่มขึ้น หรือที่เรียกว่า Surcharge กล่าวคือ เป็นการหักเงินรายได้เฉพาะในส่วนที่เรียกเก็บเพิ่มขึ้นนั้นไปไปจัดสรรให้หน่วยงานของรัฐหรือกิจการนั้นๆ โดยไม่นำส่งคลัง

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกั้นเงินในกรณีที่หนึ่งหรือกรณีที่สองย่อมทำให้เกิดเงินนอกงบประมาณด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงได้กำหนดข้อห้ามบางประการในการกั้นเงินรายได้ ดังนี้

(1) ข้อห้ามการกั้นเงินรายได้โดยไม่ได้มีการเรียกเก็บรายได้เพิ่ม

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 35 กำหนดห้ามมิให้กั้นเงินรายได้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นหรือเพื่อการใดการหนึ่ง เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าการกั้นเงินรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษีแม้จะไม่ได้เป็นการกำหนดให้จัดเก็บรายได้เพิ่มก็ตาม โดยหลักจะกระทำไม่ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่ข้อห้ามโดยเด็ดขาด กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นจะต้องมีแหล่งรายได้ที่แน่นอนก็สามารถออกกฎหมายเพื่อ

ขอเงินรายได้ได้ ในปัจจุบันหน่วยงานที่มีการกันเงินรายได้ลักษณะนี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)¹²⁵

หากกองทุนสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ที่แน่นอนมากขึ้นในอนาคต เช่น การขอเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมก็สามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น เพื่อขอเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องนำส่งคลังได้ โดยจะต้องไม่เป็นการกำหนดให้เสียอัตราค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) การกันเงินรายได้โดยมีการเรียกเก็บรายได้เพิ่มขึ้น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการกันเงินรายได้ที่เป็นภาษีสุราและภาษียาสูบ โดยมีกฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีต้องชำระภาษีจำนวนที่เพิ่มขึ้นกว่าที่กฎหมายภาษีสรรพสามิตกำหนดเพื่อเป็นเงินบำรุงให้กับกองทุนสาธารณะและหน่วยงานของรัฐบางแห่ง ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ กองทุนผู้สูงอายุ และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส)

ทั้งนี้ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 26 กำหนดห้ามการเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่ง การใดเป็นการเฉพาะ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อห้ามที่เคร่งครัดกว่าการกันเงินรายได้กรณีแรกเนื่องจากกรณีนี้เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียให้กับรัฐมากขึ้นกว่าที่กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมนั้นกำหนดไว้ กฎหมายยอมให้มีการกันเงินลักษณะนี้เพียงกรณีเดียว คือ การจัดสรรเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น ข้อเสนอที่จะพัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีรายได้จากการกันเงินภาษีส่วนเพิ่มเช่นเดียวกับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจึงไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม การเสนอให้มีการตรากฎหมายเพื่อกันเงินภาษี

¹²⁵ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดว่า “รายได้ของสำนักงาน กสทช. มีดังต่อไปนี้

- (1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 45 วรรคสาม
- (2) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช.
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน กสทช.
- (4) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน กสทช. ตามระเบียบที่ กสทช. กำหนดเพื่อใช้ในการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช.
- (5) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

รายได้ของสำนักงาน กสทช. ตาม (1) และ (2) เมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงาน กสทช. ค่าภาระต่างๆ ที่จำเป็น เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนตามมาตรา 52 กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ในกรณีรายได้ของสำนักงาน กสทช. มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งค่าภาระต่าง ๆ ที่จำเป็นและไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้รัฐพึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่สำนักงาน กสทช. เท่าจำนวนที่จำเป็น”

หรือค่าธรรมเนียมบางประเภทเพื่อจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้กำหนดให้เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมขึ้นก็ยังสามารถทำได้ตามมาตรา 35

2.2.2.4 การจ่ายเงินและการก่อกำหนดผู้ผูกพัน

ในกรณีที่มีข้อเสนอให้มีการยกสถานะกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นทุนหมุนเวียนที่เป็นนิติบุคคล จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามส่วนที่ 2 ว่าด้วยรายจ่ายของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งวางหลักให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายจะก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นนิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการ จะตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังที่เคร่งครัดกว่าหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น กล่าวคือการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด ในขณะที่การกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เช่น กองทุนที่เป็นองค์การมหาชน กฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังที่จะใช้บังคับกับกองทุนจะมีความยืดหยุ่นกว่า ซึ่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงินและการจ่ายเงิน รวมทั้งการเก็บรักษาเงินได้ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและตรวจสอบได้¹²⁶

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการหรือไม่ใช่ส่วนราชการ ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องดำเนินการโดยสุจริต คำนวณ โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้¹²⁷

2.2.2.5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 คือความพยายามในการจำกัดการมีเงินนอกงบประมาณ ส่วนที่ 5 ของกฎหมายดังกล่าวจึงได้วางหลักเกณฑ์ในการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณ รวมถึงการจัดตั้งทุนหมุนเวียนไว้ด้วย กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนและมีการใช้เงินนอกงบประมาณจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดด้วย ดังนี้

(1) การจำกัดการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักให้มีเงินนอกงบประมาณได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น โดยการก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คำนวณและประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมายประโยชน์ที่ได้รับผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ และต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย¹²⁸

¹²⁶ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

¹²⁷ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

¹²⁸ มาตรา 61 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีเงินนอกงบประมาณต้องนำเงินมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น อีกทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว หากมีเงินเหลือจะต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹²⁹

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินนอกงบประมาณที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย หรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินไปส่งคลังได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี¹³⁰ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว แต่ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กำหนดให้ทุนหมุนเวียนซึ่งรวมถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องนำส่งเงินนอกงบประมาณส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดเข้าคลังด้วยซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

จะเห็นว่ามาตรการในการกำหนดให้ต้องนำฝากเงินนอกงบประมาณ มาตรการกำหนดให้นำเงินนอกงบประมาณที่เหลือส่งคลังเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ รวมทั้งมาตรการในการเรียกคืนเงินนอกงบประมาณที่หมดความจำเป็นหรือมีมากเกินไปส่งคลังนั้น เป็นความพยายามในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีและใช้เงินนอกงบประมาณจึงต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

บทบัญญัติที่ได้กล่าวไปข้างต้นล้วนแต่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง จึงควรบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ยกเว้นการนำฝากและการส่งคืนเงินนอกงบประมาณของกองทุนไว้ด้วย

(2) การจัดตั้งและการบริหารทุนหมุนเวียน

มาตรา 63 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การจัดตั้งทุนหมุนเวียนกระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว

การขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการบริหารทุนหมุนเวียนในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

¹²⁹ มาตรา 61 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

¹³⁰ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ซึ่งใช้บังคับกับทุนหมุนเวียนทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล รวมถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วยซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

2.2.3 การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบวินัยทางการคลังตามกฎหมายการบริหารทุนหมุนเวียน

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้สำหรับการบริหารทุนหมุนเวียนตามกฎหมายต่างๆ กล่าวคือโดยหลักการจัดตั้งและหลักเกณฑ์การบริหารทุนหมุนเวียนจะเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนนั้นๆ ซึ่งหากกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็จะไม่นำพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับ แต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเช่นว่านั้นมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ก็ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับ¹³¹ ดังนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนประเภทหนึ่งจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าวด้วย การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงมีข้อพิจารณา ดังนี้

2.2.3.1 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ข้อเสนอที่จะมีการปรับปรุงสถานะทางกฎหมายและโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 หมวด 3 ว่าด้วยทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมาใช้บังคับโดยอนุโลม¹³² ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติในหมวด 2 ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2560¹³³ ในการปรับโครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี
2. ทุนหมุนเวียนที่หน่วยงานของรัฐขอจัดตั้งจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้
 - (1) มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาล
 - (2) ไม่มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับการกิจปกติของหน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้งและไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่นหรือทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

¹³¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กำหนดว่า “ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ”

¹³² พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 หมวด 3 ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา 34 กำหนดว่า “ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ 1 การขอจัดตั้ง ของหมวด 2 ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มาใช้บังคับกับทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย”

มาตรา 35 กำหนดว่า “ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ 2 การบริหาร ส่วนที่ 3 คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน ส่วนที่ 4 ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง ส่วนที่ 5 การบัญชีและการตรวจสอบ และส่วนที่ 6 การประเมินผล ของหมวด 2 ทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มาใช้บังคับกับทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยอนุโลม”

มาตรา 36 กำหนดว่า “ในกรณีมีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรา 34 และมาตรา 35 ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด”

¹³³ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 14 วรรคสอง ; มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

(3) ไม่เป็นการประกอบกิจการแข่งขันกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมที่เอกชน หรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

(4) มีลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนประกาศกำหนด (ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีประกาศกำหนด)

ทั้งนี้ การจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

(1) เป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือให้บริการแก่ประชาชนและไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินงานภายใต้ระบบงบประมาณปกติ

(2) เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้จากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นรายรับของทุนหมุนเวียน โดยมีได้มีรายรับมาจากเงินงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

(3) ต้องมีความพร้อมที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของทุนหมุนเวียนที่ได้จัดตั้งขึ้น

(4) ต้องไม่ขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบเพื่อนำไปฝากสถาบันการเงินให้ได้ดอกผลมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนแต่เพียงอย่างเดียว

3. หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องจัดทำรายละเอียดข้อมูลตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด เพื่อส่งให้แก่กรมบัญชีกลางพิจารณาตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนพิจารณา ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องปรับปรุงหรือแก้ไขรายละเอียดข้อมูล หรือจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ให้ดำเนินการจัดส่งให้กรมบัญชีกลางภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ ในกรณีที่กรมบัญชีกลางตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้งไม่เป็นไปตามลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จะแจ้งหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนทราบ พร้อมทั้งส่งเรื่องคืน

4. เมื่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามที่หน่วยงานของรัฐเสนอ ให้คณะกรรมการเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

5. เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเสนอแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้มีผลเป็นการจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

6. การขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะต้องมีการตรากฎหมายมารองรับ กล่าวคือ จะต้องมีการยกร่างกฎหมายจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อสร้างสถานะความเป็นนิติบุคคลมหาชนและกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานและการบริหารเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.2.3.2 ข้อกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในปัจจุบันพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการ

บริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558¹³⁴ กำหนดให้ทุนหมุนเวียนต่างๆ ทั้งที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลจะ ต้องนำทุนหรือผลกำไรส่วนที่มากเกินสมควรส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดข้อยกเว้นให้กับทุนหมุนเวียนบางประเภทที่ไม่ต้องนำเงินสะสมส่วนเกินส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ยกตัวอย่างเช่น กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนเงินทดแทน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม เนื่องจากกองทุนเหล่านี้มีรายได้จากเงินสมทบของสมาชิก ซึ่งจะเป็นการไม่เหมาะสมหากจะนำเงินสมทบของสมาชิกส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่สำหรับกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้มีรายได้จากเงินสมทบของสมาชิกจึงไม่ได้รับการยกเว้น ดังนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องนำเงินสะสมส่วนเกินส่งคืนคลัง เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังได้

โดยสรุป จะเห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลังที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ได้แก่ กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกฎหมายการบริหารเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดกรอบในการบริหารเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียนที่ค่อนข้างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นการจำกัดเรื่องการเงินรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อำนาจ การจำกัดการมีและการใช้เงินนอกงบประมาณ การจำกัดการมีเงินสะสมของทุนหมุนเวียนซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมในอนาคตด้วย

¹³⁴ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กำหนดว่า “คณะกรรมการ (นโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน) มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...
(4) เสนอให้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดสำหรับทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ตามความเหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรี โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

...
(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

บทที่ 6

ข้อเสนอด้านกฎหมายในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาปัญหาด้านโครงสร้าง การจัดการรายได้ และการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและหลักกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายการคลัง รวมถึงตัวอย่างกองทุนด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ และข้อพิจารณาต่างๆ คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมทางด้านกฎหมาย อันเป็นข้อเสนอในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีทั้งหมด 3 รูปแบบ โดยข้อเสนอรูปแบบที่ 1 จะเป็นการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหาร ส่วนข้อเสนอรูปแบบที่ 2 จะเป็นการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหาร ในขณะที่ข้อเสนอรูปแบบที่ 3 จะเป็นการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ

1. ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหาร

ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาระยะสั้น โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้ปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดกระทรวงการคลังมาเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี ตามข้อเสนอรูปแบบนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนแทนกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมดอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงเดียว

จะเห็นได้ว่าข้อเสนอตามรูปแบบนี้จึงเป็นการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพียงเล็กน้อย กล่าวคือกองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคลและสังกัดส่วนราชการ โดยมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนเหมือนดังเช่นกรณีในปัจจุบัน หากแต่เปลี่ยนจากการสังกัดกระทรวงการคลังมาเป็นการสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมเช่นนี้จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป¹

ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านกฎหมายโดยการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹ การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นมีความจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม (มาตรา 22 ถึงมาตรา 31) และต้องมีการกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. โปรดดูเพิ่มเติม ภาคผนวก ข้อเสนอรูปแบบที่ 1.

จะมีข้อเสนออยู่ใน 3 ประเด็น คือ การกำหนดโครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม การจัดการรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.1 โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 นี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยให้มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีส่วนราชการระดับเทียบเท่ากรมเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน คือ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นทุนใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน รวมทั้งเพื่อให้มีการบริหารงานตามแผนที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการนี้ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน และการบัญชีด้วย แม้ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมจะยังคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ และมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนเหมือนดังเช่นกรณีในปัจจุบัน หากแต่การเปลี่ยนจากการสังกัดกระทรวงการคลังมาเป็นการสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดความมีเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้จัดการกองทุน ในการจัดสรรเงินอุดหนุน ในขณะที่การจัดสรรเงินเงินกู้ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินของรัฐเป็นผู้จัดการเงินของกองทุนในส่วนนี้ได้

1.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากปัญหาเรื่องการจัดการรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้ที่ไม่เพียงพอ ไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน กรณีจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมและเพิ่มเติมแหล่งรายได้ใหม่เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้เข้ามาอย่างเพียงพอต่อเนื่อง และมีความแน่นอนมากขึ้น กล่าวคือ ในกรณีของการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมจะเป็นการแก้ไขเพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจากเดิมที่กำหนดไว้เป็นครั้งคราว² มาเป็นการกำหนดเป็นรายปี โดยรัฐบาลต้องจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย ส่วนการเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่ จะเป็นการกำหนดเพิ่มเติมให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถปันส่วนมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลและเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี โดยในกรณีของการปันส่วนจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล จะเป็นการปันส่วนมาในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น ทั้งนี้ จะเป็นไปตามหลักการกั้นเงินรายได้อันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ที่ประกอบไปด้วยหลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้และหลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งในที่นี้จะเป็นการกั้นเงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าตอบแทนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลและการใช้อุทยานแห่งชาติ จึงถือว่าเป็นกรณีที่เป็นไปตามหลักการกั้นเงินรายได้

² มาตรา 22(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แบบเคร่งครัดและเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะเงินรายได้ที่ถูกกักไว้สอดคล้องและสัมพันธ์กันกับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่ายซึ่งเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ จะมีการกำหนดเพิ่มเติมให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถมีแหล่งที่มารายได้จากเงินที่มาจาก การดำเนินงานและการลงทุนของกองทุนที่อาจมีขึ้นในอนาคตให้นำเงินดังกล่าวสมทบเข้าไว้ในกองทุน รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับไม่ว่ากรณีใด เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้กองทุนมีแหล่งที่มารายได้ที่หลากหลายและสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ ได้³

ในการนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนในการดำเนินการเบิกจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมอาจกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เก็บรักษาไปหาผลตอบแทน เช่น การนำเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมไปฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้

1.3 รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

นอกจากปัญหาเรื่องการหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาสำคัญแล้ว กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนอีกด้วย กล่าวคือการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันกระทำในลักษณะของเงินอุดหนุนและเงินกู้ โดยมุ่งหมายให้การจัดสรรในลักษณะของเงินอุดหนุนเป็นมาตรการทางการเงินลำดับรอง และให้การจัดสรรในลักษณะของเงินกู้เป็นมาตรการทางการเงินลำดับแรก ขณะที่ในทางปฏิบัติการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนมากกว่าจัดสรรในลักษณะของเงินกู้ ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนกลายเป็นมาตรการหลัก ส่วนการจัดสรรเงินกู้กลายเป็นมาตรการลำดับรอง ซึ่งทำให้เงินหมุนเวียนของกองทุนลดลง ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินของกองทุนในลักษณะของเงินอุดหนุนและเงินกู้ต่างกัน อีกทั้งวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ก็ไม่ได้ครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อมมากนัก ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 2 คณะผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องแก้ไขวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยการขยายวัตถุประสงค์เพื่อให้ครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้ จะยังคงกำหนดให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมกระทำใน 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนและเงินกู้แต่จะขยายวัตถุประสงค์จากการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียและระบบกำจัดของเสียมาเป็นการจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ⁴ เพื่อให้ภารกิจและการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมครอบคลุมมิติต่างๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทิศทางการพัฒนาของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับแนวทางของต่างประเทศและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในการนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำงบการเงินส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน และต้องทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีแล้วแต่กรณีจะต้องจัดทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเสนอต่อ

³ อย่างไรก็ตาม แหล่งที่มารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ไม่ได้กล่าวถึงข้างต้นให้ยังคงไว้ตามเดิม

⁴ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ไม่ได้กล่าวถึงข้างต้นให้ยังคงไว้ตามเดิม

คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 รวมทั้งหลักความรับผิดชอบต่อหลักความโปร่งใส และหลักความมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักสำคัญทางกฎหมายการคลังอีกด้วย

1.4 ข้อดีและข้อเสียของการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานตามข้อเสนอรูปแบบที่ 1

การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านกฎหมายโดยให้ส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีข้อดีในแง่ของความเป็นไปได้สูงในการดำเนินการและมีความมีเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ในแง่ของความเป็นไปได้ เนื่องจากการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานเพียงเล็กน้อย เช่น การคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ และมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหาร หากแต่เปลี่ยนจากการจัดตั้งกองทุนขึ้นในกระทรวงการคลัง มาเป็นการจัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเปลี่ยนผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุนจากอธิบดีกรมบัญชีกลางมาเป็นเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะสามารถดำเนินการได้ ในระยะเวลาอันสั้น อีกทั้งไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายใหม่ เพียงแต่แก้ไขบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้น

ส่วนในแง่ของความเป็นเอกภาพนั้น อาจกล่าวได้ว่า ตามข้อเสนอรูปแบบที่ 1 นี้กองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีความเป็นเอกภาพในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลดีต่อบทบาทของกองทุนสิ่งแวดล้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกด้วย กล่าวคือการจัดตั้งกองทุนขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้มีโอกาสที่จะขอปันส่วนจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลและเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาเป็นรายได้ให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น เมื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้เพิ่มขึ้น ก็จะสามารถจัดสรรเงินดังกล่าวไปเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ของที่ย้ายขึ้นตามมาได้ นอกจากนี้ การเปลี่ยนจากการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงการคลังมาเป็นการจัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้การบริหารงานของกองทุนตลอดสายอยู่ภายใต้การสั่งการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยไม่แยกส่วนการจ่ายเงินไปอยู่ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กล่าวคือการกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรการ การอนุมัติโครงการ การเบิกเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการบริหารเงินของกองทุน รวมทั้งการจัดทำบัญชีและเอกสารต่างๆ มาอยู่ในการจัดการของสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหมด การสั่งการ และการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ของกองทุนจะมีความเป็นเอกภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการดำเนินการ เดิมที่จะต้องประสานกันข้ามกระทรวง และมีชัดเจนมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในส่วนราชการ โดยให้มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล และมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน ก็มีข้อเสียบางประการ กล่าวคือ ข้อจำกัดของการไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลยังคงทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา หรือฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันแม้ว่าจะมี

การกำหนดให้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่ใช่นโยบายการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ข้อจำกัดดังกล่าวยังคงทำให้การขอปันส่วนจากเงินที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาเป็นรายได้ให้กองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีความเป็นไปได้ยาก อีกทั้งการบริหารงานที่ผูกติดกับส่วนราชการซึ่งในที่นี้ คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งผลให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน เพราะจะต้องดำเนินการภายใต้ระบบบังคับบัญชา และแม้ว่าคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของกระทรวง การคลังจะมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และการบัญชี กองทุนสิ่งแวดล้อมก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้ระเบียบทางการเงินการคลังบางประการที่กระทรวงการคลังกำหนด ยิ่งไปกว่านั้น การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะนี้ยังไม่ตอบสนองต่อแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านที่ 6 ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่ 5 ปฏิรูปเครื่องมือเศรษฐกิจสำหรับสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้พัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีความอิสระและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดการขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตราย โดยมีการบริหารงานที่เป็นอิสระและคล่องตัว มีวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ชัดเจน และมีแหล่งที่มาของรายได้ที่มั่นคงและสม่ำเสมอ โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ มีการสรรหาผู้จัดการกองทุนที่มีความเป็นมืออาชีพในการทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรเพื่อสนองต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมาย โดยมีเป้าประสงค์และวาระการปฏิบัติงานที่ชัดเจนภายใต้หลักธรรมาภิบาล และมีตัวชี้วัด ได้แก่ ปริมาณขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตรายที่ผ่านการกำจัดที่ถูกต้องเพิ่มขึ้น

2. ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมืองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหาร

ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 นี้ โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับโครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้ดีขึ้น ตามข้อเสนอรูปแบบนี้เป็นการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อมมาเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่บริหารเงินกองทุนซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมเช่นนี้จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม และยกย่องพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ต่อไป⁵

การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของกองทุนในระยะเปลี่ยนผ่านจากการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและ

⁵ การดำเนินการตามข้อเสนอนี้จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม (มาตรา 22 ถึงมาตรา 31) และยกย่องพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ... รวมทั้งต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ด้วย ; โปรดดูเพิ่มเติม ภาคผนวก ข้อเสนอรูปแบบที่ 2.

สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ 1 มาเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2 ก่อนจะพัฒนาไปสู่การเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3

ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านกฎหมายโดยการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนจะมีข้อเสนออยู่ใน 3 ประเด็น คือ การกำหนดโครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม การจัดการรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.1 โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอรูปแบบที่ 2 นี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยให้มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน คือ สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมจะยังคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคลและสังกัดส่วนราชการเหมือนดังเช่นกรณีในปัจจุบัน แต่การเปลี่ยนจากการสังกัดกระทรวงการคลังมาเป็นการสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดความมีเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อีกทั้ง การกำหนดให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนจะทำให้การบริหารกองทุนมีความคล่องตัวมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารภารกิจ การบริหารเงินและการบริหารบุคลากร เนื่องจากไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของระบบราชการ

การปรับโครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ขึ้น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสถาบันกองทุนสิ่งแวดล้อม” อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์กรกลุ่มที่จะถูกจัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ทั้งนี้ สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะมีบทบาทสำคัญในการการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุน ตลอดจนดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด และจะต้องรับผิดชอบด้านผลงานต่อสาธารณะหรือประชาชนด้วย เพราะเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน

ขณะเดียวกันกองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีคณะกรรมการอีกหนึ่งชุด เรียก “คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม” ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เดิม แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทด้วย ดังนั้น ในการบริหารกองทุนจึงควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นและลดองค์ประกอบของกรรมการกองทุน

สิ่งแวดล้อมที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนไม่เกิน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเป็นประธานกรรมการ มีผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นเลขานุการ และเจ้าหน้าที่สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในการนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นผู้จัดการกองทุนทั้งในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุนและเงินกู้ ซึ่งมีหน้าที่วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านการลงทุนและด้านวิชาการ และมีอำนาจทำสัญญาแทนคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ในฐานะผู้ให้กู้ เก็บรักษา และเบิกจ่ายเงินของกองทุนให้แก่ผู้กู้ตามเงื่อนไขในสัญญา รวมทั้งติดตามทวงถาม และรับเงินที่ผู้กู้ชำระคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ยเพื่อนำส่งเข้ากองทุน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการกู้เงินของกองทุนได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้ที่ไม่เพียงพอ ไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน กรณีจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขแหล่งที่มา รายได้เดิมและเพิ่มเติมแหล่งรายได้ใหม่เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้เข้ามาอย่างเพียงพอ และต่อเนื่อง รวมทั้งมีความแน่นอนมากขึ้น กล่าวคือในกรณีของการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิม จะเป็นการแก้ไขเพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจากเดิมที่กำหนดไว้เป็นครั้งคราว⁷ มาเป็นการกำหนดเป็นรายปี และจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากเดิมที่ให้ไปตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด⁸ มาเป็นในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ในการนี้ จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้ครอบคลุมถึงการชดเชยค่าเสียหายหรือการเยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย เพื่อกำหนดให้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถใช้จ่ายเพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ขณะที่การเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่จะเป็นการกำหนดให้กองทุนสามารถปันส่วนมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลและเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี โดยในกรณีของการปันส่วนจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

⁶ ข้อคิดเห็นจากการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ร่วมกับสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 8 สิงหาคม 2562 ณ ห้องประชุม บอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพฯ

⁷ มาตรา 22(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁸ มาตรา 22(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จะเป็นการปันส่วนมาในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น ทั้งนี้ จะเป็นไปตามหลักการกันเงินรายได้อันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ที่ประกอบไปด้วยหลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้และหลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งในที่นี้จะเป็นการกันเงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าตอบแทนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลและการใช้อุทยานแห่งชาติ จึงถือว่าเป็นกรณีที่เป็นไปตามหลัก การกันเงินรายได้แบบเคร่งครัดและเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพราะเงินรายได้ที่ถูกกันไว้สอดคล้องและสัมพันธ์กันกับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่ายซึ่งเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเสนอให้กองทุนสามารถได้รับเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เพื่อสทบเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ให้การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีเป็นทำนองเดียวกับค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีทั่วไปที่ให้นำส่งเข้ากองทุนยุติธรรมโดยคดีสิ่งแวดล้อมในที่นี้จะมุ่งหมายถึงข้อพิพาทไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน เอกชนกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรืออันเนื่องมาจากการก่อภาวะมลพิษทุกรูปแบบ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ/หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน อีกทั้งจะมีการกำหนดเพิ่มเติมให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถมีแหล่งที่มารายได้จากเงินที่มาจากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับไม่ว่ากรณีใด เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้กองทุนมีแหล่งที่มารายได้ที่หลากหลายและสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ ได้⁹

ในการนี้ สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะเป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตลอดจนดำเนินการเบิกจ่ายเงินของกองทุน ทั้งนี้ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนและการบัญชีให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด

2.3 รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

นอกจากปัญหาเรื่องการจัดการรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาสำคัญแล้ว กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนอีกด้วย กล่าวคือ การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันกระทำในลักษณะของเงินอุดหนุนและเงินกู้ โดยมุ่งหมายให้การจัดสรรในลักษณะของเงินอุดหนุนเป็นมาตรการทางการเงินลำดับรอง และให้การจัดสรรในลักษณะของเงินกู้เป็นมาตรการทางการเงินลำดับแรก ขณะที่ในทางปฏิบัติ การจัดสรรในลักษณะของเงินอุดหนุนได้เปลี่ยนมาเป็นมาตรการทางการเงินลำดับแรก ส่วนการจัดสรรในลักษณะของเงินกู้ได้กลายมาเป็นมาตรการทางการเงินลำดับรอง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินของกองทุนในลักษณะของเงินอุดหนุนและเงินกู้ต่างกัน อีกทั้งวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ก็ไม่ได้ครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อมมากนัก ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยการขยายวัตถุประสงค์เพื่อให้ครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้ จะยังคงกำหนดให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมกระทำใน 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนและเงินกู้แต่จะขยายวัตถุประสงค์ของการจัดสรร

⁹ อย่างไรก็ดี แหล่งที่มารายได้อื่นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ไม่ได้กล่าวถึงข้างต้นให้ยังคงไว้ตามเดิม

เงินกองทุนให้กว้างขึ้นกว่าเดิมและเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ใหม่ให้สอดคล้องกับบทบาทของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ ตามข้อเสนอในรูปแบบที่ 2 นี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงมีวัตถุประสงค์การจัดสรรเงิน นอกเหนือจากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน ดังนี้

ในส่วนของเงินอุดหนุน สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณีใหญ่ๆ โดยกรณีหนึ่งจะเป็นการให้เฉพาะส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ และการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม บริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหา ภาวะมลพิษทุกรูปแบบ และอีกกรณีหนึ่ง จะเป็นการเปิดกว้างให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชน แล้วแต่กรณี สำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือ ดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในขณะที่ส่วนของเงินกู้ จะเป็นการให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น หรือให้เอกชนกู้ ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรือ อุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการ ป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมถึงการดำเนินงานและการบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

ในการนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักความมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักสำคัญทางกฎหมายการคลัง คณะผู้วิจัยเสนอให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะต้องจัดทำบัญชีของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ตามมาตรฐานของการบัญชี และจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายใน โดยจะต้องรายงาน ผลการตรวจสอบ ให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง นอกจากนี้ จะต้องส่งบุคลากรงบการเงิน และบัญชีให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี เพื่อทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) อีกทั้ง จะต้องทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำกับกำกับการดำเนินการของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันด้วย

2.4 ข้อดีและข้อเสียของการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2

แม้ว่าตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2 นี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงสถานะการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคลเหมือนดังเช่นกรณีในปัจจุบัน แต่การให้มีสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (แทนการให้ส่วนราชการเป็นผู้บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม) นั้นมีข้อดีหลายประการ ดังนี้

ด้านสถานะทางกฎหมาย กล่าวคือสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารกองทุนเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การมหาชน จึงมีอำนาจในการทำนิติกรรม สัญญา หรือฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง

ด้านการบริหารงาน กล่าวคือ การบริหารงานของสำนักบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะดำเนินการโดยคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการและการดำเนินงานโดยทั่วไปของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เช่น การอนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปี นอกจากนี้จะมีผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ทำให้มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น ไม่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาอย่างเช่นกรณีการให้ส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ 1 ในขณะเดียวกันสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ก็ยังมีความยึดโยงกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ เพราะเป็นหน่วยงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถกลายเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ ผลงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้านการบริหารงบประมาณ รายได้ขององค์การมหาชน โดยหลักไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายขององค์การมหาชน ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอให้การยกเว้นพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. มีการกำหนดไว้เช่นเดียวกันว่ารายได้ของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน อันจะทำให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) สามารถนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ อีกทั้ง เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ คณะผู้วิจัยเสนอให้คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการเงินการคลังในระดับหนึ่ง เพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบทางการเงินการคลังที่กระทรวงการคลังกำหนด การใช้จ่ายเงินก็เงินก็มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เนื่องจากสามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศเกี่ยวข้องกับการใช้เงินกองทุนซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณเองได้

ยิ่งไปกว่านี้ ข้อเสนอในรูปแบบที่ 2 นี้ยังส่งผลต่อการปฏิรูปบทบาทของกองทุนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวทางสากลด้วย กล่าวคือ การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถขอปันส่วนจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้ครอบคลุมถึงการชดใช้

ค่าเสียหายหรือการเยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย เพื่อกำหนดให้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถใช้จ่ายเพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันบาดาลในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เพื่อนำมาเป็นรายได้ของกองทุนได้มากขึ้น (ไม่ต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน) ก็จะทำให้กองทุนสามารถจัดสรรเงินดังกล่าวไปเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์และภารกิจของกองทุนที่ขยายขึ้นได้ ทั้งนี้ คดีสิ่งแวดล้อมจะหมายถึงข้อพิพาทไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน เอกชนกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรืออันเนื่องมาจากการก่อภาวะมลพิษทุกรูปแบบ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ/หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

อย่างไรก็ดี การการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านกฎหมายโดยให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นก็มีข้อเสียบางประการ กล่าวคือ ประการแรก การที่กองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคลเหมือนดังเช่นกรณีในปัจจุบัน ในขณะที่การจัดตั้ง การบริหาร การดำเนินการ การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ด้วย ประการต่อมา การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ถือว่าเป็นการปรับปรุงขนาดใหญ่จำเป็นต้องได้รับการผลักดันในระดับกระทรวงและระดับรัฐบาล ซึ่งเป็นไปได้ยากหากนโยบายระดับกระทรวงและระดับรัฐบาลในขณะนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญหลักกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ประการสุดท้าย ในอนาคตหากสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ต้องการหารายได้เพิ่มขึ้นโดยการขอปันส่วนจากเงินภาษี เงินค่าธรรมเนียม และเงินค่าปรับที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาเป็นรายได้ของกองทุนก็必将มีความเป็นไปได้ยาก

3. ข้อเสนอรูปแบบที่ 3 การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ

ข้อเสนอรูปแบบที่ 3 เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้ปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากการเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสังกัดกระทรวงการคลังมาเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะนี้จะทำให้กองทุนกลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ดังนั้น ข้อเสนอตามรูปแบบนี้จึงเป็นการปรับโครงสร้างและการ

ดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาของกองทุนในระยะยาวและมีความยั่งยืน ในการปรับโครงสร้างและการทำงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบนี้ จำเป็นต้องยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแก้ไขบทบัญญัติอื่นที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกัน และต้องยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะและเพื่อกำหนดสถานะของกองทุนให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰

ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างและการทำงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีข้อเสนออยู่ใน 3 ประเด็น คือ การกำหนดโครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม การจัดการรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม และการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

3.1 โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอรูปแบบที่ 3 นี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยให้มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่เป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามแนวทางการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้จำแนกลักษณะของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้ที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหารตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3 นี้ ให้เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของรัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดการคุ้มครอง การอนุรักษ์ การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกันแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะมีผลทำให้กองทุนมีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ซึ่งรวมถึงการถือครองกรรมสิทธิ์ การมีสิทธิครอบครอง และการมีทรัพย์สิน นอกจากนั้น กองทุนยังสามารถก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรม สัญญา ทั้งในและนอกราชอาณาจักรได้ด้วยตนเอง อีกทั้งยังสามารถนำเงินและทรัพย์สินของกองทุนไปลงทุนหรือหาผลประโยชน์ได้ ยิ่งไปกว่านั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ เช่น การใช้อำนาจรัฐในการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐที่องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ไม่สามารถกระทำได้

โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบนี้จะมีผลทำให้การบริหารกองทุนกระทำโดย “คณะกรรมการ” ซึ่งในที่นี้ คือ คณะกรรมการบริหารกองทุน

¹⁰ การดำเนินการตามข้อเสนอนี้จำเป็นต้องตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ 2 ชั้นฉบับ โดยฉบับแรกตราขึ้นเพื่อยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแก้ไขบทบัญญัติอื่นที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกัน (ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.) ส่วนอีกฉบับตราขึ้นเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ (ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.) เพื่อกำหนดสถานะของกองทุนให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ; โปรดดูเพิ่มเติม ภาคผนวก ข้อเสนอรูปแบบที่ 3.

สิ่งแวดล้อม โดยเพื่อให้การบริหารกองทุนเป็นไปการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้ คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วยบุคลากรจากภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹¹ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย การเงิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของ กองทุน¹² ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีผู้จัดการกองทุน สิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินของ กองทุนสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินกองทุน กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการส่งเงิน เข้ากองทุน การขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบ ของกระทรวงการคลัง กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุน อัตราดอกเบี้ยและหลักประกัน ตามความจำเป็นและเหมาะสม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุน อำนาจหน้าที่และวิธี ดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม และกำกับดูแลการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของกองทุนและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ กำหนด รวมทั้งบริหารสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนให้มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ตลอดจน อนุมัติแผนงานและโครงการ และงบประมาณประจำปีของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... กำหนด หรือที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง ขององค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานของ กองทุนและสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดค่าตอบแทน สิทธิ ประโยชน์ และสวัสดิการของผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของกองทุน ทั้งนี้ จะต้อง เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนตาม พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กำหนด อย่างไรก็ดี คณะกรรมการบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อมจะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... กำหนดหรือที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายด้วย

ในการนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการกองทุน และผู้รับผิดชอบบริหารงานของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร กองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นหน่วยงานธุรการของกองทุนด้วย ดังนั้น สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมจะ

¹¹ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีจำนวน 2 คนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งจากผู้ที่คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ

¹²ผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวน 4 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านกฎหมาย การเงิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยด้านละ 1 คน หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของกองทุน สิ่งแวดล้อม

มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานต่างๆ ของกองทุน ประสานความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อม และเสนอแผนการเงิน งบประมาณประจำปี จัดทำรายงานประจำปีและความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชีต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ศึกษา วิจัย ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน รวมทั้งสนับสนุนและเผยแพร่ผลการศึกษา วิจัย ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้ และการนำผลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ และประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องปฏิบัติตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดอื่นก็ได้

3.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากปัญหาเรื่องการหารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้ที่ไม่เพียงพอ ไม่ต่อเนื่องและไม่แน่นอน กรณีจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมและเพิ่มเติมแหล่งรายได้ใหม่เพื่อทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรายได้เข้ามาอย่างเพียงพอ ต่อเนื่องและมีความแน่นอนมากขึ้น โดยมีข้อพิจารณาว่าเมื่อมีการปรับโครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้กองทุนมีความเป็นอิสระในการดำเนินการที่กว้างมากขึ้นและสามารถบริหารกองทุนได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้แหล่งที่มารายได้ของกองทุนจึงสามารถกำหนดให้กว้างมากขึ้นได้เพื่อครอบคลุมการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3 นี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมและเพิ่มเติมแหล่งรายได้ใหม่ ในส่วนการแก้ไขแหล่งที่มารายได้เดิมนั้น ได้แก่ การแก้ไขให้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจากเดิมที่กำหนดไว้เป็นครั้งคราว¹³ มาเป็นการกำหนดเป็นรายปี โดยรัฐบาลต้องจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและ แผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย และการแก้ไขให้กองทุนได้รับเงินสมทบจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากเดิมที่กำหนดให้เป็นตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด¹⁴ มาเป็นการกำหนดในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี ทั้งนี้ จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้ครอบคลุมถึงการชดเชยค่าเสียหายหรือการเยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย เพื่อกำหนดให้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถใช้จ่ายเพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

ส่วนการเพิ่มเติมแหล่งที่มารายได้ใหม่ของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนตามที่พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. กำหนด โดยจะเป็นการจัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

¹³ มาตรา 22(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁴ มาตรา 22(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

และให้กองทุนสามารถปันส่วนมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลและเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี โดยในกรณีของการปันส่วนจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล จะเป็นการปันส่วนมาในอัตราร้อยละ 10 ต่อปีของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น ทั้งนี้ จะเป็นไปตามหลักการกันเงินรายได้อันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักลักษณะทั่วไปของรายได้ที่ประกอบไปด้วยหลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้และหลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งในที่นี้จะเป็นการกันเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และเงินค่าตอบแทนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลและการใช้อุทยานแห่งชาติ จึงถือว่าเป็นกรณีที่เป็นไปตามหลักการกันเงินรายได้แบบเคร่งครัด และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะเงินรายได้ที่ถูกกันไว้สอดคล้องและสัมพันธ์กันกับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้จ่ายซึ่งเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเสนอให้กองทุนสามารถได้รับเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุน หรือในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เพื่อสทบเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ให้การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีเป็นทำนองเดียวกับค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีทั่วไปที่ให้นำส่งเข้ากองทุนยุติธรรม โดยคดีสิ่งแวดล้อมในที่นี้จะมุ่งหมายถึงข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน เอกชนกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและ/หรืออันเนื่องมาจากการก่อภาวะมลพิษทุกรูปแบบ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ/หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถมีแหล่งที่มารายได้จากเงินที่มาจากกรดำเนินการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุนที่อาจมีขึ้นในอนาคตว่าให้นำเงินดังกล่าวสมทบเข้าไว้ในกองทุน รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนสิ่งแวดล้อมได้รับไม่ว่ากรณีใด เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้กองทุนมีแหล่งที่มารายได้ที่หลากหลายและสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ ได้ ทั้งนี้ จะกำหนดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นใหม่สามารถรับโอนเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ด้วย

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงแหล่งที่มารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบนี้จะยังคงแหล่งที่มารายได้เดิมบางประการ ได้แก่ เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งกองทุนไม่ต้องนำส่งคลัง เนื่องจากมีการกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายของเงินช่วยเหลือหรือเงินบริจาคไว้แล้ว อันเป็นข้อยกเว้นของหลักการนำเงินส่งคลังหรือลักษณะทั่วไปของรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการไม่นำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะ และดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

การปรับปรุงแหล่งที่มารายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3 นี้คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้มีหน้าที่ต้องส่งเงินบำรุงกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ส่งเงินบำรุงกองทุนหรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง รวมถึงมีการกำหนดความรับผิดอาญาในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล แต่ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือ

ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เพื่อเป็นการประกันว่ากองทุนจะรับรายได้จากแหล่งที่มารายได้นี้ อย่างไรก็ตาม ความผิดดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบ เพื่อดำเนินการเปรียบเทียบได้ โดยเมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบและผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

3.3 รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

นอกจากปัญหาเรื่องการจัดการรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาสำคัญแล้ว กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนอีกด้วย กล่าวคือการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันกระทำในลักษณะของเงินอุดหนุนและเงินกู้ โดยมุ่งหมายให้การจัดสรรในลักษณะของเงินอุดหนุนเป็นมาตรการทางการเงินลำดับรอง และให้การจัดสรรในลักษณะของเงินกู้เป็นมาตรการทางการเงินลำดับแรก ขณะที่ในทางปฏิบัติการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนมากกว่าจัดสรรในลักษณะของเงินกู้ ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนกลายเป็นมาตรการหลัก ส่วนการจัดสรรเงินกู้กลายเป็นมาตรการลำดับรอง ซึ่งทำให้เงินหมุนเวียนของกองทุนลดลง ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดสรรเงินของกองทุนในลักษณะของเงินอุดหนุนและเงินกู้ต่างกัน อีกทั้งวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ก็ไม่ได้ครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อมมากนัก ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 2 คณะผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องขยายวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยการยกฐานะพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ต้องกำหนดวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินกองทุนให้ครอบคลุมถึงระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ และการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม บริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหามลพิษทุกระบบ ทั้งนี้ แนวทางในการกำหนดการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. คณะผู้วิจัยเห็นว่าให้การจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมกระทำใน 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนและเงินกู้ และคงวัตถุประสงค์เดิมบางส่วนของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่บัญญัติเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ใหม่ของกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น ตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3 นี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจึงมีวัตถุประสงค์การจัดสรรเงิน นอกเหนือจากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน ดังนี้

ในส่วนของเงินอุดหนุน สามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณีใหญ่ๆ โดยกรณีแรก จะเป็นการให้เฉพาะส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ และการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม บริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหามลพิษทุกระบบ กรณีถัดมา จะเป็นการเปิดกว้างให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชน แล้วแต่กรณี สำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรณีสุดท้าย จะเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในขณะที่ส่วนของเงินกู้ สามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณีใหญ่ๆ เช่นเดียวกัน กล่าวคือ กรณีแรก จะเป็นการให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น กรณีที่สอง เป็นการให้เอกชนกู้ ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมถึงการดำเนินงานและการบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย กรณีสุดท้าย ยังเป็นการจัดสรรเงินกู้ยืมให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในเรื่องการติดตาม การประเมินผล การควบคุมตรวจสอบการจัดสรรเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยเสนอให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลของทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องทำรายงานประจำปีของกองทุนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งงบการเงิน และรายงานของผู้สอบบัญชีด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักความมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักสำคัญทางกฎหมายการคลัง

3.4 ข้อดีและข้อเสียของการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3

การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านกฎหมายโดยให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. มีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นมีข้อดีหลายประการ ดังนี้

ด้านโครงสร้างองค์กร กล่าวคือ แม้ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีสถานะเป็นองค์การมหาชน ก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนขึ้นตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3 เป็นการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มีหลักเกณฑ์การใช้บังคับเป็นของตนเองตามพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. จึงสามารถกำหนดบทบัญญัติ เกี่ยวกับกองทุน โครงสร้างหน่วยงาน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ เองได้

ด้านสถานะทางกฎหมาย กล่าวคือ การที่กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่ต่างๆ ด้วยตนเอง ส่งผลให้กองทุนมีอำนาจในการทำนิติกรรม สัญญา หรือฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเองทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งมีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ซึ่งรวมถึงการถือกรรมสิทธิ์ การมีสิทธิครอบครอง และการมีทรัพย์สินสิทธิ อีกทั้งยังสามารถนำเงินและทรัพย์สินของกองทุนไปลงทุนหรือหาผลประโยชน์ได้ ยิ่งไปกว่านั้นกองทุนสามารถใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ เช่น การใช้อำนาจในการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐที่องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ กองทุนมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินและรายได้ของตนเองโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ด้านการบริหารงาน กล่าวคือ การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานมากกว่าการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยมีสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานบริหารกองทุน ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2 แม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน แต่ในการบริหารหน่วยงานจะดูแลรับผิดชอบโดยผู้บริหารหน่วยงานและคณะกรรมการบริหารโดยตรง และไม่ถูกกำกับตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับการกำกับองค์การมหาชน เช่น การอนุมัติแผนงานโครงการ และงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน อีกทั้ง ยังมีความความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง เพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบทางการเงินการคลังที่กระทรวงการคลังกำหนดตั้งเช่นกรณีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2 ดังนั้นการใช้จ่ายเงินก็จะมีคล่องตัวและยืดหยุ่นกว่ามาก ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนยังสามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินกองทุนซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ การยุบเลิกกองทุนก็ทำได้ยาก เว้นแต่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกมาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

คณะผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอรูปแบบที่ 3 นี้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและมีความยั่งยืน จึงเป็นข้อเสนอที่ควรนำไปปรับใช้ในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในอนาคต เนื่องจากข้อเสนอรูปแบบที่ 3 นี้สามารถตอบสนองต่อแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านที่ 6 ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในประเด็นที่ 5 ปฏิรูปเครื่องมือเศรษฐกิจศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ประสงค์ให้พัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีความอิสระและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดการขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตราย มีการบริหารงานที่เป็นอิสระและคล่องตัว มีวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ชัดเจน และมีแหล่งที่มาของรายได้ที่มั่นคงและสม่ำเสมอ โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ มีการสรรหาผู้จัดการกองทุนที่มีความเป็นมืออาชีพในการทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรเพื่อสนองต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมาย โดยมีเป้าประสงค์และวาระการปฏิบัติงานที่ชัดเจนภายใต้หลักธรรมาภิบาล และมีตัวชี้วัด คือ ปริมาณขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตรายที่ผ่านการกำจัดที่ถูกต้องเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานทางด้านกฎหมายโดยให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นก็มีข้อเสียบางประการ กล่าวคือ การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานในลักษณะนี้ถือว่าการปรับปรุงขนาดใหญ่ จำเป็นต้องได้รับการผลักดันในระดับรัฐบาล ซึ่งมีความเป็นไปได้ยากหากนโยบายระดับรัฐบาลในขณะนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างและสถานะองค์กรของกองทุนให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนี้ มักจะใช้กับกองทุนสาธารณะที่เป็นหมุนเวียนขนาดใหญ่ เช่น กองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น ดังนั้น หากกองทุนสิ่งแวดล้อมต้องการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นโดยการขอปันส่วนจากเงินภาษี เงินค่าธรรมเนียม และเงินค่าปรับที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาเป็นรายได้ของกองทุนก็จะเป็นไปได้อย่างยากยิ่ง อีกทั้ง ในปัจจุบันการกั้นเงินรายได้จากภาษี หรือค่าธรรมเนียม เพื่อนำมาจัดสรรให้กองทุนเป็นการเฉพาะโดยการเก็บจากส่วนเพิ่มของฐานภาษี หรือค่าธรรมเนียม ที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วในรูปแบบของ Surcharge Tax ดังเช่นกรณีของการกั้นเงินภาษีสุราและภาษียาสูบเพื่อนำมาจัดสรรให้กองทุนสนับสนุน

สร้างเสริมสุขภาพเป็นการเฉพาะก็ไม่สามารถกระทำได้อีกต่อไป เนื่องจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติห้ามไว้ กล่าวคือ แม้มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถกู้เงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมโดยมีการกำหนดส่วนเพิ่มได้ แต่ก็เฉพาะกรณีที่เป็นการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นเพราะภาษีเป็นรายได้หลักของประเทศ หากมีการกู้เงินภาษีก็นำรายได้แผ่นดินที่นำส่งเข้าคลังมีจำนวนน้อยเป็นภาระทางการคลังอย่างหนึ่งอันส่งผลต่อดุลงบประมาณซึ่งกระทบต่อภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้

ตารางเปรียบเทียบข้อเสนอการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ลักษณะสำคัญ	ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	ข้อเสนอรูปแบบที่ 3
1. รูปแบบ	การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหาร	การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหาร	การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ
2. โครงสร้าง/สถานะทางกฎหมาย	-เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -มีส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -มีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดการกองทุน	-เป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -มีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน ได้แก่ สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 -มีผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นผู้จัดการกองทุน	-เป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับ ประสานองค์การมหาชน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -มีสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการกองทุน
3. รายได้ของกองทุน	-มีทั้งการคงแหล่งที่มาของรายได้เดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมแหล่งที่มาของรายได้ให้กว้างขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี (2) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	-มีทั้งการคงแหล่งที่มาของรายได้เดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมแหล่งที่มาของรายได้ให้กว้างขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี (2) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	-มีทั้งการคงแหล่งที่มาของรายได้เดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมแหล่งที่มาของรายได้ให้กว้างขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ลักษณะสำคัญ	ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	ข้อเสนอรูปแบบที่ 3
	(4) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี (5) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี (6) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ (7) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน (8) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (9) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด	(4) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี (5) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี (6) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (7) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ (8) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน (9) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (10) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด	(2) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามกฎหมายกองทุนสิ่งแวดล้อม (3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี (4) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปี (5) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (6) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี (7) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี (8) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (9) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

ลักษณะสำคัญ	ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	ข้อเสนอรูปแบบที่ 3
			(10) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน (11) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (12) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด
4. รายจ่ายของกองทุน	-คงการจัดสรรเงินใน 2 ลักษณะ คือ เงินกู้และเงินอุดหนุน -มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินให้กว้างขึ้น มีรายละเอียดดังนี้ (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ	-คงการจัดสรรเงินใน 2 ลักษณะ คือ เงินกู้และเงินอุดหนุน -มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินให้กว้างขึ้น มีรายละเอียดดังนี้ (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย	-คงการจัดสรรเงินใน 2 ลักษณะ คือ เงินกู้และเงินอุดหนุน -มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินให้กว้างขึ้น มีรายละเอียดดังนี้ (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด

ลักษณะสำคัญ	ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	ข้อเสนอรูปแบบที่ 3
	หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (4) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน	(3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (4) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ (5) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้าง การมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของ	กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามกฎหมายกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย (4) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ (5) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้าง การมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน (6) ให้การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้ และสร้างจิตสำนึกแก่ประ-ชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

ลักษณะสำคัญ	ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	ข้อเสนอรูปแบบที่ 3
		กองทุน (6) ให้การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้ และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม (7) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (9) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน	(7) จัดสรรเป็นเงินทุนอุดหนุนหรือเป็นเงินกู้ยืมให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (8) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (9) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (10) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน
5. ข้อดี	-มีความเป็นเอกภาพในการบริหารและจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพราะเป็นการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -มีความเป็นไปได้สูงในการดำเนินการ เพราะเป็นการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนเพียงเล็กน้อย	-มีสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การมหาชน จึงมีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา และฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง ทำให้มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากขึ้น ในขณะเดียวกันยังมีความยืดหยุ่นกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารและจัดการ	-มีสถานะเป็นองค์การมหาชน ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพราะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ -กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่ต่างๆ ด้วยตนเอง ส่งผลให้กองทุนมีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา หรือฟ้องร้องดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง อีกทั้ง ยังสามารถใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ เช่น การใช้อำนาจในการจัดเก็บ

ลักษณะสำคัญ	ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	ข้อเสนอรูปแบบที่ 3
		สิ่งแวดล้อมมากขึ้น -มีคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการและการดำเนินงานโดยทั่วไปของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) -มีรายได้เป็นของตนเอง กล่าวคือ รายได้ขององค์การมหาชนนั้นโดยหลักไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน	เงินบำรุงกองทุน -มีคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน ให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินกองทุน กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการส่งเงินเข้ากองทุน การขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืม อัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุน อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน และกำกับดูแลการดำเนินงาน รวมทั้งบริหารสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุน อนุมัติแผนงานและโครงการ และงบประมาณของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ -มีรายได้เป็นของตนเอง กล่าวคือ รายได้ขององค์การมหาชนนั้นโดยหลักไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน -ตอบสนองต่อแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านที่ 6 ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ลักษณะสำคัญ	ข้อเสนอรูปแบบที่ 1	ข้อเสนอรูปแบบที่ 2	ข้อเสนอรูปแบบที่ 3
6. ข้อเสีย	-ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนเพราะมีข้อจำกัดในการดำเนินการอันเนื่องมาจากการไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา หรือฟ้องคดีด้วยตนเอง -ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานของกองทุน เพราะมีโครงสร้างที่ผูกติดกับส่วนราชการ -ตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบทางการเงินการคลังที่กระทรวงการคลังกำหนด -มีความเป็นไปได้ยากที่จะได้รับอนุมัติให้กันเงินรายได้ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	-กองทุนสิ่งแวดล้อมยังคงสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล -การจัดตั้ง การบริหาร การดำเนินการ การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 -มีความเป็นไปได้ยากที่จะได้รับอนุมัติให้กันเงินรายได้ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -มีความเป็นไปได้ยากในการดำเนินการ เพราะเป็นการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนขนาดใหญ่ จึงต้องได้รับการผลักดันในระดับกระทรวงและระดับรัฐบาล	-มีความเป็นไปได้ยากที่จะได้รับอนุมัติให้กันเงินรายได้ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ อำนาจของ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม -มีความเป็นไปได้ยากในการดำเนินการ เพราะเป็นการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนขนาดใหญ่ จึงต้องได้รับการผลักดันในระดับรัฐบาล

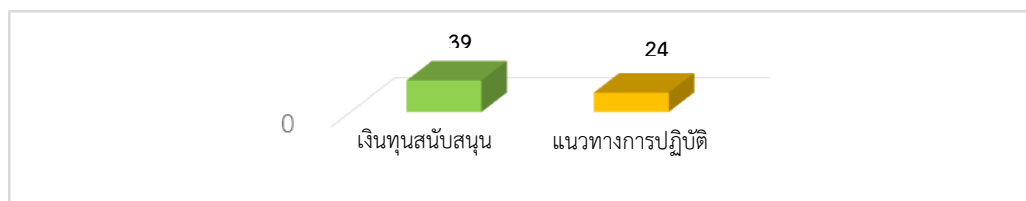
บทที่ 7

ข้อเสนอด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร และข้อพิจารณาต่างๆ ทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมทางด้านโครงสร้างองค์กรและทรัพยากรบุคคล โดยจะนำเสนอรายงานเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การทำ SWOT Analysis ของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากผลการทำการสำรวจความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ (2) ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง

1. การทำ SWOT Analysis ของกองทุนสิ่งแวดล้อมจากผลการทำการสำรวจความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จุดแข็ง-โอกาส (S-O)



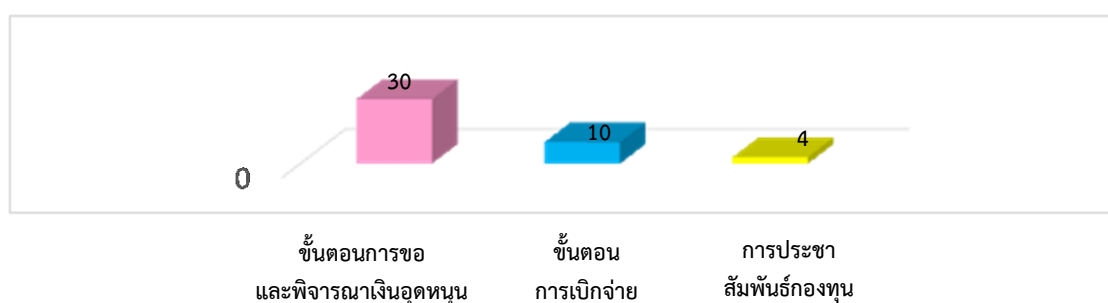
เงินสนับสนุน (39)

- สนับสนุนทั้งเงินอุดหนุน และเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ
- เป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณมาก สามารถสนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ และภาคเอกชนได้
- สนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหา ป้องกัน และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องรอแหล่งทุนจากหน่วยงานต้นสังกัด
- เป็นแหล่งเงินที่ดีในการจัดทำกิจกรรมของ อบท. ทำให้ อบท. มีแรงจูงใจในการดำเนินงาน

แนวทางการปฏิบัติ (24)

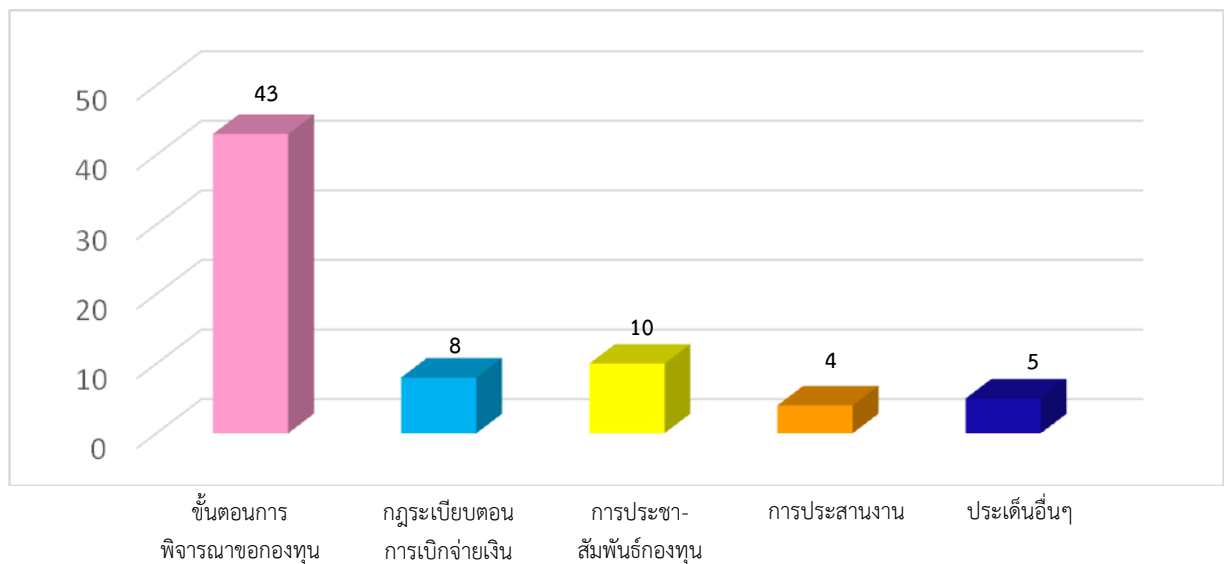
- อำนาจบริหารและบริหารงานโดยองค์กรเอง
- มีกฎ ระเบียบ ควบคุม และมีแนวทางการปฏิบัติหรือใช้จ่ายเงินกองทุนที่ชัดเจน
- มีแนวทางในกระบวนการถ่ายทอดภารกิจ โครงการที่ชัดเจน

จุดอ่อน-อุปสรรค (W-T)



ขั้นตอนการขอและพิจารณาเงินอุดหนุน (30) • การจัดทำโครงการขั้บซ้อน มีขั้นตอนมาก และเข้าถึงยาก • การพิจารณาใช้เวลานาน • ความไม่ต่อเนื่องของงบประมาณ • เจื่อนไขในการขออาจเพิ่มงวดมากจนผู้ขออดใจ ไม่อยากขอ	ขั้นตอนการเบิกจ่าย (10) • ความล่าช้าในการโอนเงิน • ขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณขั้บซ้อน ทำให้ล่าช้ากว่ากำหนด	การประชาสัมพันธ์กองทุน (4) • การประชาสัมพันธ์รายละเอียดข้อมูลกองทุนไม่ชัดเจน • จัดปฏิทินการทำงานที่ชัดเจน ตามขั้นตอนและประชาสัมพันธ์แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
---	--	---

ข้อเสนอการปรับปรุง



จากผลการ Survey ในเรื่อง “ข้อเสนอการปรับปรุง” พบว่า สิ่งที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยากให้กองทุนสิ่งแวดล้อมปรับปรุง มี 4 เรื่องหลักๆ ตามลำดับความสำคัญดังนี้

1. ขั้นตอนการพิจารณาขอกองทุน (43)
2. การประชาสัมพันธ์กองทุน (10)
3. ทุกระเบียบตอนการเบิกจ่ายเงิน (8)
4. การประสานงาน (4)

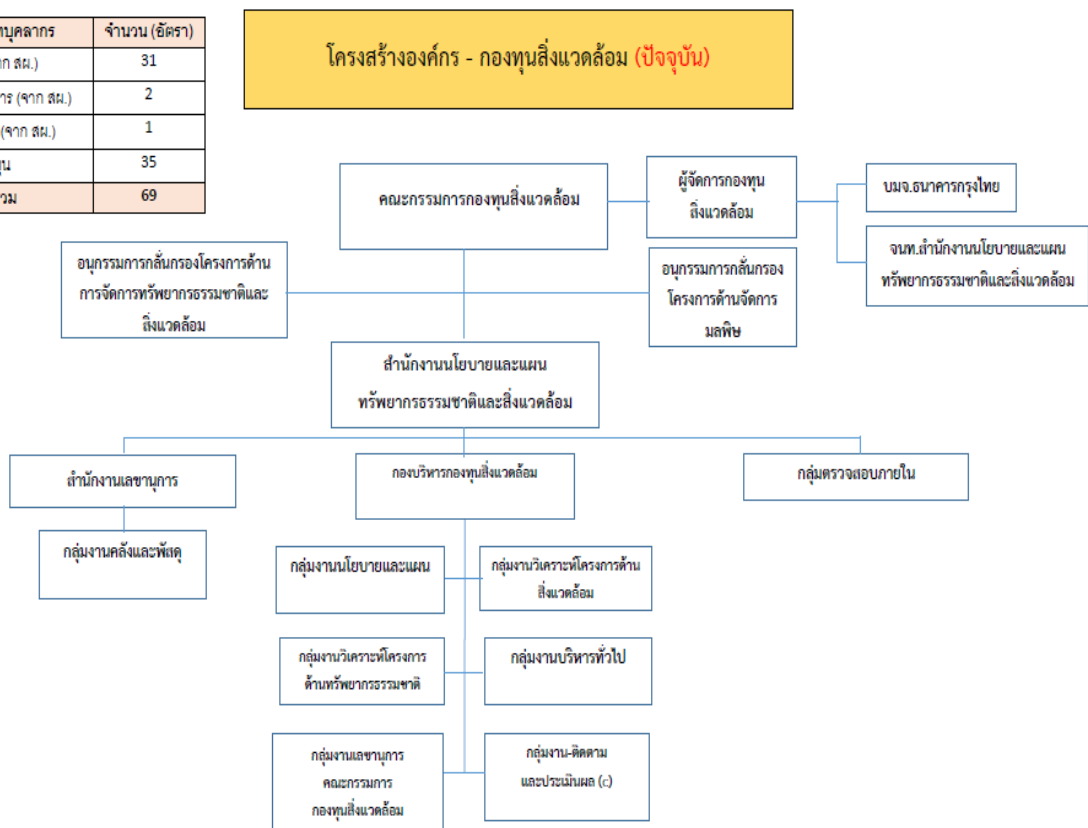
2. ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง

ตามที่ข้อเสนอด้านกฎหมายได้กล่าวไว้ในบทที่ 6 ซึ่งได้เสนอรูปแบบในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อมคงสถานะไม่เป็นนิติบุคคล แต่ย้ายจากการสังกัดกระทรวงการคลังมาสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรูปแบบที่ 1 กองทุนสิ่งแวดล้อมมีสถาบันบริหารกองทุนฯ (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานบริหารงานกองทุนฯ เป็นรูปแบบที่ 2 และยกสถานะกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นรูปแบบที่ 3

คณะผู้วิจัยซึ่งได้ศึกษาจุดอ่อน จุดแข็ง และโครงสร้างขององค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน (ตามแผนภาพด้านล่างนี้) ประกอบกับการศึกษาวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ ของกองทุน ตลอดจนโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย กองทุนยุติธรรม และสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) (สบพน.) จึงเห็นว่าการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2 และรูปแบบที่ 3 จำเป็นจะต้องจัดทำโครงสร้างองค์กรใหม่เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบกองทุนฯ ที่ชัดเจน (Environmental Funding Org.)
2. เพื่อสร้างการรับรู้ในพันธกิจขององค์กรใหม่ (Visibility)
3. เพื่อลดขั้นตอนการพิจารณาขออนุมัติกองทุนฯ และเร่งรัดการเบิกจ่าย
4. เพื่อประชาสัมพันธ์กองทุน
5. เพื่อประสานและบูรณาการกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้อง
6. เพื่อให้ครอบคลุมกับการขยายขอบเขตพันธกิจ ในการยกสถานะกองทุนฯ เป็นนิติบุคคลในอนาคต

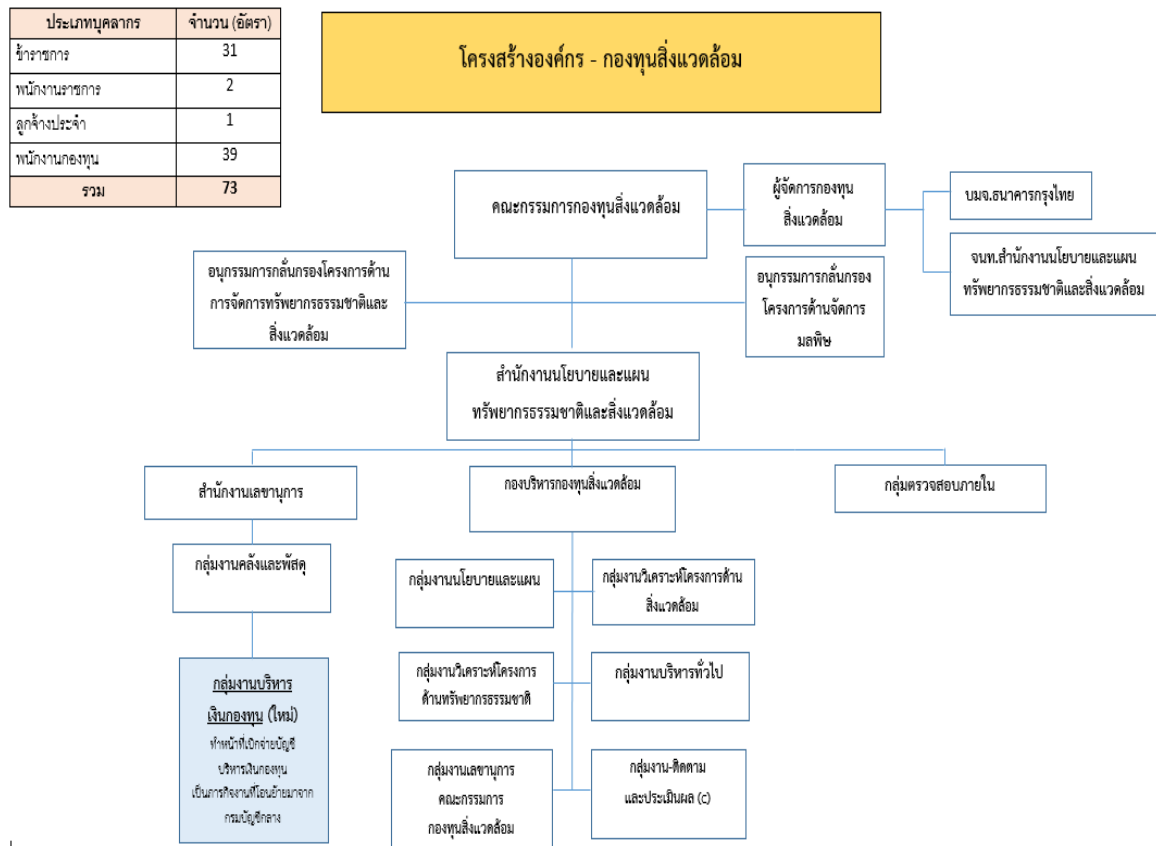
ประเภทบุคลากร	จำนวน (อัตรา)
ข้าราชการ (จาก สผ.)	31
พนักงานราชการ (จาก สผ.)	2
ลูกจ้างประจำ (จาก สผ.)	1
พนักงานกองทุน	35
รวม	69



ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะได้เสนอผลการศึกษาการจัดโครงสร้างองค์กร อัตรากำลังและภารกิจของข้อเสนอทั้ง 3 รูปแบบ ตามลำดับ

2.1 แนวทางที่ 1 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.1 โครงสร้างองค์กร



2.1.2 อัตรากำลัง

เพิ่มอัตรากำลังด้านบัญชีการเงินในหน่วยงานเดิม รวม 4 อัตรา โดยอยู่ภายใต้กลุ่มงานบริหารเงินกองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อรับผิดชอบภารกิจเบิกจ่ายบัญชี และบริหารเงินกองทุน ซึ่งรับโอนภารกิจการอนุมัติเงินกองทุนจากกรมบัญชีกลาง

อัตรากำลังเดิม ประกอบด้วยบุคลากร 2 ประเภท คือ บุคลากรที่มาจาก สผ. (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และเป็นพนักงานกองทุนเอง บุคลากรที่มาจาก สผ. ประกอบด้วย ข้าราชการ 31 อัตรา พนักงานราชการ 2 อัตรา ลูกจ้างประจำ 1 อัตรา และลูกจ้างประจำ 1 อัตรา พนักงานกองทุน 35 อัตรา รวมเป็น 69 อัตรา และเมื่อรวมอัตรากำลังพนักงานกองทุน ที่เพิ่มขึ้นใหม่ 4 อัตรา จะทำให้มีอัตรากำลังทั้งหมด 73 อัตรา

2.1.3 ภารกิจ

หากยังคงรูปแบบที่ 1 โครงสร้างองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กองทุนสิ่งแวดล้อมควรต้องเพิ่มบทบาทใน 3 ภารกิจหลัก ซึ่งสังกัดภายใต้ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบัญชีการเงิน ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย และฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

ฝ่ายบัญชีการเงิน

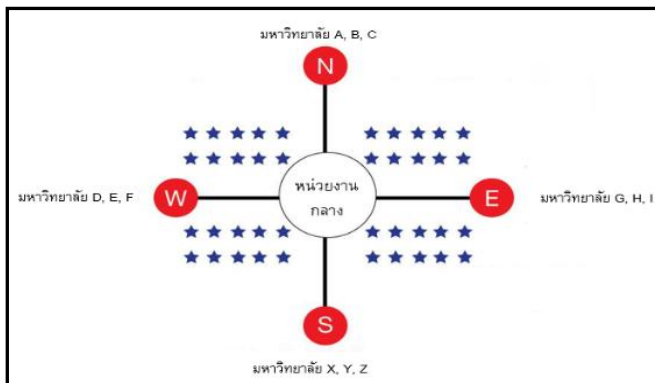
จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ภายในโครงสร้างเดิม เพื่อรับโอนภารกิจการอนุมัติเงินกองทุนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางมาบริหารเอง โดยเพิ่มอัตรากำลัง 4 อัตรา ได้แก่ นักวิชาการการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่อาวุโส และเจ้าหน้าที่

ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย (อยู่ในกลุ่มบริหารงานทั่วไป)

คณะผู้วิจัยเสนอให้พัฒนางานด้านภาคีเครือข่าย โดยอยู่ภายใต้กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป และให้เน้นการทำงานกับภาคีเครือข่ายดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรา

สิ่งที่จะดำเนินการได้ทันที คือ การเพิ่มภาคีเครือข่ายทั้ง 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

- 1) เพิ่มภาคีเครือข่าย (ประเภทที่ 1) กับมหาวิทยาลัยที่มีคณะสิ่งแวดล้อม
 - 1. เริ่มจากมหาวิทยาลัยที่มีศักยภาพประมาณ 2-3 แห่ง เพื่อสร้างเป็น Role Model
 - 2. ทำ MOU ระหว่างกองทุนสิ่งแวดล้อมกับมหาวิทยาลัยที่เป็นพันธมิตรกัน
 - 3. จัดทำโครงการนำร่อง มหาวิทยาลัยละ 1 แห่ง
 - 4. ใช้มหาวิทยาลัยให้เป็นศูนย์เรียนรู้ เพื่อพัฒนา “พี่เลี้ยง”



องค์กรเครือข่ายนี้จะกระจายตัวอยู่ในทุกภาคส่วนของประเทศไทย เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายพี่เลี้ยงดังกล่าว

2) เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายพี่เลี้ยง (ประเภทที่ 2) ได้แก่ ผู้ที่เคยได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อม และมีผลงานที่ดี

3) อบรมผู้ที่ต้องการเสนอขอทุนสนับสนุนจากกองทุน (ประเภทที่ 3) เพื่อให้สามารถเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน ได้อย่างถูกต้อง

กลุ่มเป้าหมาย ประเภทที่ 3 ได้แก่

- ส่วนราชการ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
- องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGO)
- เครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติฯ (ทสม.)
- สภาองค์กรชุมชนตำบล
- คณะกรรมการหมู่บ้าน
- สถาบันการศึกษาของรัฐ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

-สถาบันการศึกษา สังกัด อปท.

-หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น

ภาคีเครือข่ายประเภทที่ 3 หรือกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว จะต้องได้รับการอบรมเกี่ยวกับ “วิธีการเขียนข้อเสนอโครงการ” กับภาคีเครือข่ายประเภทที่ 1 คือมหาวิทยาลัยที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลเครือข่ายที่อยู่ในพื้นที่ภาคต่างๆ

เนื่องจากภาคีเครือข่ายทั้ง 3 ประเภท ดังกล่าว จะเป็นต้นน้ำทำให้ โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุน มีคุณภาพสูงขึ้น และมีปริมาณมากขึ้น ซึ่งมีโอกาสที่จะได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการฯ มากขึ้น

ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

คณะผู้วิจัยเสนอให้พัฒนางานประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร โดยอยู่ภายใต้กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป และให้เน้นการทำงานด้านประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตราอย่างใดก็ดี ทางกองทุนฯ จะต้องสร้างการรับรู้ (Awareness) ให้แก่กลุ่มเป้าหมายอย่างกว้างขวางและครอบคลุม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กรที่จะต้องเพิ่มบทบาทให้เข้มข้นมากขึ้น ในรูปแบบของทั้งออนไลน์และออฟไลน์ กล่าวคือจะต้อง

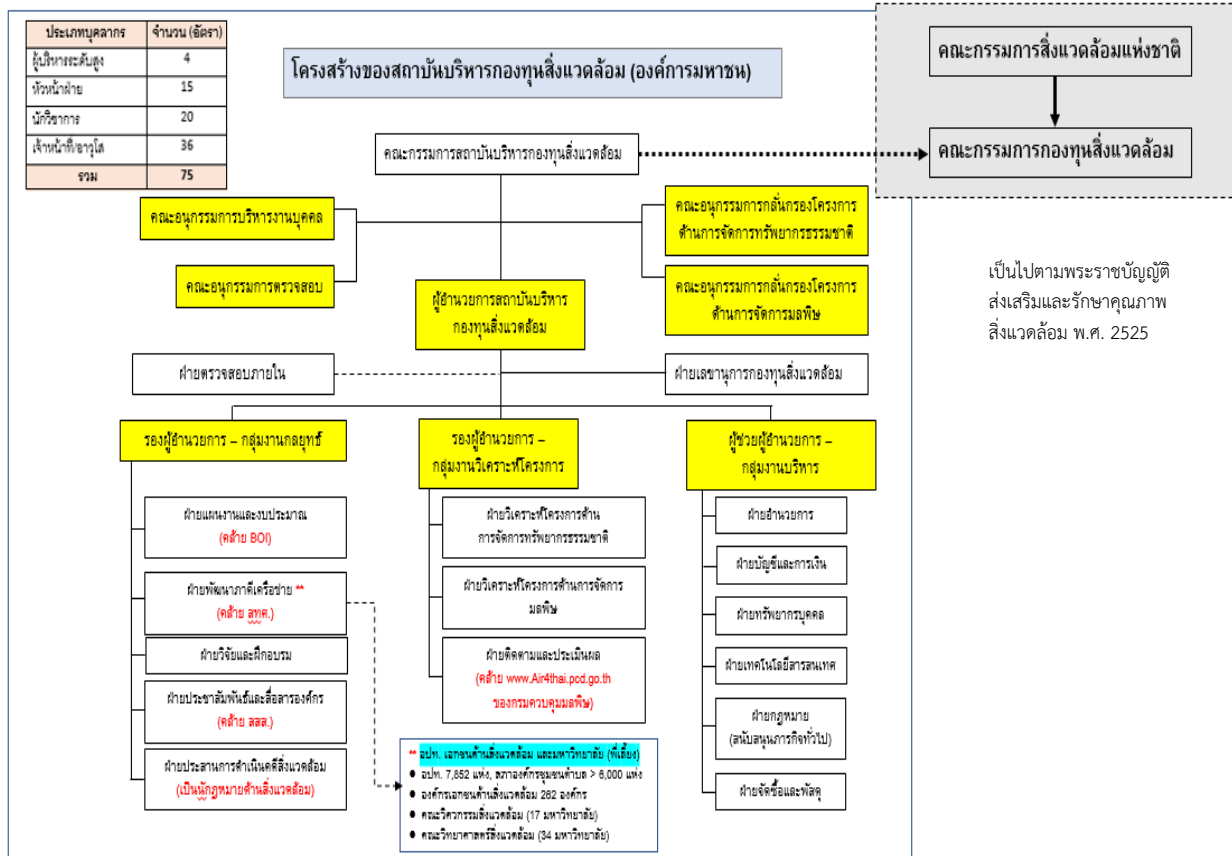
1. สร้างการรับรู้พันธกิจขององค์กรให้เกิดขึ้นในกลุ่มเป้าหมาย และเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของภาคีเครือข่าย ให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่ายขึ้น โดยจัดทำแผนงานและช่องทางต่างๆ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับบทบาท/กิจกรรม ให้เป็นที่รู้จักมากขึ้น
2. กำกับดูแลการพัฒนาเนื้อหาหรือสารในการสื่อสารภายในองค์กร จัดทำ เรียบเรียงและพัฒนาเนื้อหาการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน ตรงประเด็นและน่าสนใจ
3. สร้างความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีกับสื่อมวลชน สร้างการรับรู้ความเข้าใจกับประชาชน ตามนโยบาย รวมทั้งติดตามรายงานข่าวสารที่เกี่ยวข้องของกองทุนสิ่งแวดล้อม
4. กำกับดูแลการบริหารจัดการสื่อสารผ่านช่องทางโซเชียลมีเดีย
5. บริหารจัดการการประสานงานและรวบรวมข้อมูลและเนื้อหาการสื่อสารจากสำนักต่างๆ เพื่อจัดทำสารสื่อสารในรูปแบบสื่อต่างๆ อาทิ สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ หรืออินเทอร์เน็ต เป็นต้น
6. ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการประชาสัมพันธ์และสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

2.2 แนวทางที่ 2 โครงสร้างองค์กรของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

2.2.1 โครงสร้างองค์กรของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

ตามแนวทางที่ 2 กองทุนยังคงเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพอสมควร เนื่องจากเป็นการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นองค์การมหาชน แทนรูปแบบเดิมที่เป็นส่วนราชการ

สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) มีหน้าที่หลัก คือ บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมอบหมาย ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ดำเนินการใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม



เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ.

2.2.2 อัตรากำลัง

ในการขับเคลื่อนและพัฒนาให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีสถานะเป็นองค์การมหาชน จะส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณงานอย่างมีนัยสำคัญ จึงเสนอเพิ่มอัตรากำลังจากปัจจุบัน 69 อัตรา เป็น 75 อัตรา ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง 4 อัตรา หัวหน้าฝ่าย 15 อัตรา นักวิชาการ 20 อัตรา และเจ้าหน้าที่/อาวุโส 36 อัตรา รวมเป็น 75 อัตรา

ผู้บริหารระดับสูง 4 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม
2. รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานกลยุทธ์
3. รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ
4. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ-กลุ่มงานบริหาร

สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม - ข้อเสนอเรื่องอัตรากำลัง						
	ผอ.	รอง ผอ.	ผช. ผอ.	ฝ่าย	วิชาการ	อ./จนท.
ผอ.	1					
ฝ่ายตรวจสอบภายใน				1		1
ฝ่ายเลขานุการกองทุนสิ่งแวดล้อม						4
รอง ผอ. กลุ่มงานกลยุทธ์		1				
ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ				1	1	1
ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย				1	5	5
ฝ่ายวิจัยและฝึกอบรม				1	2	2
ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร				1	1	2
ฝ่ายประสานการดำเนินงานคดีสิ่งแวดล้อม				1	2	2
รอง ผอ. กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ		1				
ฝ่ายวิเคราะห์โครงการทรัพยากรธรรมชาติ				1	2	3
ฝ่ายวิเคราะห์โครงการมลพิษ				1	2	3
ฝ่ายติดตามและประเมินผล				1	2	3
ผช. ผอ. กลุ่มงานบริหาร			1			
ฝ่ายอำนวยการ				1		4
ฝ่ายบัญชีและการเงิน				1		3
ฝ่ายทรัพยากรบุคคล				1	1	1
ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ				1		1
ฝ่ายกฎหมาย				1	1	
ฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ				1	1	1
รวม	1	2	1	15	20	36
รวมทั้งสิ้น	75					

2.2.3 การกิจ

ภารกิจเป็นไปตาม บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงไปตามร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ซึ่งประกอบด้วย

คณะกรรมการ จำนวน 4 คณะ

คณะกรรมการ จำนวน 4 คณะ ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการตรวจสอบ
2. คณะกรรมการบริหารงานบุคคล
3. คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
4. คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการมลพิษ

ผู้บริหารระดับสูงจำนวน 4 ตำแหน่ง

ผู้บริหารระดับสูง 4 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม จะกำกับดูแลงานในองค์กรทั้งหมดโดยมอบหมายรองฯ และ ผู้ช่วยฯ และบังคับบัญชาโดยตรง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจสอบภายใน และฝ่ายเลขานุการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

2. รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานกลยุทธ์ จะกำกับดูแล ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย ฝ่ายวิจัยและฝึกอบรม ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร และฝ่ายประสานการดำเนินงานสิ่งแวดล้อม (นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม)

3. รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ จะกำกับดูแลฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ และฝ่ายติดตาม-ประเมินผล

4. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ-กลุ่มงานบริหาร จะกำกับดูแล ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายทรัพยากรบุคคล ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายกฎหมาย (สนับสนุนภารกิจทั่วไป) และฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก

ส่วนที่ 1: กรรมการและอนุกรรมการฯ

คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (บอร์ดใหญ่)

ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการของสถาบันเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ได้แก่

1. กำหนดนโยบายการบริหารสถาบัน และกำกับดูแลการดำเนินกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

2. อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของสถาบัน

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ

4. ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน

5. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือประกาศเกี่ยวกับสถาบันในเรื่อง ดังต่อไปนี้

5.1 การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบัน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

5.2 การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

5.3 การสรรหา การแต่งตั้ง และการถอดถอนผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

5.4 การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

5.5 การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

5.6 การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

5.7 การแต่งตั้ง กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและผู้ตรวจสอบภายใน

6. ให้ความเห็นชอบรายงานประจำปีและเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนและคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)ฯ

7. กระทำการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการกองทุนมอหมาย

คณะกรรมการตรวจสอบ

1. กำหนดแผนงานและขอบเขตการทำงานในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรประจำปี
2. ตรวจสอบทางการเงิน การบริหารงาน และการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร
3. รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นประจำทุก 3 เดือน
4. นอกจากนี้คณะกรรมการตรวจสอบยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎบัตรคณะกรรมการตรวจสอบขององค์กร

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล

1. พิจารณากลับกรองและเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับการออก การปรับปรุงแก้ไข หรือการยกเลิกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดจำนวนและตำแหน่ง การกำหนดโครงสร้าง อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง การเปลี่ยนแปลงเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน วินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานและพนักงานโครงการ รวมทั้งการสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและพนักงานโครงการ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปของสำนักงานก่อนนำเสนอ คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม
2. กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปขององค์กรตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ
3. กำกับดูแล รับผิดชอบ และพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
4. พิจารณาคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือหนังสือรับรองคุณสมบัติอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานหรืออัตราค่าจ้างของพนักงานโครงการ
5. ให้ความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อบังคับนี้ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด
6. รายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปขององค์กรต่อคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม
7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1. พิจารณาความเหมาะสมด้านวิชาการ การเงิน การมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ของโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง เสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม
2. จัดทำข้อเสนอแนะ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสนับสนุนโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
3. แต่งตั้งคณะทำงานได้ตามเห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

4. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการมลพิษ

1. พิจารณาความเหมาะสมด้านเทคนิควิชาการ การเงิน การคุ้มทุน และการบริหารจัดการโครงการด้านการจัดการมลพิษ รวมทั้ง เสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม
2. จัดทำข้อเสนอแนะ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการสนับสนุนโครงการด้านการจัดการมลพิษ
3. แต่งตั้งคณะทำงานได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย
4. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 2: ผู้บริหารระดับสูง (4 ตำแหน่ง) และหัวหน้าฝ่าย (16 ฝ่าย)

ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายตรวจสอบภายใน
2. ฝ่ายเลขานุการกองทุนสิ่งแวดล้อม

โดยแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

ฝ่ายตรวจสอบภายใน

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน การบัญชี ของกองทุนสิ่งแวดล้อม
2. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายเลขานุการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

1. ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้ง
2. วิเคราะห์ กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนฯ และคณะกรรมการ รวมทั้งกลั่นกรองและประสานการนำเรื่องเสนอคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนฯ และอนุกรรมการ
3. ประสานและติดตามการดำเนินงานตามมติและนโยบายที่คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนฯ กำหนด และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการกองทุน
4. พัฒนาระบบฐานข้อมูล และเครือข่ายสารสนเทศการบริหารงานกองทุน และบริการข้อมูลต่อสาธารณะ
5. ดำเนินการเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์และประสานเครือข่ายกองทุน
6. พัฒนาคณะความรู้ และนวัตกรรมสำหรับการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการกองทุน
7. ประสานเรื่องร้องเรียน และการให้บริการข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุน
8. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนฯ ยังได้กำกับดูแลผู้บริหารระดับสูง 3 สายงาน คือ รองผู้อำนวยการ 2 ท่าน และผู้ช่วยผู้อำนวยการ อีก 1 ท่าน ดังนี้

สายที่ 1:

รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานกลยุทธ์ จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 5 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
2. ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย
3. ฝ่ายวิจัย และฝึกอบรม
4. ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร
5. ฝ่ายประสานการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

โดยแต่ละตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานกลยุทธ์

1. ประสานความร่วมมืออันดี และเชื่อมโยงการดำเนินงานภายในฝ่ายที่รับผิดชอบให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านสนับสนุนองค์กรและความพึงพอใจสูงสุดจากผู้รับการสนับสนุนด้านงานวิเคราะห์โครงการ อาทิ ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่ายและมวลชนสัมพันธ์ ฝ่ายพัฒนาโครงการ ฝ่ายติดตามและประเมินผล ฝ่ายงานรับเรื่องร้องทุกข์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

2. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ ในการดำเนินงานโครงการต่างๆ

3. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์การพัฒนาภาคีเครือข่ายและมวลชนสัมพันธ์ ให้สามารถมีการติดต่อและรับส่งข้อมูลได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ครบถ้วน

4. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์การพัฒนาโครงการ ให้ตอบโจทย์ความต้องการ และมีการพัฒนาโครงการให้มีการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว

5. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

6. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการรับเรื่องร้องทุกข์ การแก้ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาจากเรื่องร้องเรียน

7. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะการจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์และสื่อสาร ในแต่ละช่องทางที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

8. กลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูลในการวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงรายงานต่างๆ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำโครงการ

9. ติดตามงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ พิจารณาเอกสารและรายงานต่างๆ

10. สร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาเครือข่าย และสร้างความการติดต่อประสานงานที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพ

ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ

1. ควบคุมดูแล แผนงานแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (Corrective) แผนงานตรวจสอบก่อนเกิดปัญหา (Detective) และแผนงานป้องกันปัญหาตั้งแต่ต้นน้ำ (Preventive) ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. จัดทำหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเพื่อการบริหารจัดการกองทุน

3. ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงิน และจัดทำแผนการจัดสรรเงินกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
4. ศึกษาและจัดทำแผนระดมทุนและประสานการจัดหา แหล่งรายได้จากองค์กรระหว่างประเทศ หรือต่างประเทศ เพื่อการสนับสนุนการบริหารเงินกองทุน
5. กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้จัดการกองทุนและแผนบริหารการเงินของผู้จัดการ
6. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกองทุนสิ่งแวดล้อม
7. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย บริหารจัดการฐานข้อมูลสมาชิกและเครือข่ายงานเพื่อสนับสนุนการทำงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

1. ทำหน้าที่ขยายและพัฒนาเครือข่ายที่เล็งทั้งด้านจำนวนและความสามารถ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่ อบท. 7,852 แห่ง สภาองค์กรชุมชนตำบลมากกว่า 6,000 แห่ง องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 262 องค์กร คณะวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม (17 มหาวิทยาลัย) และคณะวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม (34 มหาวิทยาลัย) เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาความสามารถในการเป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย จัดทำโครงการขอรับทุนสนับสนุนที่มีคุณภาพและตรงตามหลักเกณฑ์กองทุน และในอนาคตอาจขยายบทบาทการสร้างเครือข่ายไปสู่สถานศึกษา
2. กำหนดแนวทางการรวบรวมข้อมูลเครือข่าย กำหนดรูปแบบความต้องการในการใช้งานระบบ และประสานงานร่วมกับฝ่ายเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลในการจัดเก็บข้อมูลเครือข่าย ตลอดจนมีบทบาทในการทดสอบความสมบูรณ์ในการใช้งานระบบ
3. บริหารจัดการการจัดทำฐานข้อมูลสำรองและแผนการดำเนินงานสำรองเพื่อรองรับในกรณีที่ฐานข้อมูลสมาชิกขัดข้องหรือมีอุปสรรคในการเรียกใช้งาน โดยประสานงานกับเครือข่ายในการรวบรวม จัดเก็บและปรับปรุงข้อมูลเครือข่ายให้มีความทันสมัย และมีความครบถ้วนสมบูรณ์พร้อมใช้งาน
4. บริหารจัดการการประสานงานร่วมกับฝ่ายเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาการติดต่อและสื่อสารกับเครือข่ายกองทุนสิ่งแวดล้อม
5. ติดตามกำกับ ตรวจสอบแผนงาน/โครงการต่างๆ ด้านการบริหารจัดการความสัมพันธ์และเครือข่ายสมาชิกให้ได้ตามแผนงาน

ฝ่ายวิจัย และฝึกอบรม

1. มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้และผลกระทบ (Impact) ที่เกิดจากโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ ประเด็นปัญหา นวัตกรรมและความยั่งยืน โดยการพัฒนาศือขานักวิจัยและพี่เลี้ยง ตลอดจนสรรหาเงินทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาจากในและต่างประเทศ
2. ดำเนินการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของเครือข่ายในการทำหน้าที่พี่เลี้ยงให้แก่องค์กรที่รับความช่วยเหลือ ในการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. จัดการประชุม สัมมนาทางวิชาการให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. ศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า และยั่งยืน

ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

1. สร้างการรับรู้พันธกิจขององค์กรให้เกิดขึ้นในกลุ่มเป้าหมาย และเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของภาคีเครือข่าย ให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่ายขึ้น โดยจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์องค์กรและกิจกรรมขององค์กร ผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับบทบาท/กิจกรรม ให้เป็นที่รู้จักมากขึ้น
2. กำกับดูแลการพัฒนาเนื้อหาหรือสารในการสื่อสารภายในองค์กร จัดทำ เรียบเรียงและพัฒนาเนื้อหาการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน ตรงประเด็นและน่าสนใจ ทั้งการสื่อสารภายในและภายนอกองค์กร
3. สร้างความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีกับสื่อมวลชน สร้างการรับรู้ความเข้าใจกับประชาชน ตามนโยบาย รวมทั้งติดตามรายงานข่าวสารที่เกี่ยวข้องของกองทุนสิ่งแวดล้อม
4. กำกับดูแลการบริหารจัดการสื่อสารผ่านช่องทางโซเชียลมีเดีย
5. บริหารจัดการการประสานงานและรวบรวมข้อมูลและเนื้อหาการสื่อสารจากสำนักต่างๆ เพื่อจัดทำสารสื่อสารในรูปแบบสื่อต่างๆ อาทิ สื่อสิ่งพิมพ์ ข่าวหนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ หรืออินเทอร์เน็ต เป็นต้น
6. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการสื่อสาร ตามแผนงาน รวมทั้งจัดทำรายงานเพื่อสรุปผล และแนะนำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนากลยุทธ์และแผนการสื่อสาร ศึกษาและปรับปรุงพัฒนา แนวทางการจัดกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าสูงสุด
7. ร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ในการบริการข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อม
8. ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการประชาสัมพันธ์และสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

ฝ่ายประสานการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

1. มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 เนื่องจากสำนักงานฯ จะเป็นหน่วยงานที่มีโอกาสสัมผัสกับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษมาก ผ่านทางเครือข่ายที่มีจำนวนมาก และครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ (อปท. และท้องถิ่น)
2. รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ประชาชน หรือสื่อมวลชนแขนงต่างๆ
3. วิเคราะห์และประเมินผลการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
4. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน เพื่อรวบรวมและให้บริการข้อมูลทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
5. ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่ได้แจ้งหรือรายงานต่อกองทุนสิ่งแวดล้อม
6. ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

สายที่ 2:

รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
2. ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ
3. ฝ่ายงานติดตาม และประเมินผล

โดยแต่ละตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

รองผู้อำนวยการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ

1. ประสานความร่วมมืออันดี และเชื่อมโยงการดำเนินงานภายในฝ่ายที่รับผิดชอบให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านสนับสนุนองค์กรและความพึงพอใจสูงสุดจากผู้รับบริการสนับสนุนด้านงานวิเคราะห์โครงการ อาทิ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ
2. กลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูลในการวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และความครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์การขอรับทุนสนับสนุน ก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารทั้ง 2 คณะ
3. ติดตาม เร่งรัด และประเมินผลโครงการตามแผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อรายงานคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม
4. พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสร้างและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในสังกัดให้สามารถปฏิบัติงานที่รองรับกับภารกิจใหม่ๆ
5. สร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานทั้งของทางภาครัฐ และเอกชน รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1. ทำการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ขอพิจารณาโครงการ ว่าตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่
2. วิเคราะห์ความเหมาะสมของตัวโครงการที่จะจัดทำในเบื้องต้น พร้อมจัดทำวาระเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อทำการพิจารณา
3. ดำเนินการติดต่อ หรือแจ้งผลการพิจารณาต่อเจ้าของผู้ดำเนินโครงการ
4. ติดตามเจ้าของโครงการ ในการปรับแก้โครงการตามความเห็นและมติจากคณะกรรมการฯ โดยให้อยู่ในระยะเวลาที่กำหนด
5. ทำการศึกษาประเมินพื้นที่ในการดำเนินงานโครงการ เพื่อแจ้งข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุง รวมถึงหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
6. จัดทำผลการศึกษาพื้นที่ และแจ้งข้อคิดเห็นในการปรับแก้ข้อเสนอของโครงการ
7. ติดตามเจ้าของโครงการ ให้จัดทำเอกสารเพิ่มเติม ปรับแก้ตามข้อคิดเห็นต่างๆ
8. จัดทำวาระต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของโครงการ
9. ดำเนินการแจ้งผลพิจารณาต่อเจ้าของโครงการเพื่อเสร็จสิ้นการพิจารณา

ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ

1. ทำการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ขอพิจารณาโครงการ ว่าตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่

2. วิเคราะห์ความเหมาะสมของตัวโครงการที่จะจัดทำในเบื้องต้น พร้อมจัดทำวาระเสนอต่อคณะอนุกรรมการฯ เพื่อทำการพิจารณา
3. ดำเนินการติดต่อ หรือแจ้งผลการพิจารณาต่อเจ้าของผู้ดำเนินโครงการ
4. ติดตามเจ้าของโครงการ ในการปรับแก้โครงการตามความเห็นและมติจากคณะอนุกรรมการฯ โดยให้อยู่ในระยะเวลาที่กำหนด
5. ทำการศึกษาประเมินพื้นที่ในการดำเนินงานโครงการ เพื่อแจ้งข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุง รวมถึงหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
6. จัดทำผลการศึกษาพื้นที่ และแจ้งข้อคิดเห็นในการปรับแก้ข้อเสนอของโครงการ
7. ติดตามเจ้าของโครงการ ให้จัดทำเอกสารเพิ่มเติม ปรับแก้ตามข้อคิดเห็นต่างๆ
8. จัดทำวาระต่อคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของโครงการ
9. ดำเนินการแจ้งผลพิจารณาต่อเจ้าของโครงการเพื่อเสร็จสิ้นการพิจารณา

ฝ่ายงานติดตาม และประเมินผล

1. ศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม ตรวจสอบ กลั่นกรอง เพื่อจัดทำรายงานการติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานโครงการให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตามกำหนดเวลาเป็นปัจจุบัน
2. ตรวจสอบ ติดตาม การเตรียมความพร้อมของงานโครงการ พร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อช่วยเร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้
3. ติดตาม วิเคราะห์ ประเมินผล การปฏิบัติงานในภาคสนาม ระยะก่อนดำเนินการ ระยะระหว่างดำเนินการ และระยะหลังดำเนินการแล้วเสร็จของโครงการฯ ตามรายการงานที่ได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณอื่นๆ โดยจัดทำสรุปรายงานพร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อช่วยเร่งรัดการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงานนำข้อบกพร่อง ปัญหา อุปสรรคมาใช้ในการดำเนินงานต่อไป
4. รวบรวม วิเคราะห์ จัดทำรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานและงบประมาณ เช่น รายงานต่างๆ ที่กองทุนสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานต่างๆ กำหนดให้จัดทำส่ง รายงานประจำปีของกองทุน เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานต่อไป
5. ติดตาม ตรวจสอบ รวบรวม และจัดทำฐานข้อมูลโครงการต่างๆ ตามที่มีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้แหล่งข้อมูลในการดำเนินงานต่อไป
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย เพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

สายที่ 3:

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ-กลุ่มงานบริหาร จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 6 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายอำนวยการ
2. ฝ่ายบัญชีและการเงิน
3. ฝ่ายทรัพยากรบุคคล
4. ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ
5. ฝ่ายกฎหมาย
6. ฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

โดยแต่ละตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

1. ประสานความร่วมมืออันดี และเชื่อมโยงการดำเนินงานภายในฝ่ายที่รับผิดชอบให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านสนับสนุนองค์กรและความพึงพอใจสูงสุดจากผู้รับการสนับสนุนด้านบริหาร อาทิ งานทรัพยากรบุคคล งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งในเชิงอุปกรณ์ ระบบ และเครือข่าย การจัดการทางด้านกฎหมายและการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อสนับสนุนงานผู้อำนวยการ การให้บริการด้านจัดซื้อและพัสดุ การจัดทำบันทึกและการเบิกจ่ายเงินในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน การพัฒนากระบวนการขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน
2. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการบริหารทรัพยากรบุคคล
3. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการพัฒนาและใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเหมาะสมมีคุณภาพและคุ้มค่า
4. ให้คำแนะนำและความเห็นในการปรับปรุงกฎระเบียบและประเด็นข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร
5. กลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูลในงบการเงิน งานบัญชี รายงานทางการเงินต่างๆ ก่อนนำเสนอผู้บริหาร และคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารจัดการด้านบัญชี-การเงินและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ
6. ตรวจสอบและบริหารจัดการงานจัดซื้อ-จัดจ้างและพัสดุให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนด รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงาน
7. สอบทานการดำเนินงานด้านอำนวยการ เช่น อาคารสถานที่ การรักษาความปลอดภัย การดูแลความสะอาดและอื่นๆ รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการดังกล่าว
8. ติดตามงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ พิจารณาเอกสารและรายงานต่างๆ ด้านการบริหารงานทั่วไปของฝ่ายที่รับผิดชอบให้ถูกต้องเรียบร้อย
9. พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสร้างและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในสังกัดให้สามารถปฏิบัติงานที่รองรับกับการกิจใหม่ๆ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์

ฝ่ายอำนวยการ

1. กำกับดูแลเรื่องการจอง และเตรียมห้องประชุมรวมถึงการจัดสภาพแวดล้อมการประชุม เพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
2. กำกับดูแลการจัดการงานสารบรรณกลางขององค์กรและงานด้านอำนวยการ
3. ดำเนินการรับ-ส่งหนังสือ ออกเลขที่หนังสือและคำสั่ง รวมทั้งการจัดเก็บหลักฐานเอกสารเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการค้นหา และนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. กำกับดูแลการจัดการงานระบบอาคารให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน เช่น ระบบปรับอากาศ ไฟฟ้า ประปา สุขาภิบาล ดับเพลิง และสื่อสาร
5. กำกับดูแลการจัดการระบบรักษาความปลอดภัย และการจราจรภายในพื้นที่
6. กำกับดูแลการจัดการงานก่อสร้าง และปรับปรุงซ่อมแซมอาคารสถานที่
7. กำกับดูแลการจัดการเคลื่อนย้ายครุภัณฑ์ออกนอกสถานที่
8. กำกับดูแลการควบคุม และให้บริการยานพาหนะในการกิจต่างๆ
9. ดูแลการจัดงานพิธีการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

10. จัดทำสรุปผลการดำเนินงาน และวิเคราะห์การทำงานในกรณีมีอุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานไว้ เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงานต่อไป

ฝ่ายบัญชีและการเงิน

1. บริหาร กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

2. บริหาร กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และงบอื่นที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด

3. รับ-จ่ายเงิน เก็บรักษาเงิน และจัดทำเอกสารการรับ-จ่ายเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินกองทุน สิ่งแวดล้อม เงินกองทุนสวัสดิการสำนักงาน และเงินนอกงบประมาณอื่นๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ

4. จัดทำบัญชีรายการการเงินต่างๆ ที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์และตรวจสอบเอกสารทางการเงิน และบัญชีการเงินต่างๆ

5. กำกับดูแลและเร่งรัดติดตามการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนด

6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายทรัพยากรบุคคล

1. ควบคุมดูแลการจัดการสรรหา และคัดเลือกบุคลากร จัดทำแผนอัตรากำลังคน ดำเนินการประกาศรับสมัครงานผ่านช่องทางต่างๆ ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้สมัครงาน โดยประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัดในการประเมินและคัดเลือกผู้สมัครงาน จัดทำบันทึกขออนุมัติบรรจุ จัดทำสัญญาจ้าง ตรวจสอบประวัติเจ้าหน้าที่ และจัดทำบันทึกรับส่งมอบงาน

2. ควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม เช่น จัดทำและปรับปรุง ระเบียบข้อบังคับและหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานด้านบริหารงานบุคคล กำกับดูแลและรายงานผลการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและวัฒนธรรมองค์กร รวมถึงรายงานการลงเวลาปฏิบัติงานบริหารผลงานบุคลากร เช่น ปรับปรุงแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ควบคุมติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี โดยให้มีการพูดคุยชี้แจงถึงผลการปฏิบัติงาน รวมถึงจุดแข็ง และสิ่งที่ควรพัฒนา รวมถึงโอกาสในการเติบโตก้าวหน้าในองค์กร เป็นต้น

3. บริหารโอกาสในการเติบโตก้าวหน้า เช่น จัดทำเส้นทางในการเติบโตก้าวหน้า ระบุหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งและการโอนย้าย บริหารบุคลากรที่มีความสามารถโดดเด่น

4. บริหารจัดการการฝึกอบรมและพัฒนา เช่น วิเคราะห์ความจำเป็น ช่องว่าง และความต้องการพัฒนาบุคลากร โดยพิจารณาจากสมรรถนะที่จำเป็น โอกาสในการเติบโตก้าวหน้า และผลการปฏิบัติงาน จัดทำแผนการฝึกอบรมและพัฒนาประจำปี ดำเนินกิจกรรมฝึกอบรมและพัฒนา ติดตามและสรุปผลเพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5. ควบคุมการจัดการสิทธิประโยชน์/สวัสดิการ เช่น ประกันสุขภาพ การตรวจสุขภาพประจำปี กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่สอดคล้องตามความต้องการของบุคลากรและทิศทางขององค์กร

6. ควบคุมการบริหารจัดการค่าตอบแทน เช่น จัดทำโครงสร้างเงินเดือน ปรับเงินเดือนประจำปี จากหลักเกณฑ์ที่กำหนด นำส่งข้อมูลการโอนเงินเดือนเข้าบัญชีให้แก่นายการ จัดทำสลิปเงินเดือนและค่าล่วงเวลา จัดทำข้อมูลภาษีเงินได้บุคคล

7. ควบคุมดูแลการให้บริการด้านบุคคลอื่นๆ เช่น จัดทำและปรับปรุงทะเบียนประวัติพนักงานให้เป็นปัจจุบัน การจัดทำหนังสือรับรองการปฏิบัติงาน บัตรประจำตัว บัตรแขวน นามบัตร รายชื่อที่อยู่ติดต่อ และโทรศัพท์ติดต่อ จัดทำแฟ้มบริหารงานบุคคล

ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ

1. จัดทำข้อเสนอกลยุทธ์ แนวทางการดำเนินงาน และแผนงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้เหมาะสม สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และทิศทางการดำเนินงานของงานด้านบริหารและองค์กรในภาพรวม และสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายที่สังกัดมีความตระหนัก รับรู้และเข้าใจ รวมถึงสามารถปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ให้ข้อเสนอแนะในการจัดหาฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ๆ มาใช้กับภารกิจขององค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดภาระค่าใช้จ่าย และเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณะโดยสะดวก

3. ควบคุมการให้บริการและประสานงานด้านการบำรุง ซ่อมแซม เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ รวมทั้งควบคุมการให้บริการระบบเครือข่ายและระบบบำรุงรักษาความปลอดภัยและอื่นๆ ให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน รวมถึงการให้คำปรึกษาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศกับทุกหน่วยงานในองค์กร

4. ควบคุมดูแล พัฒนาและปรับปรุงเว็บไซต์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัย เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

5. บริหารการจัดหาและพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ ระบบการสื่อสาร และระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุด มีการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างคุ้มค่า มีคุณภาพและทันสมัย

6. จัดทำระบบสำรองข้อมูลและวิธีปฏิบัติกรณีระบบใช้งานไม่ได้

7. ติดตามการรักษาความปลอดภัยของระบบคอมพิวเตอร์และฐานข้อมูล

8. วิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการขององค์กร

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายกฎหมาย

1. จัดทำข้อเสนอแผนกลยุทธ์ โครงการและกรอบการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจและทิศทางการดำเนินงานขององค์กรเพื่อขออนุมัติ และสื่อสารให้เจ้าหน้าที่มีความตระหนัก รับรู้ และเข้าใจ รวมถึงสามารถปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. จัดทำแผนงานด้านกฎหมายและการปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและอื่นๆ ให้ชัดเจน และเป็นปัจจุบันเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

3. วินิจฉัยปัญหากฎหมาย ตอบข้อหารือ และให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร เพื่อเป็นข้อมูลในการแนวทางการดำเนินงาน

4. ยกร่างระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศที่เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นปัจจุบัน

5. ตรวจร่างนิติกรรมสัญญาต่างๆ

6. กำกับดูแลการดำเนินคดีขององค์กร เช่น คดีอาญา, คดีแพ่ง, คดีปกครอง ฯลฯ

7. เป็นตัวแทนของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการต่อสู้ ฟ้องร้องคดีและเจรจาข้อพิพาทต่างๆ รวมทั้งเป็นตัวแทนในการเข้าชี้แจงกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

8. จัดทำและเก็บรักษานิติกรรมสัญญาต่างๆ ของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม
9. ให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เป็นปัญหา และให้ความรู้ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นประโยชน์กับการดำเนินงานของบุคคลหรือหน่วยงาน
10. จัดทำรายงานสรุปงานด้านกฎหมาย พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะตามที่ได้รับมอบหมาย
11. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

1. จัดทำแผนการจัดซื้อ/จัดจ้าง ตามปีงบประมาณ จัดส่งให้กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานด้านครุภัณฑ์ขององค์กร ติดตามรายงานครุภัณฑ์ของหน่วยงานที่ได้รับ การสนับสนุน จนสิ้นสุดโครงการ
2. ตรวจสอบข้อกำหนดการจัดซื้อ/จัดจ้าง รายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะ เพื่อดำเนินการจัดซื้อ/จัดจ้าง รวมถึงปรับปรุงนโยบายในการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ
3. จัดหาพัสดุให้เป็นไปตามระเบียบสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการพัสดุฯ ให้โปร่งใส ตรวจสอบได้
4. จัดซื้อวัสดุในองค์กร เช่น เครื่องใช้สำนักงาน อาหาร/เครื่องดื่ม เป็นต้น ประจำทุกเดือน เพื่อให้มีวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ
5. ร่างเอกสารสัญญา เพื่อส่งให้ฝ่ายกฎหมายตรวจสอบ เพื่อจัดทำสัญญากับผู้รับจ้างต่อไป
6. จัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ-จัดจ้างและพัสดุ-ครุภัณฑ์
7. ควบคุมการเบิกจ่ายเงินค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมถึงการจัดทำทะเบียนคุมวัสดุ-ครุภัณฑ์ ขององค์กร กำหนดหมายเลขทรัพย์สินจัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สิน
8. จัดให้มีการตรวจนับทรัพย์สิน วัสดุ เพื่อป้องกันการสูญหาย และทุจริต และสรุปยอดวัสดุคงเหลือ เป็นทุกเดือน เพื่อส่งให้กับฝ่ายบัญชีและการเงิน
9. จัดทำรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ-จัดจ้างและพัสดุ-ครุภัณฑ์ เช่น รายงานขอซื้อ/ขอจ้าง รายงานสรุปผลการจัดซื้อ-จัดจ้าง รายงานทรัพย์สินและรายงานวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น
10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3 แนวทางที่ 3 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.1 โครงสร้างองค์กรของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ตามแนวทางที่ 3 นี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานธุรการ ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางแก้ไข ปัญหาในระยะยาว แต่อย่างไรก็ดี โครงสร้างของกองทุนจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพอสมควร กองทุนสิ่งแวดล้อมนอกจากจะเป็นทุนหมุนเวียนที่ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินแล้ว ยังคงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารอีกด้วย

ตามแนวทางที่ 3 นี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะคล้ายกับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (กองทุน สสส.) โดยเปรียบเทียบได้ดังนี้

ประเด็น	กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุน สสส.	แนวทางการยกระดับเทียบ สสส.
สถานะทางกฎหมาย	กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ. กองทุนสิ่งแวดล้อม	จัดตั้งโดย พ.ร.บ. กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	จัดตั้งเป็นองค์กรใหม่แยกต่างหากจากสำนักงานนโยบายและแผนฯ
ตำแหน่งประธาน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ	นายกรัฐมนตรี	ยกระดับประธานคณะกรรมการเป็น นายกฯ
โครงสร้างคณะกรรมการ	อยู่ใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	เป็นคณะกรรมการระดับสูงตาม กม.	เป็นคณะกรรมการอิสระที่แยกจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
ระดับของหน่วยงาน	เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเทียบเท่ากรม (เหมือน สสส.)	เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเทียบเท่ากรม	จัดตั้งโดย พรบ. เป็นองค์การมหาชน คล้าย DEPA หรือ สวทช.
ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน	เป็นหน่วยงานใหม่แยกจาก สผ. จะเทียบเท่าผู้บริหารสูง	เทียบเท่าผู้บริหารสูง	หากตั้งเป็นหน่วยงานแยกจากสำนักงานนโยบายและแผนฯ หัวหน้าหน่วยงานจะเทียบเท่าผู้บริหารสูง
แหล่งที่มาของรายได้	มีรายได้จากงบประมาณและกองทุน	มีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากภาษีสุราและยาสูบ	หากไม่แก้ กม. ให้มีกลไกที่ทำให้รายได้ไหลเข้ามาโดยอัตโนมัติ เช่น สสส. หรือ DEPA จะมีปัญหาด้านงบประมาณ เว้นแต่รัฐบาลให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง
จำนวนเครือข่าย	เครือข่ายพี่เลี้ยง	ผู้ให้บริการทั่วประเทศและประชาชนทุกคนที่ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง	ประเด็นนี้มีปัญหามากที่สุด เพราะตั้งแต่มีเงินกองทุนยังหาหน่วยงานขอรับการสนับสนุนไม่มากอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้มีเงินกองทุนเหลือ
นโยบายของรัฐบาล	เป็นหน่วยขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง	สนับสนุนเต็มที่	กระทรวงทรัพยากรฯ ต้องผลักดัน เรื่องสิ่งแวดล้อมให้เป็น “วาระแห่งชาติ” และมีงบประมาณสนับสนุนอย่างจริงจัง
ความเชื่อมโยงกับองค์กรต่างประเทศ	เชื่อมโยงกับ SDG (Sustainable Development Goals) ซึ่งรัฐบาลต้องสนับสนุนอย่างจริงจัง	เชื่อมโยงกับ SDG ข้อ 3 เรื่อง Good Health and Well-being	ต้องสร้างผลงานที่โดดเด่นในระดับนานาชาติด้านการสนับสนุนนโยบาย SDG ของ UN เพื่อให้มี Visibility และเกิดการยอมรับ

กองทุนสิ่งแวดล้อม - ข้อเสนอเรื่องอัตรากำลัง						
	ผจก.	รอง ผจก.	ผช. ผจก.	ฝ่าย	วิชาการ	อ./จนท.
ผจก.	1					
ฝ่ายตรวจสอบภายใน				1		1
ฝ่ายเลขานุการกองทุนสิ่งแวดล้อม						4
รอง ผจก. กลุ่มงานกลยุทธ์		1				
ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ				1	1	1
ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย				1	5	5
ฝ่ายวิจัยและฝึกอบรม				1	2	2
ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร				1	1	2
ฝ่ายประสานการดำเนินงานคดีสิ่งแวดล้อม				1	2	2
รอง ผจก. กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ		1				
ฝ่ายวิเคราะห์โครงการทรัพยากรธรรมชาติ				1	2	3
ฝ่ายวิเคราะห์โครงการมลพิษ				1	2	3
ฝ่ายติดตามและประเมินผล				1	2	3
ผช. ผจก. กลุ่มงานบริหาร			1			
ฝ่ายอำนวยการ				1		4
ฝ่ายบัญชีและการเงิน				1		3
ฝ่ายทรัพยากรบุคคล				1	1	1
ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ				1		1
ฝ่ายกฎหมาย				1	1	
ฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ				1	1	1
รวม	1	2	1	15	20	36
รวมทั้งสิ้น	75					

2.3.3 การกิจ

ภารกิจเป็นไปตาม บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงไปตาม พระราชบัญญัติ
กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ซึ่งประกอบด้วย

คณะกรรมการ จำนวน 4 คณะ

คณะกรรมการ จำนวน 4 คณะ ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการตรวจสอบ
2. คณะกรรมการบริหารงานบุคคล
3. คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
4. คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการมลพิษ

ผู้บริหารระดับสูงจำนวน 4 ตำแหน่ง

ผู้บริหารระดับสูง 4 ตำแหน่ง ประกอบด้วย

1. ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม จะกำกับดูแลงานในองค์กรทั้งหมดโดยมอบหมายรองฯ และผู้ช่วยฯ และบังคับบัญชาโดยตรง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจสอบภายใน และฝ่ายเลขานุการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

2. รองผู้จัดการ-กลุ่มงานกลยุทธ์ จะกำกับดูแล ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย ฝ่ายวิจัยและฝึกอบรม ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร และฝ่ายประสานการดำเนินงานคดีสิ่งแวดล้อม (นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม)

3. รองผู้จัดการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ จะกำกับดูแลฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ และฝ่ายติดตาม-ประเมินผล

4. ผู้ช่วยผู้จัดการ-กลุ่มงานบริหาร จะกำกับดูแล ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายทรัพยากรบุคคล ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายกฎหมาย (สนับสนุนภารกิจทั่วไป) และฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก

ส่วนที่ 1: กรรมการและอนุกรรมการฯ

คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (บอร์ดใหญ่) มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้
2. ให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินกองทุน
3. กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุน การขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
4. กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุน รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม
5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุน อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน และกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด
6. บริหารสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุน ให้มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ
7. อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของสำนักงาน
8. ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
9. ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของกองทุนและสำนักงาน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการต่างๆ ของผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด
10. ปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อมฯ กำหนด เช่น การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เป็นต้น หรือตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมาย

คณะอนุกรรมการตรวจสอบ

1. กำหนดแผนงานและขอบเขตการทำงานในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรประจำปี
2. ตรวจสอบทางด้านการเงิน การบริหารงาน และการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร
3. รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ เป็นประจำทุก 3 เดือน
4. นอกจากนี้คณะอนุกรรมการตรวจสอบยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎบัตรคณะอนุกรรมการตรวจสอบขององค์กร

คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล

1. พิจารณากลับกรองและเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับการออก การปรับปรุงแก้ไข หรือการยกเลิก ข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดจำนวนและตำแหน่ง การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน

หรือค่าจ้าง การเปลี่ยนแปลงเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน วินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานและพนักงานโครงการ รวมทั้งการสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและพนักงานโครงการ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปของสำนักงานก่อนนำเสนอคณะกรรมการ

2. กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปขององค์กรตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

3. กำกับดูแล รับทราบ และพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

4. พิจารณาคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือหนังสือรับรองคุณวุฒิอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานหรืออัตราค่าจ้างของพนักงานโครงการ

5. ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อบังคับนี้ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด

6. รายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปขององค์กรต่อคณะกรรมการคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1. พิจารณาความเหมาะสมด้านวิชาการ การเงิน การมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ของโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งเสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

2. จัดทำข้อเสนอแนะ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสนับสนุนโครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

3. แต่งตั้งคณะทำงานได้ตามเห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

4. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการกลั่นกรองโครงการด้านจัดการมลพิษ

1. พิจารณาความเหมาะสมด้านเทคนิควิชาการ การเงิน การคุ้มทุน และการบริหารจัดการโครงการด้านการจัดการมลพิษ รวมทั้ง เสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

2. จัดทำข้อเสนอแนะ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการสนับสนุนโครงการด้านการจัดการมลพิษ

3. แต่งตั้งคณะทำงานได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

4. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 2: ผู้บริหารระดับสูง (4 ตำแหน่ง) และหัวหน้าฝ่าย (16 ฝ่าย)

ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของกองทุน ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานฯ

2. วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด

3. แต่งตั้งรองผู้จัดการ และผู้ช่วยผู้จัดการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

4. บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด

ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายตรวจสอบภายใน
2. ฝ่ายเลขานุการกองทุนสิ่งแวดล้อม

โดยแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

ฝ่ายตรวจสอบภายใน

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน การบัญชี ของกองทุนสิ่งแวดล้อม
2. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายเลขานุการกองทุนสิ่งแวดล้อม

1. ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่งตั้ง

2. วิเคราะห์ กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการ รวมทั้งกลั่นกรองและประสานการนำเรื่องเสนอคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ และอนุกรรมการ

3. ประสานและติดตามการดำเนินงานตามมติและนโยบายที่คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม กำหนดและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

4. พัฒนาระบบฐานข้อมูล และเครือข่ายสารสนเทศการบริหารงานกองทุน และบริการข้อมูลต่อสาธารณะ

5. ดำเนินการเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์และประสานเครือข่ายกองทุน

6. พัฒนาองค์ความรู้ และนวัตกรรมสำหรับการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการกองทุน

7. ประสานเรื่องร้องเรียน และการให้บริการข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุน

8. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ ผู้จัดการกองทุนฯ ยังได้กำกับดูแลผู้บริหารระดับสูง 3 สายงาน คือ รองผู้จัดการ 2 ท่าน และผู้ช่วยผู้จัดการ อีก 1 ท่าน ดังนี้

สายที่ 1:

รองผู้จัดการ-กลุ่มงานกลยุทธ์ จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 5 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ

2. ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย
3. ฝ่ายวิจัย และฝึกอบรม
4. ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร
5. ฝ่ายประสานการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

โดยแต่ละตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

รองผู้จัดการ-กลุ่มงานกลยุทธ์

1. ประสานความร่วมมืออันดี และเชื่อมโยงการดำเนินงานภายในฝ่ายที่รับผิดชอบให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านสนับสนุนองค์กรและความพึงพอใจสูงสุดจากผู้รับการสนับสนุนด้านงานวิเคราะห์โครงการ อาทิ ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่ายและมวลชนสัมพันธ์ ฝ่ายพัฒนาโครงการ ฝ่ายติดตามและประเมินผล ฝ่ายงานรับเรื่องร้องทุกข์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

2. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ ในการดำเนินงานโครงการต่างๆ

3. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์การพัฒนาภาคีเครือข่ายและมวลชนสัมพันธ์ ให้สามารถมีการติดต่อและรับส่งข้อมูลได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ครบถ้วน

4. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์การพัฒนาโครงการ ให้ตอบโจทย์ความต้องการ และมีการพัฒนาโครงการให้มีการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว

5. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

6. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการรับเรื่อง-ร้องทุกข์ การแก้ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาจากเรื่องร้องเรียน

7. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะการจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์และสื่อสาร ในแต่ละช่องทางที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

8. กลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูลในการวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงรายงานต่างๆ ก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำโครงการ

9. ติดตามงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ พิจารณาเอกสารและรายงานต่างๆ

10. สร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาเครือข่าย และสร้างความการติดต่อประสานงานที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพ

ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ

1. ควบคุมดูแล แผนงานแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (Corrective) แผนงานตรวจสอบก่อนเกิดปัญหา (Detective) และแผนงานป้องกันปัญหาตั้งแต่ต้นน้ำ (Preventive) ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. จัดทำหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ ประกาศ และข้อกำหนดเพื่อการบริหารจัดการกองทุน

3. ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงิน และจัดทำแผนการจัดสรรเงินกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

4. ศึกษาและจัดทำแผนระดมทุนและประสานการจัดหา แหล่งรายได้จากองค์กรระหว่างประเทศ หรือต่างประเทศ เพื่อการสนับสนุนการบริหารเงินกองทุน

5. กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้จัดการกองทุนและแผนบริหารการเงินของผู้จัดการ
6. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกองทุนสิ่งแวดล้อม
7. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย บริหารจัดการฐานข้อมูลสมาชิกและเครือข่ายงานเพื่อสนับสนุนการทำงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

1. ทำหน้าที่ขยายและพัฒนาเครือข่ายที่เลี้ยงทั้งด้านจำนวนและความสามารถ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่ อปท. 7,852 แห่ง สภาองค์กรชุมชนตำบลมากกว่า 6,000 แห่ง องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 262 องค์กร คณะวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม (17 มหาวิทยาลัย) และคณะวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม (34 มหาวิทยาลัย) เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาความสามารถในการเป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย จัดทำโครงการขอรับทุนสนับสนุนที่มีคุณภาพและตรงตามหลักเกณฑ์กองทุน และในอนาคตอาจขยายบทบาทการสร้างเครือข่ายไปสู่สถานศึกษา

2. กำหนดแนวทางการรวบรวมข้อมูลเครือข่าย กำหนดรูปแบบความต้องการในการใช้งานระบบ และประสานงานร่วมกับฝ่ายเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนากระบวนการฐานข้อมูลในการจัดเก็บข้อมูลเครือข่าย ตลอดจนมีบทบาทในการทดสอบความสมบูรณ์ในการใช้งานระบบ

3. บริหารจัดการการจัดทำฐานข้อมูลสำรองและแผนการดำเนินงานสำรองเพื่อรองรับในกรณีที่ฐานข้อมูลสมาชิกขัดข้องหรือมีอุปสรรคในการเรียกใช้งาน โดยประสานงานกับเครือข่ายในการรวบรวมจัดเก็บและปรับปรุงข้อมูลเครือข่ายให้มีความทันสมัย และมีความครบถ้วนสมบูรณ์พร้อมใช้งาน

4. บริหารจัดการการประสานงานร่วมกับฝ่ายเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาการติดต่อและสื่อสารกับเครือข่ายกองทุนสิ่งแวดล้อม

5. ติดตามกำกับ ตรวจสอบแผนงาน/โครงการต่างๆ ด้านการบริหารจัดการความสัมพันธ์ และเครือข่ายสมาชิกให้ได้ตามแผนงาน

ฝ่ายวิจัย และฝึกอบรม

1. มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัย พัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้และผลกระทบ (Impact) ที่เกิดจากโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ ประเด็นปัญหา นวัตกรรมและความยั่งยืน โดยการพัฒนาศูนย์วิจัยและพี่เลี้ยง ตลอดจนสรรหาเงินทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาจากในและต่างประเทศ

2. ดำเนินการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของเครือข่ายในการทำหน้าที่พี่เลี้ยงให้แก่องค์กรที่ได้รับความช่วยเหลือ ในการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. จัดการประชุม สัมมนาทางวิชาการให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ และฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณค่า และยั่งยืน

ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร

1. สร้างการรับรู้พันธกิจขององค์กรให้เกิดขึ้นในกลุ่มเป้าหมาย และเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของภาคีเครือข่าย ให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ง่ายขึ้น โดยจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์องค์กรและกิจกรรมขององค์กร ผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับบทบาท/กิจกรรม ให้เป็นที่รู้จักมากขึ้น

2. กำกับดูแลการพัฒนาเนื้อหาหรือสารในการสื่อสารภายในองค์กร จัดทำ เรียบเรียงและพัฒนาเนื้อหาการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจน ตรงประเด็นและน่าสนใจ ทั้งการสื่อสารภายในและภายนอกองค์กร

3. สร้างความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีกับสื่อมวลชน สร้างการรับรู้ความเข้าใจกับประชาชนตามนโยบาย รวมทั้งติดตามรายงานข่าวสารที่เกี่ยวข้องของกองทุนสิ่งแวดล้อม

4. กำกับดูแลการบริหารจัดการสื่อสารผ่านช่องทางโซเชียลมีเดีย

5. บริหารจัดการการประสานงานและรวบรวมข้อมูลและเนื้อหาการสื่อสารจากสำนักต่างๆ เพื่อจัดทำสื่อสารในรูปแบบสื่อต่างๆ อาทิ สื่อสิ่งพิมพ์ ข่าวหนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ หรืออินเทอร์เน็ต เป็นต้น

6. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการสื่อสาร ตามแผนงาน รวมทั้งจัดทำรายงานเพื่อสรุปผล และแนะนำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนากลยุทธ์และแผนการสื่อสาร ศึกษาและปรับปรุงพัฒนา แนวทางการจัดกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าสูงสุด

7. ร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ในการบริการข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

8. ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการประชาสัมพันธ์และสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

ฝ่ายประสานการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

1. มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 เนื่องจากสำนักงานฯ จะเป็นหน่วยงานที่มีโอกาสสัมผัสกับปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษมาก ผ่านทางเครือข่ายที่มีจำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ (อปท. และท้องถิ่น)

2. รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ประชาชน หรือสื่อมวลชนแขนงต่างๆ

3. วิเคราะห์และประเมินผลการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

4. ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน เพื่อรวบรวมและให้บริการข้อมูลทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

5. ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่ได้แจ้งหรือรายงานต่อกองทุนสิ่งแวดล้อม

6. ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขอคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

สายที่ 2 :

รองผู้จัดการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

2. ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ

3. ฝ่ายงานติดตาม และประเมินผล

โดยแต่ละตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

รองผู้จัดการ-กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ

1. ประสานความร่วมมืออันดี และเชื่อมโยงการดำเนินงานภายในฝ่ายที่รับผิดชอบให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านสนับสนุนองค์กรและความพึงพอใจสูงสุดจากผู้รับการสนับสนุนด้านงานวิเคราะห์โครงการ อาทิ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ
2. กลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูลในการวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และความครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์การขอรับทุนสนับสนุน ก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารทั้ง 2 คณะ
3. ติดตาม เร่งรัด และประเมินผลโครงการตามแผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อรายงานคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม
4. พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสร้างและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในสังกัดให้สามารถปฏิบัติงานที่รองรับกับภารกิจใหม่ๆ
5. สร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานทั้งของทางภาครัฐ และเอกชน รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1. ทำการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ขอพิจารณาโครงการ ว่าตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่
2. วิเคราะห์ความเหมาะสมของตัวโครงการที่จะจัดทำในเบื้องต้น พร้อมจัดทำวาระเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อทำการพิจารณา
3. ดำเนินการติดต่อ หรือแจ้งผลการพิจารณาต่อเจ้าของผู้ดำเนินโครงการ
4. ติดตามเจ้าของโครงการ ในการปรับแก้โครงการตามความเห็นและมติจากคณะกรรมการฯ โดยให้อยู่ในระยะเวลาที่กำหนด
5. ทำการศึกษาประเมินพื้นที่ในการดำเนินงานโครงการ เพื่อแจ้งข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุง รวมถึงหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
6. จัดทำผลการศึกษาพื้นที่ และแจ้งข้อคิดเห็นในการปรับแก้ข้อเสนอของโครงการ
7. ติดตามเจ้าของโครงการ ให้จัดทำเอกสารเพิ่มเติม ปรับแก้ตามข้อคิดเห็นต่างๆ จัดทำวาระต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของโครงการ
8. ดำเนินการแจ้งผลพิจารณาต่อเจ้าของโครงการเพื่อเสร็จสิ้นการพิจารณา

ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ

1. ทำการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ขอพิจารณาโครงการ ว่าตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่
2. วิเคราะห์ความเหมาะสมของตัวโครงการที่จะจัดทำในเบื้องต้น พร้อมจัดทำวาระเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อทำการพิจารณา
3. ดำเนินการติดต่อ หรือแจ้งผลการพิจารณาต่อเจ้าของผู้ดำเนินโครงการ
4. ติดตามเจ้าของโครงการ ในการปรับแก้โครงการตามความเห็นและมติจากคณะกรรมการฯ โดยให้อยู่ในระยะเวลาที่กำหนด
5. ทำการศึกษาประเมินพื้นที่ในการดำเนินงานโครงการ เพื่อแจ้งข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุง รวมถึงหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6. จัดทำผลการศึกษาพื้นที่ และแจ้งข้อคิดเห็นในการปรับแก้ข้อเสนอของโครงการ
7. ติดตามเจ้าของโครงการ ให้จัดทำเอกสารเพิ่มเติม ปรับแก้ตามข้อคิดเห็นต่างๆ
8. จัดทำวาระต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของโครงการ
9. ดำเนินการแจ้งผลพิจารณาต่อเจ้าของโครงการเพื่อเสร็จสิ้นการพิจารณา

ฝ่ายงานติดตาม และประเมินผล

1. ศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม ตรวจสอบ กลั่นกรอง เพื่อจัดทำรายงานการติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงาน โครงการให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตามกำหนดเวลา เป็นปัจจุบัน

2. ตรวจสอบ ติดตาม การเตรียมความพร้อมของงานโครงการ พร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะ เพื่อช่วยเร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้

3. ติดตาม วิเคราะห์ ประเมินผล การปฏิบัติงานในภาคสนาม ระยะก่อนดำเนินการ ระยะ ระหว่างดำเนินการ และระยะหลังดำเนินการแล้วเสร็จของโครงการฯ ตามรายการงานที่ได้รับอนุมัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณอื่นๆ โดยจัดทำสรุปรายงานพร้อมทั้งเสนอข้อคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะ เพื่อช่วยเร่งรัดการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงานนำข้อบกพร่อง ปัญหา อุปสรรคมาใช้ในการดำเนินงานต่อไป

4. รวบรวม วิเคราะห์ จัดทำรายงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับแผนงานและงบประมาณ เช่น รายงาน ต่างๆ ที่กองทุนสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานต่างๆ กำหนดให้จัดทำส่ง รายงานประจำปีของกองทุน เป็นต้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานต่อไป

5. ติดตาม ตรวจสอบ รวบรวม และจัดทำฐานข้อมูลโครงการต่างๆ ตามที่มีการถ่ายโอนภารกิจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้แหล่งข้อมูลในการดำเนินงานต่อไป

6. ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับ มอบหมายเพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

สายที่ 3 :

ผู้ช่วยผู้จัดการ-กลุ่มงานบริหาร จะกำกับดูแลฝ่ายงานโดยตรงทั้งหมด 6 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายอำนวยการ
2. ฝ่ายบัญชีและการเงิน
3. ฝ่ายทรัพยากรบุคคล
4. ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ
5. ฝ่ายกฎหมาย
6. ฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

โดยแต่ละตำแหน่ง มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

ผู้ช่วยผู้จัดการ

1. ประสานความร่วมมืออันดี และเชื่อมโยงการดำเนินงานภายในฝ่ายที่รับผิดชอบให้สอดคล้อง ตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านสนับสนุนองค์กรและความพึงพอใจสูงสุด จากผู้รับการสนับสนุนด้านบริหาร อาทิ งานทรัพยากรบุคคล งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งในเชิง อุปกรณ์ ระบบ และเครือข่าย การจัดการทางด้านกฎหมายและการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย เพื่อ

สนับสนุนงานอำนวยการ การให้บริการด้านจัดซื้อและพัสดุ การจัดทำบันทึกและการเบิกจ่ายเงินในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน การพัฒนาระบบการขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน

2. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการบริหารทรัพยากรบุคคล
3. ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการพัฒนาและใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเหมาะสม มีคุณภาพและคุ้มค่า
4. ให้คำแนะนำและความเห็นในการปรับปรุงกฎระเบียบและประเด็นข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร
5. กลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูลในงบการเงิน งานบัญชี รายงานทางการเงินต่างๆ ก่อน เสนอผู้บริหาร และคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารจัดการด้านบัญชี-การเงินและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ
6. ตรวจสอบและบริหารจัดการงานจัดซื้อ-จัดจ้างและพัสดุให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนด รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงาน
7. สอบทานการดำเนินงานด้านอำนวยการ เช่น อาคารสถานที่ การรักษาความปลอดภัย การดูแลความสะอาดและอื่นๆ รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการดังกล่าว
8. ติดตามงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ พิจารณาเอกสารและรายงานต่างๆ ด้านการบริหารงานทั่วไปของฝ่ายที่รับผิดชอบให้ถูกต้องเรียบร้อย
9. พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งสร้างและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในสังกัดให้สามารถปฏิบัติงานที่รองรับกับการกิจใหม่ ๆ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์

ฝ่ายอำนวยการ

1. กำกับดูแลเรื่องการจอง และเตรียมห้องประชุมรวมถึงการจัดสภาพแวดล้อมการประชุม เพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
2. กำกับดูแลการจัดการงานสารบรรณกลางขององค์กรและงานด้านอำนวยการ
3. ดำเนินการรับ-ส่งหนังสือ ออกเลขที่หนังสือและคำสั่ง รวมทั้งการจัดเก็บหลักฐานเอกสารเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการค้นหา และนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. กำกับดูแลการจัดการงานระบบอาคารให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน เช่น ระบบปรับอากาศ ไฟฟ้า ประปา สุขาภิบาล ดับเพลิง และสื่อสาร
5. กำกับดูแลการจัดการระบบรักษาความปลอดภัย และการจราจรภายในพื้นที่
6. กำกับดูแลการจัดการงานก่อสร้าง และปรับปรุงซ่อมแซมอาคารสถานที่
7. กำกับดูแลการจัดการเคลื่อนย้ายครุภัณฑ์ออกนอกสถานที่
8. กำกับดูแลการควบคุม และให้บริการยานพาหนะในการกิจต่างๆ
9. ดูแลการจัดงานพิธีการของกองทุนสิ่งแวดล้อม
10. จัดทำสรุปผลการดำเนินงาน และวิเคราะห์การทำงานในกรณีมีอุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานไว้ เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงานต่อไป

ฝ่ายบัญชีและการเงิน

1. บริหาร กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

2. บริหาร กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และงบอื่นที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด
3. รับ-จ่ายเงิน เก็บรักษาเงิน และจัดทำเอกสารการรับ-จ่ายเงิน ทั้งเงินงบประมาณ เงินกองทุน สิ่งแวดล้อม เงินกองทุนสวัสดิการสำนักงาน และเงินนอกงบประมาณอื่นๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ
4. จัดทำบัญชีรายการการเงินต่างๆ ที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์และตรวจสอบเอกสารทางการเงิน และบัญชี การเงินต่างๆ
5. กำกับดูแลและเร่งรัดติดตามการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนด
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายทรัพยากรบุคคล

1. ควบคุมดูแลการจัดการสรรหา และคัดเลือกบุคลากร จัดทำแผนอัตรากำลังคน ดำเนินการประกาศรับสมัครงานผ่านช่องทางต่างๆ ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้สมัครงาน โดยประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัดในการประเมินและคัดเลือกผู้สมัครงาน จัดทำบันทึกขออนุมัติบรรจุ จัดทำสัญญาจ้าง ตรวจสอบประวัติเจ้าหน้าที่ และจัดทำบันทึกรับส่งมอบงาน
2. ดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม เช่น จัดทำและปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานด้านบริหารงานบุคคล กำกับดูแลและรายงานผลการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและวัฒนธรรมองค์กร รวมถึงรายงานการลงเวลาปฏิบัติงานบริหารผลงานบุคลากร เช่น ปรับปรุงแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ควบคุมติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี โดยให้มีการพูดคุยชี้แจงถึงผลการปฏิบัติงาน รวมถึงจุดแข็ง และสิ่งที่ควรพัฒนา รวมถึงโอกาสในการเติบโตก้าวหน้าในองค์กร เป็นต้น
3. บริหารโอกาสในการเติบโตก้าวหน้า เช่น จัดทำเส้นทางการเติบโตก้าวหน้า ระบุหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งและการโอนย้าย บริหารบุคลากรที่มีความสามารถโดดเด่น
4. บริหารจัดการการฝึกอบรมและพัฒนา เช่น วิเคราะห์ความจำเป็น ช่องว่าง และความต้องการพัฒนาบุคลากร โดยพิจารณาจากสมรรถนะที่จำเป็น โอกาสในการเติบโตก้าวหน้า และผลการปฏิบัติงาน จัดทำแผนการฝึกอบรมและพัฒนาประจำปี ดำเนินกิจกรรมฝึกอบรมและพัฒนา ติดตามและสรุปผล เพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
5. ควบคุมการจัดการสิทธิประโยชน์/สวัสดิการ เช่น ประกันสุขภาพ การตรวจสุขภาพประจำปี กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่สอดคล้องตามความต้องการของบุคลากรและทิศทางขององค์กร
6. ดูแลการบริหารจัดการค่าตอบแทน เช่น จัดทำโครงสร้างเงินเดือน ปรับเงินเดือนประจำปี จากหลักเกณฑ์ที่กำหนด นำส่งข้อมูลการโอนเงินเดือนเข้าบัญชีให้แก่ธนาคาร จัดทำสลิปเงินเดือนและค่าล่วงเวลา จัดทำข้อมูลภาษีเงินได้บุคคล
7. ควบคุมดูแลการให้บริการด้านบุคคลอื่นๆ เช่น จัดทำและปรับปรุงทะเบียนประวัติพนักงาน ให้เป็นปัจจุบัน การจัดทำหนังสือรับรองการปฏิบัติงาน บัตรประจำตัว บัตรแขวน นามบัตร รายชื่อที่อยู่ติดต่อ และโทรศัพท์ติดต่อ จัดทำแฟ้มบริหารงานบุคคล

ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ

1. จัดทำข้อเสนอกลยุทธ์ แนวทางการดำเนินงาน และแผนงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้เหมาะสม สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และทิศทางการดำเนินงานของงานด้านบริหารและองค์กรใน

ภาพรวม และสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายที่สังกัดมีความตระหนัก รับรู้และเข้าใจ รวมถึงสามารถปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ให้ข้อเสนอแนะในการจัดหาฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ๆ มาใช้กับการกิจขององค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดภาระค่าใช้จ่าย และเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณะโดยสะดวก

3. ควบคุมการให้บริการและประสานงานด้านการบำรุง ซ่อมแซม เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ รวมทั้งควบคุมการให้บริการระบบเครือข่ายและระบบบำรุงรักษาความปลอดภัยและอื่นๆ ให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน รวมถึงการให้คำปรึกษาทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศกับทุกหน่วยงานในองค์กร

4. ควบคุมดูแล พัฒนาและปรับปรุงเว็บไซต์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัย เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

5. บริหารการจัดหาและพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ ระบบการสื่อสาร และระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุด มีการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างคุ้มค่า มีคุณภาพและทันสมัย

6. จัดทำระบบสำรองข้อมูลและวิธีปฏิบัติกรณีระบบใช้งานไม่ได้

7. ติดตามการรักษาความปลอดภัยของระบบคอมพิวเตอร์และฐานข้อมูล

8. วิเคราะห์ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการขององค์กร

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายกฎหมาย

1. จัดทำข้อเสนอแผนกลยุทธ์ โครงการและกรอบการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และทิศทางการดำเนินงานขององค์กรเพื่อขออนุมัติ และสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ที่มีความตระหนัก รับรู้และเข้าใจ รวมถึงสามารถปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. จัดทำแผนงานด้านกฎหมายและการปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและอื่นๆ ให้ชัดเจน และเป็นปัจจุบันเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

3. วินิจฉัยปัญหากฎหมาย ตอบข้อหารือ และให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร เพื่อเป็นข้อมูลในการแนวทางการดำเนินงาน

4. ยกร่างระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศที่เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นปัจจุบัน

5. ตรวจร่างนิติกรรมสัญญาต่างๆ

6. กำกับดูแลการดำเนินคดีขององค์กร เช่น คดีอาญา, คดีแพ่ง, คดีปกครอง ฯลฯ

7. เป็นตัวแทนของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการต่อสู้ ฟ้องร้องคดีและเจรจาข้อพิพาทต่างๆ รวมทั้งเป็นตัวแทนในการเข้าชี้แจงกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

8. จัดทำและเก็บรักษานิติกรรมสัญญาต่างๆ ของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

9. ให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เป็นปัญหา และให้ความรู้ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นประโยชน์กับการดำเนินงานของบุคคลหรือหน่วยงาน

10. จัดทำรายงานสรุปงานด้านกฎหมาย พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะตามที่ได้รับมอบหมาย

11. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

1. จัดทำแผนการจัดซื้อ/จัดจ้าง ตามปีงบประมาณ จัดส่งให้กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานด้านครุภัณฑ์ขององค์กร ติดตามรายงานครุภัณฑ์ของหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุน จนสิ้นสุดโครงการ
2. ตรวจสอบข้อกำหนดการจัดซื้อ/จัดจ้าง รายละเอียด หรือคุณลักษณะเฉพาะ เพื่อดำเนินการจัดซื้อ/จัดจ้าง รวมถึงปรับปรุงนโยบายในการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ
3. จัดหาพัสดุให้เป็นไปตามระเบียบสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการพัสดุฯ ให้โปร่งใส ตรวจสอบได้
4. จัดซื้อวัสดุในองค์กร เช่น เครื่องใช้สำนักงาน อาหาร/เครื่องดื่ม เป็นต้น ประจำทุกเดือน เพื่อให้มีวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติงานอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ
5. ร่างเอกสารสัญญา เพื่อส่งให้ฝ่ายกฎหมายตรวจสอบ เพื่อจัดทำสัญญากับผู้รับจ้างต่อไป
6. จัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ-จัดจ้างและพัสดุ-ครุภัณฑ์
7. ควบคุมการเบิกจ่ายเงินค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมถึงการจัดทำทะเบียนคุมวัสดุ-ครุภัณฑ์ ขององค์กร กำหนดหมายเลขทรัพย์สิน จัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สิน
8. จัดให้มีการตรวจนับทรัพย์สิน วัสดุ เพื่อป้องกันการสูญหาย และทุจริต และสรุปยอดวัสดุคงเหลือเป็นทุกเดือน เพื่อส่งให้กับฝ่ายบัญชีและการเงิน
9. จัดทำรายงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ-จัดจ้างและพัสดุ-ครุภัณฑ์ เช่น รายงานขอซื้อ/ขอจ้าง รายงานสรุปผลการจัดซื้อ-จัดจ้าง รายงานทรัพย์สินและรายงานวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน เป็นต้น
10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ในการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรจากการเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อมที่สังกัดส่วนราชการมาเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารหรือเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น มีความจำเป็นที่ต้องมีแผนบุคลากรรองรับ โดยอาจดำเนินการได้ 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 โอนย้ายบุคลากรเดิมทุกตำแหน่งมาสังกัดองค์กรใหม่ตามข้อเสนอแบบที่ 2 ที่กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่มีสถาบันบริหารกองทุนฯ ที่เป็นนิติบุคคล ในรูปแบบ “องค์การมหาชน” โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เป็นหน่วยงานบริหารกองทุน หรือตามข้อเสนอแบบที่ 3 ที่ให้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ในการเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคลากร ควรสอบถามความสมัครใจของบุคลากรว่าต้องการอยู่องค์กรเดิมหรือไปสังกัดองค์กรใหม่ หลังจากจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนฯ แล้ว หากมีตำแหน่งว่างเนื่องจากบุคลากรเดิมไม่ต้องการโอนไปสังกัดองค์กรใหม่ ต้องดำเนินการคัดสรรบุคลากรเพื่อจ้างให้เต็มตามโครงสร้างอัตรากำลังต่อไป

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนสถานะขององค์กรส่วนใหญ่ใช้วิธีการนี้ทั้งสิ้น เช่น การเปลี่ยนสถานะกรมไปรษณีย์โทรเลข ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) หรือ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.) ให้เป็นองค์การมหาชนในกำกับของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเพียงการเปลี่ยนสถานะขององค์กร แต่ไม่ได้เน้นการคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความรับผิดชอบของ

ตำแหน่งงาน (Put the Right Man to the Right Job) นอกจากนี้ เพื่อให้บุคลากรที่โอนย้ายมาสังกัดองค์กรใหม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภารกิจใหม่ จำเป็นจะต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของตำแหน่ง (Job Description) กำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติและระบบการประเมินผลการทำงานที่ชัดเจน และควรมีแผนในการพัฒนาความรู้และทักษะที่จำเป็นในการทำงานสำหรับบุคลากรด้วย

วิธีที่ 2 มีการคัดเลือกบุคลากรจากหน่วยงานเดิมมาเป็นพนักงานขององค์กรใหม่ โดยเน้น “หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล” สำหรับวิธีนี้ หลังจากมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ตามข้อเสนอแบบที่ 2 ที่กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนมีสถาบันบริหารกองทุนฯ (องค์การมหาชน) โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เป็นหน่วยงานบริหารกองทุน หรือตามข้อเสนอแบบที่ 3 ที่ให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ วิธีนี้จะถือว่าโครงสร้างอัตรากำลังขององค์กรใหม่เป็นตำแหน่งว่างทั้งหมด บุคลากรทุกตำแหน่งยังคงสังกัดหน่วยงานเดิม (สผ.) องค์กรใหม่เปิดโอกาสให้บุคลากรของหน่วยงานเดิม (ข้าราชการและลูกจ้าง) มีสิทธิสมัครเข้าเป็นพนักงานขององค์กรใหม่ โดยผ่านการคัดเลือกตามเกณฑ์มาตรฐานขององค์กรใหม่ โดยให้สิทธิพิเศษ เช่น การนับอายุราชการ/งานเป็นอายุการทำงานต่อเนื่องในองค์กรใหม่

วิธีการนี้มีหลักการสำคัญ คือ การคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความรับผิดชอบของตำแหน่งงาน (Put the Right Man to the Right Job) โดยในปัจจุบันจะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐเริ่มบางแห่งเริ่มใช้วิธีการนี้ในการเปลี่ยนแปลงสถานะบุคคล เช่น สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) ซึ่งจัดตั้งขึ้นแทนสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (SIPA) วิธีการนี้ทำให้ DEPA สามารถขับเคลื่อนพันธกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเติบโตอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าในแผนการเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคลากรของกองทุนสิ่งแวดล้อมควรใช้วิธีที่ 2 นี้ เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความรับผิดชอบของตำแหน่งงานได้เลยทันที ควบคู่ไปกับการมีแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุพันธกิจใหม่ที่ท้าทายมากขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว

บทที่ 8

บทสรุป

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการทางการเงินในลักษณะของเงินอุดหนุน และในลักษณะของเงินกู้เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนและการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม การจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวของส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ รวมถึงเพื่อควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานของเอกชนผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย นอกจากนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมยังมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จากการศึกษาคณะผู้วิจัยพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมมีปัญหาในด้านโครงสร้างของกองทุนที่มีผลทำให้ต้องบริหารงานด้านการกิจ ด้านทรัพยากรบุคคล และด้านงบประมาณเป็นไปตามระบบของราชการอันทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงานในฐานะทุนหมุนเวียน นอกจากนี้ กองทุนยังมีปัญหาเรื่องการจัดหารายได้ที่ไม่มีความต่อเนื่องและแน่นอน แม้ว่ามาตรา 22 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะกำหนดแหล่งที่มารายได้ไว้หลายทางก็ตาม อีกทั้ง กองทุนยังมีปัญหาเรื่องการจัดสรรเงินของกองทุนที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมถูกจัดสรรในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนมากกว่าในลักษณะของเงินกู้ จึงทำให้ประสบปัญหาเรื่องการหมุนเวียนของเงินรายได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้พยายามควบคุมการมีเงินนอกงบประมาณ โดยให้หน่วยงานของรัฐมีเงินนอกงบประมาณได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณ จึงกำหนดมาตรการให้นำเงินดังกล่าวมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง และหากได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์แล้วมีเงินคงเหลือ ก็ให้นำส่งคลัง รวมทั้งให้อำนาจกระทรวงการคลังเรียกให้หน่วยงานของรัฐนำเงินนอกงบประมาณส่งคลังในกรณีที่ไม่มี ความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณแล้วหรือมีเงินนอกงบประมาณเกินสมควร และพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความของพระราชบัญญัติการบริหารเงินทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ก็ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุด และการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เน้นเฉพาะกิจการที่เป็นเรื่องของการบำบัดหรือกำจัดของเสียเป็นหลัก ไม่ได้ครอบคลุมเรื่องการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริมและบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ การป้องกันและการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ

ส่งผลให้การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องสถานะและโครงสร้างทางกฎหมาย รวมทั้งปัญหาของรายได้และการจัดสรรเงินกองทุน ของกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาหลักการพื้นฐานทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการป้องกัน หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการพื้นฐานทางด้านกฎหมายการคลัง เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี หลักลักษณะทั่วไปของรายได้ หลักการกันเงินรายได้ หลักความยินยอม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักที่กองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงในการบริหารงานกองทุน ตลอดจนมาตรการทางการคลังที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ อันได้แก่ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ ที่รัฐอาจจะเลือกใช้เพื่อเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษหรือเป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษก็ได้ ทั้งนี้ รัฐอาจเลือกใช้มาตรการทางการคลังมาตรการใดมาตรการหนึ่งหรือใช้ควบคู่กันไปทั้งหมด หรือใช้ควบคู่ไปกับมาตรการอื่น เช่น มาตรการทางการตลาด ก็ได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษากองทุนด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นตัวอย่างในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม เช่น กองทุนว่าด้วยการลดปริมาณของเสีย กองทุนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน และกองทุนพัฒนาแหล่งน้ำจัดของประเทศนิวซีแลนด์ กองทุนสารอันตรายและกองทุนว่าด้วยการรั่วไหลของปิโตรเลียมจากแหล่งกักเก็บใต้ดินของประเทศสหรัฐอเมริกา และกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น รวมถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคลัง เพื่อนำมาพิจารณาสำหรับการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกรอบวินัยทางการคลังที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด กล่าวคือ กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายการบริหารเงินทุนหมุนเวียนที่ได้กำหนดกรอบในการบริหารเงินงบประมาณและทุนหมุนเวียนที่ค่อนข้างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นกำกวมในการกันเงินรายได้ การจำกัดการมีและการใช้เงินงบประมาณ และการจำกัดการมีเงินสะสมของทุนหมุนเวียนซึ่งล้วนแต่ส่งผลต่อการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอในการปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมด 3 รูปแบบ กล่าวคือ ข้อเสนอรูปแบบที่ 1 คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน แม้ว่าจะมีการยึดโยงกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่การบริหารงานก็ต้องเป็นไปตามระบบราชการ กองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอแนะนี้จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าการจัดตั้งกองทุนขึ้นในลักษณะนี้เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น ส่วนข้อเสนอรูปแบบที่ 2 คณะผู้วิจัยเสนอให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับข้อเสนอรูปแบบที่ 1 แต่กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุน อันจะมีผลทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้นเพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอแนะนี้จะยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการจัดตั้งกองทุนขึ้นในลักษณะนี้เป็นการแก้ไขปัญหาในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการปรับโครงสร้างและการ

ดำเนินงานของกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ 1 ไปสู่การปรับโครงสร้างและการดำเนินของกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นข้อเสนอรูปแบบที่คณะผู้วิจัยสนับสนุนให้ดำเนินการในอนาคต เนื่องจากการแก้ไขปัญหาของกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ในระยะยาวและยั่งยืน กล่าวคือ การปรับโครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนตามข้อเสนอรูปแบบนี้จะกำหนดให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้กองทุนกลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น หรือเป็นองค์การมหาชน อันจะส่งผลให้กองทุนมีอิสระทั้งทางด้านการบริหารงานและด้านการเงินการคลัง รวมทั้งสามารถใช้อำนาจรัฐบางประการที่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบที่ 2 ไม่สามารถกระทำได้ เช่น การจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน ทั้งนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอรูปแบบที่ 3 จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่ ตลอดจนสามารถกระทำการต่างๆ ได้ตนเอง

แนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนำมาสู่การปรับปรุงงานทรัพยากรบุคคลของกองทุนใหม่เพื่อให้รองรับโครงสร้างใหม่ของกองทุน โดยข้อเสนอรูปแบบที่ 1 จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังด้านบัญชีการเงินในหน่วยงานเดิมรวม 3 อัตรา เพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านบัญชีการเงินซึ่งรับโอนภารกิจการเบิกจ่ายเงินของกองทุนจากกระทรวงการคลัง ในการนี้ กองทุนสิ่งแวดล้อมควรต้องเพิ่มบทบาทใน 3 ภารกิจหลัก คือ ฝ่ายบัญชีการเงิน ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย และ ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร ส่วนข้อเสนอรูปแบบที่ 2 และข้อเสนอรูปแบบที่ 3 เป็นการยกสถานะหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นองค์การมหาชนและยกสถานะกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นทุนหมุนเวียนที่เป็นนิติบุคคลในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามลำดับนั้น จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังจากปัจจุบัน 69 อัตรา เป็น 75 อัตรา เพื่อรองรับการจัดตั้งโครงสร้างและภารกิจเป็นไปตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่เปลี่ยนแปลงไป โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 3 กลุ่มงาน ได้แก่ กลุ่มงานที่ 1 กลุ่มงานกลยุทธ์ประกอบไปด้วย ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายพัฒนาภาคีเครือข่าย ฝ่ายวิจัยและฝึกอบรม ฝ่ายประชาสัมพันธ์และสื่อสารองค์กร และฝ่ายประสานการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม กลุ่มงานที่ 2 กลุ่มงานวิเคราะห์โครงการ ประกอบไปด้วย ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฝ่ายวิเคราะห์โครงการด้านการจัดการมลพิษ และฝ่ายงานติดตามและประเมินผล กลุ่มงานที่ 3 กลุ่มงานบริหารประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายทรัพยากรบุคคล ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายกฎหมาย และฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ

ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในการปรับโครงสร้างและสถานะทางกฎหมาย รวมทั้งข้อเสนอด้านทรัพยากรบุคคลของกองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับทั้งข้อเสนอในการขยายแหล่งรายได้เพิ่มเติมและกำหนดให้มีความแน่นอนและยั่งยืน ตลอดจนข้อเสนอในการขยายภารกิจของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมเรื่องการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริมและบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ การป้องกันและการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ จะทำให้การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและมีบทบาทในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมตามแนวทางสากลได้เป็นอย่างดี

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. การทบทวนแผนจัดหารายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562).

(กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561).

กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561).

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการสร้างตำรา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 27. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561).

ดุยลักษณ์ ตราชูธรรม. กฎหมายภาษีอากร. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562).

ทศพร ศิริสัมพันธ์. หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553).

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการเสริมสร้างศักยภาพด้านการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก, 2556).

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค. พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

วรเจตน์ ภาคิรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. กฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสื่อการสอนคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541).

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559).

สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองทุนสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556).

อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบ การสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. กฎหมายการคลัง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558).

ภาษาต่างประเทศ

ภาษาอังกฤษ

James Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law (8th edn, OUP 2012).

Nicolas de Sadeleer, Environmental Principles: From Political Slogan to Legal Rules (OUP 2002).

Nicolas De Sadeleer, 'The Polluter-Pays Principle in EU Law - Bold Case Law and Poor Harmonisation' in Inge Lorange Backer, Ole Kristian Fauchald and Christina Voigt (eds), Pro Natura: festschrift to Hans Christian Bugge (Universitetsforl, 2012).

Petra E Lindhout and Berthy Van den Broek, 'The Polluter Pay Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice' (2014) 10 *Utrecht Law Review* 46.

Philippe Sands and Jacqueline Peel, Principles of international environmental law (CUP 2012)

ภาษาฝรั่งเศส

Éric Oliva. Finances publiques. 3th edition (Paris: Sirey). Coll. « Aide-Mémoire ». 2015

Jean-Luc Albert. Finances publiques. 10th edition (Paris: Dalloz). Coll. « Cours Dalloz ». 2017.

Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan and Jean-Pierre Lassale. Finances publiques. 7th edition (Paris: L.G.D.J.). Coll. « Manuels ». 2004.

William Gilles, Les principes budgétaires et comptables publics. 7th edition (Paris, L.G.D.J.), Coll. « Systèmes ». 2009.

บทความ

ภาษาไทย

ไฉไล คักติวพงศ์. “พันธกรณีร่วมกันของประเทศสมาชิกในการประชุมนานาชาติที่มีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การผลิตที่ยั่งยืนในประเทศไทย.” วารสารร่วมพฤษภา มหาวิทยาลัยเกริก. ปีที่ 31. ฉบับที่ 1. 25 (2555).

สุปรียา แก้วละเอียต. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารสาธารณะ พ.ศ. 2548.” วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีที่ 32. ฉบับที่ 1. 21 (2557).

สุปรียา แก้วละเอียต. “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทย.”
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 44. ฉบับที่ 4. 838 (2558).

ภาษาต่างประเทศ

ภาษาอังกฤษ

Ian Lienert and Jung Moo-Kyung. “The Legal Framework for Budget Systems : An International Comparison.” OECD Journal on Budgeting. 4. 3. pp. 131. 134 (Special Issue).

OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (26 May 1972) C (72) 128.

OECD. “Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System ?.” OECD Journal on Budgeting. 4. 3. pp. 133-134 (2006).

รายงานวิจัย

อรรถพล อรรถวรเดช และคณะ. โครงการวิจัย การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว. (กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560).

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. โครงการศึกษาวิจัยการจัดการงบประมาณขององค์การมหาชน. (กรุงเทพฯ : สำนักงานงบประมาณ, 2552).

วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์

ไชยวุฒิ วุฒิพิทักษ์. “การจัดเก็บภาษีมลพิษจากรถยนต์.” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

ณัฐยานันท์ ว่องวงศาธิรักษ์. “การจัดเก็บภาษีเฉพาะสำหรับกองทุนประกันสุขภาพ.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

ณัฐยา ธีรานวัฒน์. “มาตรการจูงใจทางภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาการดำเนินธุรกิจฟาร์มสุกรในรูปแบบปศุสัตว์อินทรีย์.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

เตชิสฐ บัวคง. “ปัญหาการกักเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

เทพรัตน์ สุวรรณรัตน์. “การพัฒนาทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558.” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560).

พจนันท์ สมใจ. “การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยภาษีและการควบคุม : ศึกษากรณีสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552).

พัชรีย์ บุสสร. “การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

- มนต์ทิพย์ สุขพูล. “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).
- วิวัฒน์ เขาสกุล. “การศึกษาแนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีภาษีเบตเตอร์.” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).
- วาสนี นันทขว้าง. “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).
- สุทัศน์ ทองสกลิต. “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีเบตเตอร์และของเสียอันตราย.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).
- อรรถวิทย์ ธนอารักษ์. “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีมลพิษทางน้ำจากโรงงาน.” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “คู่มือบริหารโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 23(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562. จาก <http://envfund.onep.go.th>
- นพรัตน์ ทวี. “ทุนหมุนเวียนกับการกำกับดูแลที่ดี.” สถาปนาราชฎ. (2547) สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2545. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=220
- พรวิฑู ไคว์ชาภรณ์. “ภาษีสิ่งแวดล้อม.” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556) สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2562. จาก http://library.senate.go.th/document/Ext6686/6686004_0003.PDF
- ภัทร ศิริรินทร์. “งานศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม,” สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558) สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=96.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. “โครงการศึกษาและพัฒนาแหล่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียม และมาตรการทางการเงิน.” กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม. (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2562. จาก <http://envfund.onep.go.th>
- ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน. “องค์การมหาชน หลักการและแนวคิด.” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ. สืบค้นเมื่อ วันที่ 1 กันยายน 2562. จาก <https://po.opdc.go.th/content/MTU>
- ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “พันธบัตรและการประกันเพื่อสิ่งแวดล้อม : เครื่องมือใหม่ทางนโยบายสู่เศรษฐกิจสีเขียว,” สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.gsei.or.th/articles/detail/346>

ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, “แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน,” สำนักงานพัฒนาระบบ
ข้าราชการ, สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2562, จาก

https://www.opdc.go.th/file/reader/RzRLfHw_5OTE1fHw/1

ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน. “แหล่งที่มาของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร.” กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร. สืบค้น
เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2562. จาก <https://www.opsmoac.go.th/fund-about-source>

ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน. “องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ.” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบข้าราชการ. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2562. จาก <https://po.opdc.go.th/content/MTg4>

ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน. “ETS คืออะไร.” องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). สืบค้น
เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2562.

จาก <http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=16&s2=133>

ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และ ฐิติมา ชูเชิด. “ความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสในงบประมาณของ
ไทยตามหลักสากล.” (21 กรกฎาคม 2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2560.

จาก <https://thaipublica.org/2016/07/thailand-transparency-research-group2/>

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

ส่วนเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ. “มารู้จัก...มาตรการ
เศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ.” กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. (2558) สืบค้นเมื่อ วันที่ 12 สิงหาคม 2562.

จาก <http://infofile.pcd.go.th/ptech/PcdEconInstrument.pdf>

สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองทุนสิ่งแวดล้อม. กองทุนสิ่งแวดล้อม. สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงาน
นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 16 มกราคม 2562.

สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกองทุนยุติธรรม, กองทุนยุติธรรม, สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงาน
ปลัดกระทรวงยุติธรรม, 11 มีนาคม 2562.

เอกสารต่างประเทศ

International Law Commission, ‘Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from
Hazardous Activities’, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II,
Part Two.

International Law Association, First Report of the ILA Study Group on Due Diligence in
International Law, (2014).

OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International
Economic Aspects of Environmental Policies (26 May 1972) C (72) 128.

UN, 'Report of the United Nations Conference on the Human Environment', UN Doc A/CONF.48/14/Rev.1 (5 – 16 June 1972).

UNGA, 'Report of the World Commission on Environment and Development' (4 August 1987) 42nd Session UN Doc A/42/427.

UN, 'Report of the United Nations Conference on Environment and Development', (1993) UN Doc A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I)

คดีระหว่างประเทศ

Trail Smelter United States v. Canada (1941) 3 RIAA 1905.

Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania), Judgment [1949] ICJ Rep 4, 22.

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) (Judgment), [1997] ICJ Rep 7.

European Communities—Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (16 January 1998) WT/D26/AB/R.

Minors Osposa v Secretary of the Department of Environment and Natural Resources, (1994) 33 ILM173

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) (Judgment), [2004] ICJ Rep 2010, 14.

Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), (Provisional Measures), Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999.

Land Reclamation in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore) (Provisional Measures), Order of 8 October 2003, ITLOS Reports 2003, 10.

Iron Rhine (IJzeren Rijn) Railway Arbitration (Belgium/the Netherlands) (2005) 27 RIAA 35.

ภาคผนวก
สรุปสาระสำคัญข้อเสนอการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม

สรุปสาระสำคัญข้อเสนอการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอรูปแบบที่ 1

เป็นการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยให้ส่วนราชการเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมตามเดิม โดยการดำเนินการตามข้อเสนอจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม (มาตรา 22 ถึงมาตรา 31) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทนการจัดตั้งขึ้นในกระทรวงคลัง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22) โดยมีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และเพื่อให้มีการบริหารกองทุนตามแผนที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการกองทุนมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนและการบัญชีตามที่กฎหมายจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้

ทั้งนี้ ในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวจะต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ด้วย

2. รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมแหล่งที่มาของเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

1) แก้ไขให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นรายปี จากเดิมที่กำหนดให้เป็นเงินอุดหนุนเป็นคราวๆ ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนมีเงินรายได้อย่างสม่ำเสมอเพียงพอต่อการนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ โดยให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

2) กำหนดให้ปันส่วนจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด (คงตามที่กำหนดไว้เดิม)

3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (คงตามที่กำหนดไว้เดิม)

4) กำหนดเพิ่มเติมให้มีการปันส่วนมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลในอัตราร้อยละสิบต่อปี ทั้งนี้ โดยเป็นการปันส่วนเงินค่าธรรมเนียมเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น

5) กำหนดเพิ่มเติมเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละสิบต่อปี

6) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ (คงตามที่กำหนดไว้เดิม)

7) กำหนดเพิ่มเติมโดยเปิดกว้างให้เงินที่มาจากรายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุนที่อาจมีขึ้นในอนาคตให้สมทบเข้าไว้ในกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย

8) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (คงตามที่กำหนดไว้เดิม)

9) เพิ่มเติมเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด เพื่อเปิดกว้างให้กองทุนสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ใน 1) ถึง 8) ได้ในอนาคต

2.2 แก้ไขเพิ่มเติมให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจากเดิมกำหนดให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว

3. รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีขอบเขตที่กว้างขึ้นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม โดยขยายการจัดสรรเงินของกองทุนจากเดิมที่จำกัดอยู่เพียง “การลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียและระบบกำจัดของเสีย” มาเป็น “จัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23) โดยกำหนดให้เงิน กองทุนสามารถใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

4) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

4. การบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม

4.1 แก้ไขให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามมาตรา 23 (1) และเงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุน

สิ่งแวดล้อมจัดสรรนอกเหนือ จากมาตรา 23 (2) และ (3) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29) จากเดิมที่กำหนดเป็น อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวง การคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้ง กองทุนขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2 แก้ไขให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เก็บรักษาไว้ ไปหาผลตอบแทนโดยการ ฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 31) จากเดิมที่ กำหนดให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับ การแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. การติดตาม ประเมินผล การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม

เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดทำงบการเงิน การตรวจสอบและรับรองบัญชีและ การเงินทุกประเภทของกองทุนสิ่งแวดล้อม และการจัดทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและ การเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อทราบ (เพิ่มมาตรา 22/1) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตาม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการ ตรวจสอบ) โดยมีขั้นตอนทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 (ส่วนที่ 5 การบัญชีและการตรวจสอบ (มาตรา 27 ถึงมาตรา 30)) ดังนี้

1) กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจัดทำงบการเงินส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนสิ่งแวดล้อม และให้ทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงิน ทุกประเภทของกองทุนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี

2) กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีดังกล่าวจัดทำรายงานผลการสอบ และรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมภายใน หนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

3) กำหนดให้เสนอรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ จากนั้นให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อ ทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (สามารถลดขั้นตอนได้ เช่น อาจกำหนดขั้นตอนให้สิ้นสุดที่ การส่งรายงานการเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อกระทรวงการคลัง ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นต้น

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม และแหล่งที่มาของเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๒)

(๒) เพิ่มเพิ่มเติมการจัดทำงบการเงิน การตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของ
กองทุน และการจัดทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนเสนอต่อ
คณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อทราบ (เพิ่ม
มาตรา ๒๒/๑)

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓)

(๔) แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการออกระเบียบ
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๓๐
ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน
และการบัญชี (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔))

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๓ (๑) โดย
กำหนดให้กรรมการกองทุนสามารถพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มเติมได้
โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น
ตามมาตรา ๓๔ เสียก่อน ตามสัดส่วนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด (แก้ไข
เพิ่มเติมมาตรา ๒๗)

(๖) แก้ไขให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการ
หรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะ
มลพิษตามมาตรา ๒๓ (๑) และเงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุนจัดสรรนอกเหนือจาก
มาตรา ๒๓ (๒) และ (๓) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๔)

(๗) แก้ไขให้สถาบันการเงินของรัฐที่เห็นสมควรทำหน้าที่เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุน
ส่วนที่จัดสรรตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง)

(๘) แก้ไขให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถนำ
เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เก็บรักษาไว้ตามมาตรา ๒๒ ไปหาดอกผลโดยการฝากออมทรัพย์หรือ
ฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้ตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย (แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๓๑)

(๙) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจาก กองทุนสิ่งแวดล้อม ในกระทรวงการคลัง ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงแหล่งที่มาของเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมีความ ชัดเจนและเกิดความต่อเนื่อง ตลอดจนการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สิน ของกองทุนให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมและบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนให้ครอบคลุมถึงกิจการอื่นๆ ที่มีการดำเนินการ ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม และแก้ไขบทบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“มาตรา ๒๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี
- (๒) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (๓) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละสิบต่อปี
- (๕) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละสิบต่อปี
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๗) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน
- (๘) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (๙) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

เงินอุดหนุนตาม (๑) ให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนและการบัญชี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๒๒/๑ ให้คณะกรรมการกองทุนจัดทำการเงินส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน และให้ทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีตามวรรคหนึ่งจัดทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

รายงานผลการสอบบัญชีและการเงินตามวรรคสอง ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๒) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๓) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๔) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๕) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความใน (๓) และ (๔) ของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๓) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

(๔) กำหนดระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนและการบัญชี”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๗ ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามมาตรา ๒๓ (๑) ให้คณะกรรมการกองทุนจัดสรรโดยพิจารณาถึงเงินงบประมาณแผ่นดินหรือรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกับเงินกองทุนกับเงินกองทุนที่คณะกรรมการกองทุนจะจัดสรรให้ตามสัดส่วนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๙ ให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามมาตรา ๒๓ (๑) และเงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุนจัดสรรนอกเหนือจากมาตรา ๒๓ (๒) และ (๓)”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๐ คณะกรรมการกองทุนอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินของรัฐที่เห็นสมควรเป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนกู้ยืมตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) ได้”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เก็บรักษาไว้ตามมาตรา ๒๒ คณะกรรมการกองทุนอาจพิจารณามอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำไปหาดอกผลโดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐก็ได้

ดอกผลตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๒ และให้นำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา ๑๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในกระทรวงการคลัง ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ข้อเสนอรูปแบบที่ 2

เป็นการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม) และจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน (ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542)

การดำเนินการตามข้อเสนอนี้จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม (มาตรา 22 ถึงมาตรา 31) และยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. โครงสร้างและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แทนการจัดตั้งขึ้นในกระทรวงคลัง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22) มีสถานะเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดส่วนราชการ โดยมี “สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)” ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงสร้างการดำเนินงานในทางเลือกที่สองนี้จะมีความแตกต่างจากการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยส่วนราชการ (กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) อย่างกรณีของข้อเสนอในทางเลือกที่หนึ่ง กล่าวคือ บทบาทของรัฐมนตรีที่กำกับดูแลองค์การมหาชนจะมีบทบาทในลักษณะของการกำกับดูแลมิใช่การบังคับบัญชา ส่วนราชการอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการบรรลุความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ)

ทั้งนี้ ในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวจะต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ด้วย

2. การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนและการบัญชี

กำหนดให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนและการบัญชี จะต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด โดยระเบียบดังกล่าวคณะกรรมการกองทุนอาจกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่างๆ เช่น

2.1 วิธีการเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินกองทุน เช่น กำหนดให้เปิดบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือธนาคารอื่นใดที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ เป็นต้น โดยแยกเป็นประเภทบัญชีต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็ได้

2.2 กำหนดวิธีการจ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ของกองทุน รวมถึงวงเงินของการอนุมัติจ่ายเงินและอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินตามวงเงินที่กำหนด เช่น วงเงินที่ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) มีอำนาจอนุมัติจ่ายได้ วงเงินที่ต้องให้คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้ใช้อำนาจอนุมัติจ่าย หรือวงเงินที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน ตามอำนาจหน้าที่ในการกำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน ตามมาตรา 13(12) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2.3 กำหนดวิธีการขอเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรต่างๆ ขั้นตอนการพิจารณาของผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อให้ความเห็นชอบ เอกสารประกอบการขอเบิกจ่ายเงินกองทุน รวมถึงการส่งเงินและดอกผลกลับคืนเข้ากองทุน เป็นต้น

2.4 กำหนดวิธีการบัญชีรับจ่ายและการรายงานบัญชีต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อพิจารณาก่อนเสนอให้องค์กรตรวจสอบ (ตามที่ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมมาตรา 22/1) ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายหนี้สูญ

2.5 กำหนดวิธีการอื่นใดที่จำเป็นต่อการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน

โดยที่กรอบการใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอในทางเลือกที่สองนี้ ครอบคลุมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมควรกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการกองทุนและลดองค์ประกอบของกรรมการกองทุนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐลง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24) โดยกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนประกอบด้วย

- 1) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ
- 2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนไม่เกินสองคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นกรรมการ
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นกรรมการ
- 5) ให้ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นเลขานุการ และให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

ทั้งนี้ ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนหน้านี้ให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ และกำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน (นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมตามทางเลือกที่สองนี้มีผลใช้บังคับ) และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คณะกรรมการกองทุนประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน

4. โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

จัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เพื่อเป็นหน่วยงานบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยยกฐานะพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ซึ่งมีหลักการสำคัญเป็นการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งการปรับปรุงให้หน่วยงานบริหารกองทุนมีลักษณะเป็นองค์การมหาชนนั้นจะทำให้การบริหารกองทุนแตกต่างไปจากการบริหารงานโดยส่วนราชการตามที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน สรุปสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้

4.1 โครงสร้างสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดและออกแบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ (บริหารองค์การมหาชน) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการ ดังนั้น คณะกรรมการของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมจะรับผิดชอบรายงานต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ และการดำเนินการของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) นับเป็นส่วนหนึ่งในภาพรวมของผลงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าตัวองค์กรไม่สังกัดกระทรวงฯ อย่างกรณีของส่วนราชการอื่นๆ ก็ตาม ขณะเดียวกันสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินด้วย

4.2 บทบาทของคณะรัฐมนตรีต่อสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

คณะรัฐมนตรีมีบทบาทหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ได้แก่

- 1) การพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)
- 2) การพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารตามที่รัฐมนตรีให้การเสนอแนะ
- 3) การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กติกา และหลักการบริหารสำคัญๆ เช่น หลักเกณฑ์ในการประเมินผลสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการตลอดจนเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการ หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นและการร่วมทุน และหลักเกณฑ์ในการจัดการกับทรัพย์สินของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมในกรณีที่ยุบเลิก เป็นต้น
- 4) การวินิจฉัยชี้ขาด การกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการเพื่อการประสานงานระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ และสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

4.3 รัฐมนตรีผู้รักษาการของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

รัฐมนตรีผู้รักษาการ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบทบาท ดังนี้

- 1) เสนอแนะเกี่ยวกับแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
- 2) กำกับดูแล และสรรหาผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เพื่อความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 3) กำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงานและเป้าหมายโดยรวม การลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานกรรมการ รวมทั้งการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)
- 4) กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม และกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ
- 5) รัฐมนตรีอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นการชั่วคราวได้ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้นแล้วแต่กรณี

4.4 บุคลากรของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำให้แก่สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ” และผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราวให้แก่สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เรียกว่า “ลูกจ้างของสถาบันฯ” นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานในสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา โดยสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ของบุคลากรของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จะได้รับไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ตามข้อเสนอรูปแบบที่สองนี้เป็นการยุบเลิกภารกิจของส่วนราชการเดิม (กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) โดยกำหนดให้ไปเป็นภารกิจขององค์การมหาชนที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการขอจัดตั้งองค์การมหาชนมีขั้นตอนเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยปรับปรุงขั้นตอนที่ต้องเสนอให้ “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)” พิจารณาขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นด้วย และมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน^๑ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด ดังนี้

ขั้นตอนการขอจัดตั้งองค์การมหาชน (กรณีมีการตัดโอนภารกิจของส่วนราชการ)

(1) “ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)” วิเคราะห์ความเหมาะสมของหน่วยงานหรืองานที่ประสงค์จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้เสนอคำขอจัดตั้งองค์การมหาชน พร้อมรายละเอียดประกอบคำชี้แจง (ตามแบบคำชี้แจงประกอบการขอจัดตั้งองค์การมหาชน) และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่มีการปรับปรุงเสนอต่อ “คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ” ของกระทรวงเพื่อพิจารณา

^๑หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว7 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2562 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน และการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

(2) “คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ” ของกระทรวง พิจารณาคำขอจัดตั้งองค์การมหาชนพร้อมรายละเอียดประกอบคำชี้แจง และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเสนอ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” เพื่อพิจารณา

(3) “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” ลงนามในหนังสือเสนอคำขอจัดตั้งองค์การมหาชน พร้อมรายละเอียดประกอบคำชี้แจง และร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่มีการปรับปรุงแก้ไข พร้อมมติ “คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ” ของกระทรวง ไปยัง “สำนักงาน ก.พ.ร.”

(4) “สำนักงาน ก.พ.ร.” วิเคราะห์รายละเอียดข้อมูลประกอบคำขอจัดตั้งองค์การมหาชน รวมถึงความเหมาะสมในด้านการกิจ ศักยภาพของหน่วยงานด้านต่าง ๆ ตลอดจนระบบการบริหารจัดการ ระบบการกำกับดูแลและประเมินผลพร้อม “ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน” เพื่อเสนอต่อ “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (อ.กพม.)” เพื่อพิจารณา

(5) “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (อ.กพม.)” พิจารณาการขอจัดตั้งองค์การมหาชน และนำเสนอ “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)” เพื่อพิจารณา

(6) “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)” พิจารณาการขอจัดตั้งองค์การมหาชน เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว “สำนักงาน ก.พ.ร.” ดำเนินการดังนี้

(6.1) เสนอมติ “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)” ให้ “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)” เพื่อทราบ

(6.2) แจ้งมติ “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)” ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทราบ กรณี “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)” มีมติให้จัดตั้งองค์การมหาชน ให้ส่วนราชการดำเนินการเสนอเรื่องต่อ “คณะรัฐมนตรี” เพื่อพิจารณาต่อไป

(7) “คณะรัฐมนตรี” พิจารณาการขอจัดตั้งองค์การมหาชน เมื่อมีมติเห็นชอบ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดส่ง “ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนที่ “คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)” เห็นชอบ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาตามขั้นตอนทางกฎหมาย และแจ้งไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

ขั้นตอนการปรับปรุงกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ (ส่วนราชการที่มีการตัดโอนภารกิจนั้นไปให้องค์การมหาชน)

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ส่งมติคณะรัฐมนตรีตามข้อ (7) พร้อม “ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง” ให้สำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาการปรับแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการต่อไป

(2) “สำนักงาน ก.พ.ร.” วิเคราะห์และตรวจสอบร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เสนอต่อ “อนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ (อ.ก.พ.ร.)” เพื่อพิจารณาการปรับแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

(3) “สำนักงาน ก.พ.ร.” เสนอเรื่องต่อ “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)” เพื่อพิจารณา และเมื่อมีมติเห็นชอบกับร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการแล้ว ให้สำนักงาน ก.พ.ร. จัดส่งมติดังกล่าวและร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาตามขั้นตอนทางกฎหมายและดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

5. รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินและทรัพย์สินของกองทุนทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 22) ตามข้อเสนอในทางเลือกที่หนึ่ง แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมในบางประการ ดังนี้

1) ให้ปันส่วนจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปี จากเดิมที่กำหนดให้เป็น การปันส่วนตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

2) เพิ่มเติมให้นำเงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้า กองทุนหรือในอัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของ กระทรวงการคลัง เพื่อสทบเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ให้การช่วยเหลือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ ทำนอง เดียวกับค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีทั่วไปที่ให้นำส่งเข้ากองทุนยุติธรรม

โดยสรุปแล้ว รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอทางเลือกที่สองนี้ ประกอบไปด้วย

- (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี
- (2) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปี
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (4) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลในอัตราร้อยละสิบ ต่อปี ทั้งนี้ โดยเป็นการปันส่วนเงินค่าธรรมเนียมเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น
- (5) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ใน อุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละสิบต่อปี
- (6) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือใน อัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (7) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาล ต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (8) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุนสิ่งแวดล้อม
- (9) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม
- (10) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

6. รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

6.1 แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23) โดย ขยายการจัดสรรเงินของกองทุนจากเดิมที่จำกัดอยู่เพียง “การลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดอากาศ เสียหรือน้ำเสียและระบบกำจัดของเสีย” มาเป็น “จัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการ มลพิษหรือภาวะมลพิษ” และเพิ่มเติมให้มีขอบเขตที่กว้างขึ้นจากที่กำหนดไว้ตามข้อเสนอในทางเลือกที่ หนึ่ง เพื่อให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม และมีความ เฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น โดยผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจในการจัดสรร เงินกองทุนในกิจการดังต่อไปนี้

1) คุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุรูปแบบ

2) ช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) สร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุม ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน

4) สนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

6.2 คงหลักการสำหรับใช้เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเป็นบทบัญญัติที่สามารถรองรับการใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในอนาคต (มาตรา 23(4) เดิม)

6.3 แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 27 โดยให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรโดยพิจารณาถึงเงินงบประมาณแผ่นดินหรือรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกับเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่คณะกรรมการกองทุนจะจัดสรรให้ตามสัดส่วนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด โดยตัดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการได้รับจัดสรรตามแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดตามมาตรา 39 เพราะเป็นเงื่อนไขบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องขอจัดสรรก่อน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และเมื่อได้ขยายวัตถุประสงค์ของมาตรา 23(1) แล้ว จึงไม่ควรต้องดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวอีก ควรกำหนดเพียงสัดส่วนในการสมทบเท่านั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงสามารถได้รับจัดสรรเงินสมทบนี้ได้ตามสัดส่วน

โดยสรุปแล้ว รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอนี้ประกอบไปด้วย

1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

4) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ

5) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน

7) สนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

8) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

9) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

7. การบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม

7.1 แก้อำนาจประกอบของคณะกรรมการกองทุนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

7.2 แก้อำนาจให้ “ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามมาตรา 23 (1) เงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนกู้ยืมตามมาตรา 23 (2) หรือ (3) และ เงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุนจัดสรรนอกเหนือจากมาตรา 23 (1) (2) และ (3) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29 และมาตรา 30) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) และสอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.3 กำหนดให้ผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านการลงทุนและด้านวิชาการ และให้มีอำนาจทำสัญญาให้กู้ยืมแทนคณะกรรมการกองทุนในฐานะผู้ให้กู้ เก็บรักษา และจ่ายเงินกองทุนให้ผู้กู้ตามเงื่อนไขในสัญญากู้ยืม รวมทั้งติดตามทวงถาม และรับเงินที่ผู้กู้ชำระคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ยส่งเข้ากองทุน และให้มีอำนาจกำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการในการให้กู้ยืมเงินได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน (คงหลักการในมาตรา 30 วรรคสองไว้ตามเดิม) รวมทั้งกำหนดให้สัญญากู้ยืมในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนกู้ยืมตามมาตรา 23 (2) หรือ (3) จะต้องมิใช่เงื่อนไขซึ่งเป็นสาระสำคัญของสัญญา กำหนดให้ผู้กู้มีหน้าที่ต้องใช้เงินที่กู้ยืมไปเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น (คงหลักการในมาตรา 30 วรรคสามไว้ตามเดิม)

7.4 แก้อำนาจให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจมอบหมายให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) นำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เก็บรักษาไว้ตามมาตรา 22 ไปหาดอกผลโดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 31) จากเดิมที่กำหนดให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานบริหารกองทุน

8. การติดตาม ประเมินผล การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม

เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดทำงบการเงิน การตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนสิ่งแวดล้อม และการจัดทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อทราบ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ) และพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 (ส่วนที่ 5 การบัญชีและการตรวจสอบ (มาตรา 27 ถึงมาตรา 30)) ดังนี้

1) สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีของสถาบันตามมาตรฐานของการบัญชี และจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายใน โดยจะต้องรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

2) สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ส่งงบดุล งบการเงิน และบัญชีให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี เพื่อทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและควมมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

3) สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำกับดำเนินการของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม และแหล่งที่มาของเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๒)

(๒) เพิ่มเพิ่มเติมการจัดท่างบการเงิน การตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของ
กองทุน และการจัดทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนเสนอต่อ
คณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อทราบ (เพิ่ม
มาตรา ๒๒/๑)

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓)

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการกองทุน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๔)

(๕) แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบ
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๓๐
ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน
และการบัญชี (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔))

(๖) แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๓ (๑) โดย
กำหนดให้กรรมการกองทุนสามารถพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มเติมได้
โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น
ตามมาตรา ๓๔ เสียก่อน ตามสัดส่วนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด (แก้ไข
เพิ่มเติมมาตรา ๒๗)

(๗) แก้ไขให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการ
หรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะ
มลพิษตามมาตรา ๒๓ (๑) และเงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุนจัดสรรนอกเหนือจาก
มาตรา ๒๓ (๒) และ (๓) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๘)

(๘) แก้ไขให้สถาบันการเงินของรัฐที่เห็นสมควรทำหน้าที่เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุน
ส่วนที่จัดสรรตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง)

(๙) แก้ไขให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) สามารถนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่เก็บรักษาไว้ตามมาตรา ๒๒ ไปหาดอกผลโดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้ตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑)

(๑๐) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ในกระทรวงการคลัง ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๑) กำหนดบทเฉพาะการเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุน และกำหนดกรอบระยะเวลาเพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงแหล่งที่มาของเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนและเกิดความต่อเนื่อง ตลอดจนการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมและบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนให้ครอบคลุมถึงกิจการอื่นๆ ที่มีการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม และแก้ไขบทบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี
- (๒) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปี
- (๓) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละสิบต่อปี
- (๕) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละสิบต่อปี
- (๖) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง
- (๗) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๘) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน
- (๙) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- (๑๐) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

เงินอุดหนุนตาม (๑) ให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

ให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนและการบัญชีให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๒๒/๑ ให้คณะกรรมการกองทุนจัดทำการเงินส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน และให้ทำการตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีตามวรรคหนึ่งจัดทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

รายงานผลการสอบบัญชีและการเงินตามวรรคสอง ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๒) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๓) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๔) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ

(๕) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๖) ให้การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

(๗) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๘) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๙) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๓) กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสองคน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินห้าคน

ให้อำนาจการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นเลขานุการ และให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความใน (๓) และ (๔) ของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๓) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนตาม มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

(๔) กำหนดระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจำหน่ายทรัพย์สินของ กองทุนและการบัญชี”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๗ ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามมาตรา ๒๓ (๑) ให้คณะกรรมการกองทุน จัดสรรโดยพิจารณาถึงเงินงบประมาณแผ่นดินหรือรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกับเงินกองทุนกับ เงินกองทุนที่คณะกรรมการกองทุนจะจัดสรรให้ตามสัดส่วนและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติกำหนด”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๙ ให้อำนาจการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) เป็นผู้จัดการ กองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามมาตรา ๒๓ (๑) เงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วน ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนก้ำยืมตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) และ เงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการ กองทุนจัดสรรนอกเหนือจากมาตรา ๒๓ (๑) (๒) และ (๓)

มาตรา ๓๐ ให้ผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการลงทุนและด้าน วิชาการ และให้อำนาจทำสัญญาให้กู้ยืมแทนคณะกรรมการกองทุนในฐานะผู้ให้กู้ เก็บรักษา และจ่าย เงินกองทุนให้ผู้กู้ตามเงื่อนไขในสัญญากู้ยืม รวมทั้งติดตามทวงถาม และรับเงินที่ผู้กู้ชำระคืนพร้อมทั้ง ดอกเบี้ยส่งเข้ากองทุน และให้อำนาจกำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการในการให้กู้ยืมเงินได้โดยความ เห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน

สัญญากู้ยืมตามวรรคหนึ่ง ในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชนก้ำยืมตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) จะต้องมียกเว้นซึ่งเป็นสาระสำคัญของสัญญา กำหนดให้ผู้กู้มี หน้าที่ต้องจ่ายเงินที่กู้ยืมไปเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

มาตรา ๓๑ การบริหารเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเก็บรักษาไว้ตามมาตรา ๒๒ คณะกรรมการกองทุนอาจพิจารณาอนุญาตให้สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) นำไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทนโดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐก็ได้

ดอกผลตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๒ และให้นำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการกิจการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา ๑๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในกระทรวงการคลัง ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๑ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ

ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้คณะกรรมการกองทุนประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน

มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)
พ.ศ.

หลักการ

จัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

เหตุผล

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ หรือปัญหาการจัดการขยะและของเสีย เป็นต้น โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน มีศักยภาพในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในการนี้ สมควรจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเพื่อดำเนินภารกิจในการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องดังกล่าวและเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“สถาบัน” หมายความว่า สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้

“กองทุนสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” หมายความว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“คณะกรรมการกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

หมวด ๑

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ ทุนและทรัพย์สิน

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเรียกว่า “สถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน)”

ให้สถาบันมีที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง และอาจตั้งสำนักงานสาขาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๖ สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย

(๒) ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการกองทุน

(๓) ดำเนินการใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการใดๆ เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุน หรือคณะกรรมการกำหนด

(๒) ติดต่อประสานงาน ทำความตกลงและความร่วมมือกับหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(๓) ดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุน หรือคณะกรรมการกำหนด

(๔) บริหารเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยนำไปหาดอกผลโดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุน หรือคณะกรรมการกำหนด

สถาบันพึงจัดระบบการบริหารงานให้กะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ และการดำเนินการใดๆ พึงมอบหมายให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องช่วยดำเนินงานตามความเหมาะสม

มาตรา ๘ นอกจากอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือก่อตั้งทรัพย์สินต่างๆ
 - (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทผูกพันทรัพย์สิน ตลอดจนทำนิติกรรมอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสถาบัน เช่น ให้กู้ยืมเงิน ค่าประกัน เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าหรือให้เช่าซื้อ ว่าจ้างหรือรับจ้าง
 - (๓) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์
 - (๔) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน
 - (๕) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ
 - (๖) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุน หรือคณะกรรมการกำหนด
 - (๗) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของสถาบัน
 - (๘) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการกองทุน
 - (๙) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุน หรือคณะกรรมการกำหนดมอบหมาย
- การเข้าร่วมทุนตาม (๓) และการกู้ยืมเงินตาม (๔) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๙ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของสถาบันประกอบด้วย

- (๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๓๘
- (๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม
- (๓) เงินที่ได้รับจากกองทุนสิ่งแวดล้อม
- (๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการของสถาบัน
- (๖) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากทรัพย์สินของสถาบัน

มาตรา ๑๐ บรรดารายได้ของสถาบันไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๑ ให้หอสังหาริมทรัพย์ซึ่งสถาบันได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบัน เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

ให้สถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบัน

หมวด ๒
การบริหารและการดำเนินงาน

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร การเงิน การลงทุน หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนจำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในทางการบริหาร การเงิน การลงทุน หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถาบัน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ประธานกรรมการและกรรมการตาม (๑) และ (๓) ต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการตาม (๑) และ (๓) รวมทั้งการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการดังกล่าวเพื่อดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๑๘ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์กลางที่คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชนกำหนด

มาตรา ๑๓ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถาบัน

(๓) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสถาบันหรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสถาบันไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของสถาบัน ในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามมาตรา ๘ (๔)

มาตรา ๑๔ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการตาม (๓) เพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ทำการสรรหาและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนเว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวาระหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการของสถาบันเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านั้นให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารสถาบัน และกำกับดูแลการดำเนินกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

- (๒) อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของสถาบัน
- (๓) แต่งตั้งคณะกรรมการ ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ
- (๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน
- (๕) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือประกาศเกี่ยวกับสถาบันในเรื่อง ดังต่อไปนี้
- (ก) การบริหารงานทั่วไปของสถาบัน การจัดแบ่งส่วนงานของสถาบัน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
- (ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
- (ค) การสรรหา การแต่งตั้ง และการถอดถอนผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน
- (ง) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างรวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง
- (จ) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ
- (ฉ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง
- (ช) การแต่งตั้ง กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและผู้ตรวจสอบภายใน
- (๖) ให้ความเห็นชอบรายงานประจำปีและเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนและคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้
- (๗) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการกองทุนมอบหมาย
- ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (๕) (จ) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๘ ในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ความซื่อสัตย์สุจริต การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน

มาตรา ๑๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ประชุมพิจารณาว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมหรือจะมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถาบัน ให้เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบตามมาตรา ๑๗ (๕) (ข) และคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ คณะกรรมการตรวจสอบ และคณะอนุกรรมการ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสถาบันหรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของสถาบันในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามมาตรา ๘ (๔)

การประชุมคณะกรรมการตรวจสอบและคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ประธานกรรมการตรวจสอบ กรรมการตรวจสอบ ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๒ ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองผู้อำนวยการที่มีอาวุโสตามลำดับปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ในการแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุต้องแต่งตั้งผู้อำนวยการ และหากมิเหตุผลจำเป็นให้คณะกรรมการขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการรายงานผลให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชนเพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

มาตรา ๒๓ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสถาบันตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๓ (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗)
- (๕) ไม่เป็นผู้บริหารหรือข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนอื่น
- (๖) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

มาตรา ๒๔ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

- มาตรา ๒๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ
- (๑) ตาย
 - (๒) ลาออก
 - (๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ
 - (๔) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
 - (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
 - (๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ
- มติของคณะกรรมการให้ออกจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ
- การขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ (๒) ให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดเวลาในสัญญาจ้าง

มาตรา ๒๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๓ วรรคสอง ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบัน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันบรรลุวัตถุประสงค์
 - (๒) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถาบัน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา
 - (๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันต่อคณะกรรมการ
- ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบัน

มาตรา ๒๗ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(๑) เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำนาญหรือระบบการจัดของเสียรวมตามมาตรา ๒๓ (๑) เงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนกักเก็บตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) และเงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุนจัดสรรนอกเหนือจากมาตรา ๒๓ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) แต่งตั้งรองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเพื่อเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้อำนวยการตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

(๓) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) กำหนดระเบียบใดๆ ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการ รวมถึงระเบียบที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ (๕) และคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุน หรือคณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๘ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบัน เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

นิติกรรมใดที่ผู้อำนวยการกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดย่อมไม่ผูกพันสถาบัน เว้นแต่คณะกรรมการให้สัตยาบัน

หมวด ๓

ผู้ปฏิบัติงาน

มาตรา ๒๙ ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันมีสามประเภท คือ

(๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสถาบัน

(๒) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสถาบันจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีสัญญาจ้าง

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานสถาบันเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๒

มาตรา ๓๐ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสถาบันต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา

- (๔) มีคุณวุฒิหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบัน
 - (๕) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น
 - (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)
 - (๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบัน
- ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ชาวต่างประเทศซึ่งสถาบันจำเป็นต้องจ้างหรือแต่งตั้งตามข้อผูกพัน หรือตามลักษณะการดำเนินงานของสถาบัน

มาตรา ๓๑ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๒
- (๔) ถูกให้ออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับ
- (๕) ถูกไล่ออกหรือปลดออก เพราะผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับ

การขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ (๒) ให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดเวลาในสัญญาจ้าง

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบัน รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบัน เป็นการชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับระยะเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในสถาบันสำหรับการคำนวณบำเหน็จ บำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานในสถาบัน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิมไม่ต่ำกว่าตำแหน่งและเงินเดือนเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

หมวด ๔
การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน

มาตรา ๓๓ การบัญชีของสถาบัน ให้จัดทำตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีและการพัสดุของสถาบัน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสถาบันทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและได้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และลงโทษทางวินัยของผู้ตรวจสอบภายใน ให้ผู้อำนวยการและคณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาร่วมกันแล้วเสนอให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบก่อนจึงดำเนินการได้

มาตรา ๓๔ ให้สถาบันจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบัน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะหว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของสถาบัน สอบถามผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสถาบันเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๓๕ ให้สถาบันทำรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีทุกสิ้นปีงบประมาณ รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบัน และเพื่อให้สถาบันมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้สถาบันอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชนกำหนด

หมวด ๕
การกำกับและควบคุม

มาตรา ๓๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี และยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สถาบันชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของสถาบันที่ขัดต่อกฎหมาย วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบัน นโยบายของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรีหรือยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๘ เมื่อพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการตาม มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่ออนุมัติให้มีการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และงบประมาณของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ไปเป็นของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการกองทุนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เป็นคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ ใช้บังคับ

มาตรา ๔๐ ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามมาตรา ๒๒ ซึ่งต้องไม่เกิน เก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๑ ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ของสถาบันให้ใช้สิทธิแจ้งความจำนงค์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่คณะกรรมการตาม มาตรา ๓๙ กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และต้องผ่านการคัดเลือก และประเมินผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการตามมาตรา ๓๙ กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์และ วิธีการดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๐ แห่ง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

การบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสถาบันตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใดให้เป็นไปตามอัตรากำลัง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างที่คณะกรรมการตามมาตรา ๓๙ กำหนดซึ่งจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับโครงสร้างและอัตรากำลังของสถาบันที่จะมีขึ้นด้วย และให้มีผลในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินการตามมาตรา ๓๘

มาตรา ๔๒ ให้ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตามมาตรา ๔๑ ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ตามที่คณะกรรมการตามมาตรา ๓๙ กำหนด รวมทั้งได้รับสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่นซึ่งรวมกันแล้วต้องไม่น้อยกว่าเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่นที่ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นเคยได้รับจากส่วนราชการ

การเปลี่ยนจากข้าราชการไปเป็นเจ้าหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการ เพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การเปลี่ยนจากลูกจ้างของส่วนราชการไปเป็นลูกจ้างของสำนักงาน ให้ถือว่าเป็นการออกจากงาน เพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

มาตรา ๔๓ ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาใช้บังคับกับการปฏิบัติงานตามขอบวัตถุประสงค์ของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกานี้ด้วยโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ข้อเสนอรูปแบบที่ 3

เป็นการกำหนดให้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งจำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ การดำเนินการตามทางเลือกนี้จึงจำเป็นต้องมีการตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสองฉบับ กล่าวคือ ฉบับแรก แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อยกเลิก บทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมและแก้ไขบทบัญญัติอื่นๆ ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกองทุน สิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกัน (ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.) และฉบับที่สอง ยกร่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ (ร่างพระราชบัญญัติ กองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.) เพื่อกำหนดสถานะของกองทุนให้เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของ รัฐมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และกำหนดมาตรการการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ให้ชัดเจน โดยสรุปดังนี้

1. การยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “กองทุน” ในมาตรา 4 เพื่อให้การอ้างอิงถึง “กองทุน” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีความหมายถึง “กองทุน สิ่งแวดล้อม” ที่จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้กลไกตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

2) ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนในการจัดสรรเงินอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ยกเลิก มาตรา 8 วรรคสาม) โดยจะนำไปกำหนดเพิ่มเติมเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม

3) ยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน สิ่งแวดล้อม (ยกเลิกมาตรา 13 (12)) โดยจะนำไปกำหนดเพิ่มเติมเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม

4) ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยนำไปกำหนดเป็นสาระสำคัญในกฎหมาย ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งหมด (ยกเลิกหมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31)

5) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีการดำเนินการเกี่ยวข้องเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เฉพาะมาตราที่มีเนื้อหาระบุว่า “กองทุนตามพระราชบัญญัตินี้” หรือระบุว่า “กองทุนซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้” โดยแก้ไขให้ ถ้อยคำให้ชัดเจนเพื่อจะเชื่อมโยงกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุน สิ่งแวดล้อมได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 77 มาตรา 88 และมาตรา 93 วรรคสอง)

สำหรับมาตราอื่นๆ ที่อ้างอิง “กองทุน” ในเนื้อหามาตรานั้น ๆ แล้ว เช่น มาตรา 36 (4) มาตรา 39 มาตรา 61 และมาตรา 62) ไม่จำเป็นต้องแก้ไข เนื่องจากมีการแก้ไขนิยามคำว่า “กองทุน” แล้ว

6) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ในกระทรวงการคลัง ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม

2. การตรากฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม (ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.)

เมื่อมีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้ว การดำเนินการที่จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไปคือการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเป็นการเฉพาะ ซึ่งในการดำเนินการในเรื่องนี้จะมีผลทางกฎหมายเป็นการถ่ายโอนกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่ในกระทรวงการคลังมาจัดตั้งเป็นกองทุนขึ้นใหม่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสถานะความเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของกองทุนนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จำแนกประเภทเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารในลักษณะนี้โดยถือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ดังนั้น ในขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบนี้ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยในขั้นตอนก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องหารือร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการขอจัดตั้งหน่วยงานด้วย และจำเป็นต้องขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 (เรื่อง การชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ) เพื่อขอให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามที่ปรากฏในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย

สำหรับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

2.1 การจัดตั้งและสถานะทางกฎหมายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

กำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนสิ่งแวดล้อม” เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของรัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดการคุ้มครอง การอนุรักษ์ การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทุกระดับ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น

นอกจากนี้ กองทุนยังมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ซึ่งรวมถึงการถือกรรมสิทธิ์ การมีสิทธิครอบครอง และการมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สามารถก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักรด้วยตนเอง อีกทั้งยังสามารถลงทุนหาผลประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุนได้ ตลอดจนการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ เช่น อำนาจในการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐซึ่งการเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งไม่สามารถกำหนดอำนาจในเรื่องดังกล่าวได้

2.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

โดยที่กองทุนสิ่งแวดล้อมถูกจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีอิสระในการดำเนินการที่กว้างขึ้นและสามารถบริหารจัดการกองทุนได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ แหล่งรายได้ของกองทุนจึงกำหนดให้กว้างขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมการใช้จ่ายเงินตามกรอบวัตถุประสงค์ของกองทุน ซึ่งกองทุนจะประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามอำนาจที่พระราชบัญญัติกำหนด (ข้อเสนอตามทางเลือกนี้ได้หิบบกการใช้อำนาจในการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในอัตราและตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)

3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีที่รัฐบาลต้องดำเนินการจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้จ่ายเงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

4) กำหนดให้มีการสมทบจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปี

5) กำหนดให้มีการสมทบจากเงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

6) กำหนดให้มีการสมทบจากเงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลในอัตราร้อยละสิบต่อปี ทั้งนี้ โดยเป็นการปันส่วนเงินค่าธรรมเนียมเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น

7) กำหนดให้มีการสมทบจากเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละสิบต่อปี

8) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

9) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

10) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน

11) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

12) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

2.3 รายจ่ายของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การจ่ายเงินกองทุนจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยครอบคลุมกิจการต่างๆ ที่มีการดำเนินการอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และกิจการที่กำหนดขึ้นใหม่ให้มีขอบเขตวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินกองทุนให้ครอบคลุมมากขึ้น ดังนี้

1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

4) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ

5) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน

6) ให้การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

7) จัดสรรเป็นเงินทุนอุดหนุนหรือเป็นเงินกู้ยืมให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

8) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

10) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

2.4 การบริหารกิจการของกองทุนสิ่งแวดล้อม

แยกออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ

- ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ

- ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

- ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ เป็นกรรมการ

-ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านกฎหมาย ด้านการเงิน ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของกองทุน เป็นกรรมการ

-ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นเลขาธิการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่และอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

-พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุน

-ให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินกองทุน

-กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุน การขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

-กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุน รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม

-กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุน อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน และกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด

-บริหารสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุน ให้มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

-อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของสำนักงาน

-ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ

-ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของกองทุนและสำนักงาน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการต่างๆ ของผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด และ

-ปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัติกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมาย

2) สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

กำหนดให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ (สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม) ในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยสำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

-ดำเนินงานต่างๆ ของกองทุนและประสานความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

-รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

-เสนอแผนการเงินและงบประมาณประจำปี จัดทำรายงานประจำปี และความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสำนักงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี เสนอต่อคณะกรรมการ

-ศึกษา วิจัย ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

-สนับสนุนและเผยแพร่ผลการศึกษา วิจัย ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้ และการนำผลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ และประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการดังกล่าว

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม
- ปฏิบัติการตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการมอบหมาย หรือปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน

ทั้งนี้ สำนักงานจะผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการของสำนักงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ และจะให้มีรองผู้จัดการหรือผู้ช่วยผู้จัดการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงาน รองจากผู้จัดการด้วยก็ได้

2.5 การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม

การดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อมมีลักษณะทำนองเดียวกับการดำเนินงานของสถาบันบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม (องค์การมหาชน) ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ตามข้อเสนอในทางเลือกที่สอง แต่อย่างไรก็ดี มีข้อแตกต่างบางประการในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ สถานะของหน่วยงาน เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง
- 2) สามารถกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุน กำหนดโครงสร้างหน่วยงาน ขอบเขตหน้าที่และอำนาจตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นได้ในพระราชบัญญัติฯ
- 3) การบริหารจัดการหน่วยงานมีความเป็นอิสระมากกว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา แม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้กำกับของรัฐมนตรีผู้รักษาการเช่นเดียวกัน แต่ในการบริหารหน่วยงานจะดูแลรับผิดชอบโดยผู้บริหารหน่วยงานและคณะกรรมการบริหารโดยตรง และไม่ถูกกำกับตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับการกำกับองค์การมหาชน เช่น การอนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน
- 4) มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินและรายได้เป็นของตนเองโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
- 5) สามารถกำหนดอำนาจรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ เช่น อำนาจในการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐซึ่งการเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งไม่สามารถกำหนดอำนาจในเรื่องดังกล่าวได้ และสามารถกำหนดบทกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ
- 6) ไม่สามารถยุบเลิกได้นอกจากการยกเลิกพระราชบัญญัติ

2.6 การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล

กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนมาใช้บังคับกับกำหนดการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลของกองทุน และให้คณะกรรมการทำรายงานประจำปีของกองทุนเสนอคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งงบการเงิน และรายงานของผู้สอบบัญชี ตามหลักการของการดำเนินการที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

2.7 บทกำหนดโทษ

กำหนดโทษอาญาสำหรับกรณีที่มีหน้าที่ส่งเงินบำรุงกองทุนผู้ใดไม่ส่งเงินบำรุงกองทุน หรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง รวมถึงกำหนดความรับผิดอาญาในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ

หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าว มีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้น กระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม ความผิดดังกล่าวรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งให้คณะกรรมการเปรียบเทียบ จำนวนสามคน ซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อดำเนินการ เปรียบเทียบได้ และเมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระ ค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็น อันเลิกกัน แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายใน ระยะเวลาที่กำหนดก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

2.8 บทเฉพาะกาล

โดยที่แนวทางการดำเนินการตามข้อเสนอในทางเลือกที่สามนี้เป็นกรณีการเปลี่ยนแปลงสถานะ กองทุนสิ่งแวดล้อมเดิมที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาจัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการ ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1) รองรับการโอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สิน ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่

2) รองรับการโอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน รวมทั้งงบประมาณของกองบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปเป็นของสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยให้ใช้จ่ายเพื่อเป็น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน

3) รองรับการทำหน้าที่ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมในวาระเริ่มแรก โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติ กองทุนสิ่งแวดล้อมฯ ใช้บังคับ ให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้จัดการ กองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อทำหน้าที่นั้น

4) รองรับการโอนบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมในวาระเริ่มแรก โดย กำหนดให้ข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของกองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประสงค์จะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงานฯ ให้แจ้งความจำนงค์เป็นหนังสือต่อ ผู้บังคับบัญชาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ พนักงานราชการ หรือ ลูกจ้างดังกล่าวจะกำหนดให้ดำรงตำแหน่งใดในสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ อัตรากำลัง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ การบรรจุและแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างจากข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจาก ราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การให้พนักงานราชการออกจากงานโดยไม่มีความผิด หรือการให้ ลูกจ้างออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือทางราชการเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด แล้วแต่กรณี

5) รองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ในวาระเริ่มแรก โดยกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการกองบริหารกองทุนซึ่งทำหน้าที่ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นเลขานุการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม ไปพลางก่อน

นอกจากนี้ กำหนดกรอบระยะเวลาเร่งรัดให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับ เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อมครบถ้วน โดยเร็ว

6) รองรับบรรดากฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อน มาใช้บังคับกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยอนุโลม จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศฉบับใหม่ใช้บังคับ

นอกจากนี้ กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อมฯ ใช้บังคับ โดยหากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

7) รองรับการอ้างอิงถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด โดยให้ถือว่าเป็นอ้างอิงถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อมฯ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการต่อไปได้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “กองทุน” (แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “กองทุน” ในมาตรา ๔)

(๒) ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนในการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ยกเลิกมาตรา ๘ วรรคสาม)

(๓) ยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม (ยกเลิกมาตรา ๑๓ (๑๒))

(๔) ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับการตรากฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม (ยกเลิกหมวด ๒ กองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑)

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีการดำเนินการเกี่ยวข้องเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้สามารถอ้างอิงถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๗ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๙๓ วรรคสอง)

(๖) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ในกระทรวงการคลัง ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม

เหตุผล

โดยที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมและกำหนดกลไกการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อมและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกวรรคสามของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ให้ยกเลิก (๑๒) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกหมวด ๒ กองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗๗ ให้ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและเงินกองทุน มีหน้าที่ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ส่วนราชนั้น หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจัดให้มีขึ้น ในกรณีเช่นว่านี้ ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นจะจ้างผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้ดำเนินงาน และควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมก็ได้”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๘๘ ในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตท้องที่ใดซึ่งได้จัดให้มีการก่อสร้าง และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการโดยเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและเงินกองทุนที่ได้รับการจัดสรรไว้แล้ว ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมดังกล่าว”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน โดยให้นำมาหักส่งเข้ากองทุนตามอัตราส่วนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับส่วนที่เหลือให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของราชการส่วนท้องถิ่น หรือของส่วนราชการที่ได้จัดเก็บค่าบริการและค่าปรับนั้น”

มาตรา ๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในกระทรวงการคลัง ไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม

เหตุผล

โดยที่แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดประเด็นการปฏิรูปด้านที่ ๖ ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นที่ ๕ ปฏิรูปเครื่องมือเศรษฐกิจเพื่อสิ่งแวดล้อม กำหนดให้พัฒนากองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีความอิสระและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดการขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตราย โดยมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ เกิดความคล่องตัว มีวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ชัดเจน และมีแหล่งที่มาของรายได้กองทุนที่มั่นคงและสม่ำเสมอ มีการสรรหาผู้จัดการกองทุนที่มีความเป็นมืออาชีพทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรเพื่อสนองต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมาย มีเป้าประสงค์และวาระการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ปฏิบัติงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล สมควรจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

.....

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีสถานะที่เหมาะสมต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการและให้ความช่วยเหลือเยียวยาปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า แหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสีย อากาศเสีย เสียง และมลพิษอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงโรงงานและเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เขตนิคม อุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกิจการอื่นที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอื่น

“คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” หมายความว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

“ผู้จัดการ” หมายความว่า ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑ การจัดตั้งกองทุน

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม”

ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของรัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดการคุ้มครอง การอนุรักษ์ การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการป้องกันแก้ไขปัญหาหายนะมลพิษทุกรูปแบบ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น

มาตรา ๖ กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม

มาตรา ๗ กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเหล่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) ลงทุนหาผลประโยชน์จากเงินและทรัพย์สินของกองทุน
- (๔) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การลงทุนตาม (๓) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๘ ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในอัตราและตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและส่งเงินบำรุงกองทุนให้กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุนเพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้มีหน้าที่ส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ส่งเงินบำรุงกองทุนหรือส่งภายหลังระยะเวลาที่กำหนด หรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง นอกจากจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติแล้ว ให้เสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่ส่งหรือส่งภายหลังระยะเวลาที่กำหนดหรือจำนวนเงินที่ส่งขาดไป แล้วแต่กรณี นับแต่วันครบกำหนดส่งจนถึงวันที่ส่งเงินบำรุงกองทุน แต่เงินเพิ่มที่คำนวณได้มิให้เกินจำนวนเงินบำรุงกองทุนและให้ถือว่าเงินเพิ่มนี้เป็นเงินบำรุงกองทุนด้วย

ในการคำนวณระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง เศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน

มาตรา ๑๑ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

(๒) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา ๘

(๓) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

(๔) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปี

(๕) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๖) เงินค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเฉพาะส่วนที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละสิบต่อปี

(๗) เงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในอัตราร้อยละสิบต่อปี

(๘) เงินค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมตามจำนวนที่ศาลสั่งให้นำส่งเข้ากองทุนหรือในอัตราร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลังโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๙) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๑๐) รายได้จากการดำเนินงานและการลงทุนของกองทุน

(๑๑) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

(๑๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

เงินอุดหนุนตาม (๓) ให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว และต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศด้วย

เงินค่าบริการและเงินค่าปรับตาม (๕) ให้เป็นไปตามอัตราส่วนและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๒ รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๑๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายได้เพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๒) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น และเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๓) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษ หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการป้องกัน ลด กำจัด หรือบริหารจัดการมลพิษหรือภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๔) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการคุ้มครอง สงวนรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม และบริหารจัดการ รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำหรับการจัดการ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทุกรูปแบบ

(๕) ให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือเอกชนสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำหรับการศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๖) ให้การสนับสนุนการวิจัยและการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม

(๗) จัดสรรเป็นเงินทุนอุดหนุนหรือเป็นเงินกู้ยืมให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๘) ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยมนุษย์สร้างขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๙) ให้ความช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๑๐) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

หมวด ๒

การบริหารกิจการของกองทุน

มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๔) กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จำนวนสองคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านกฎหมาย ด้านการเงิน ด้านทรัพยากรธรรมชาติด้านสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของกองทุน

ให้ผู้จัดการเป็นเลขานุการ และให้ผู้จัดการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๔) ให้ดำเนินการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๕ กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปี

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารในพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๘) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๙) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติไม่เหมาะสม

มาตรา ๑๖ กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะพ้นจากตำแหน่งเพราะครบวาระในวาระหนึ่ง ให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จก่อนครบวาระไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่ากรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๑๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่กรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ และให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างภายในเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการ

ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

มาตรา ๑๙ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓

(๒) ให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินกองทุน

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการส่งเงินเข้ากองทุน การขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงิน การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๔) กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุนตามมาตรา ๑๓ (๒) (๓) หรือ (๘) รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุน อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน และกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด

(๖) บริหารสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุน ให้มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

(๗) อนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปีของสำนักงาน

(๘) ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของกองทุนและสำนักงาน รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนกำหนด

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมาย

มาตรา ๒๐ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม แต่ถ้าทั้งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เลื่อนการประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๑ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้น้ำความในมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ และอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

หมวด ๓
สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๒๓ ให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๔ ให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินงานต่าง ๆ ของกองทุนและประสานความร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๓) เสนอแผนการเงินและงบประมาณประจำปี จัดทำรายงานประจำปี และความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี เสนอต่อคณะกรรมการ

(๔) ศึกษา วิจัย ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๕) สนับสนุนและเผยแพร่ผลการศึกษา วิจัย ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้ตาม (๔) และการนำผลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ ตลอดจนประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการดังกล่าว

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

(๗) ปฏิบัติการตามที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการมอบหมาย หรือปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานมีผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ และจะให้มีรองผู้จัดการหรือผู้ช่วยผู้จัดการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากผู้จัดการก็ได้

ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง ถอดถอน และกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้จัดการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้จัดการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๖ ผู้จัดการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปี

(๒) เป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา

(๓) เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสำนักงาน

(๔) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙)

มาตรา ๒๗ ผู้จัดการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๒๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๒๗ ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะกรรมการให้ออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน บกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติดูเลวร้าย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖

มติของคณะกรรมการให้ผู้จัดการออกจากตำแหน่งตาม (๓) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๒๙ ให้ผู้จัดการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของกองทุน ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการกำหนด และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงาน

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการกำหนด

(๓) แต่งตั้งรองผู้จัดการ และผู้ช่วยผู้จัดการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๔) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๐ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการเป็นผู้แทนของสำนักงาน และเพื่อการนี้ ผู้จัดการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๔

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล

มาตรา ๓๑ การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลของกองทุน ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนมาใช้บังคับ

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการทำรายงานประจำปีของกองทุนเสนอคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งงบการเงิน และรายงานของผู้สอบบัญชี

หมวด ๕ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๓ ผู้มีหน้าที่ส่งเงินบำรุงกองทุนผู้ใดไม่ส่งเงินบำรุงกองทุน หรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าเท่าถึงยี่สิบเท่าของเงินบำรุงกองทุนที่จะต้องนำส่ง หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๓๕ ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนสามคน ซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๖ ให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สิน ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปเป็นของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๗ ให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน รวมทั้งงบประมาณของกองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปเป็นของสำนักงาน โดยให้ใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน

มาตรา ๓๘ ให้ผู้อำนวยการกองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๙ ข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของกองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประสงค์จะเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงาน ให้แจ้งความจำนงค์เป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใดในสำนักงาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ อัตราค่าจ้าง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามที่คณะกรรมการกำหนด

การบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างจากข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างตามมาตรา ๓๙ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การให้พนักงานราชการออกจากงานโดยไม่มีความผิด หรือการให้ลูกจ้างออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือทางราชการเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๔๐ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๑๔ (๑) (๒) และ (๓) และให้ผู้จัดการตามมาตรา ๓๘ เป็นเลขานุการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน และให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๔) และ (๕) ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ผู้จัดการตามวรรคหนึ่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๔๑ ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๒ การดำเนินการออกอรรถกถากระทรวง ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๔๓ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงกองทุน
สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี