

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยที่ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มีการประเมินว่าต้นทุนความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ 8,000 ล้านบาทต่อปีในช่วง พ.ศ. 2520 เป็น 18,000 ล้านบาทใน พ.ศ. 2546 เท่าที่ผ่านมารัฐมักใช้มาตรการกำกับและควบคุม (command and control) ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งกำหนดค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด และกำหนดวิธีการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติเพื่อบำบัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการกำกับและควบคุมแต่เพียงอย่างเดียวมีข้อจำกัด เนื่องจากความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย บทลงโทษและค่าปรับตามกฎหมายต่ำ และหน่วยงานรัฐขาดการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษอันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ ในปัจจุบัน นานาประเทศได้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) มาเสริมมาตรการกำกับและควบคุมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งในการทำให้สินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินกิจกรรมที่ลดการสร้างมลพิษ เช่น การใช้เทคโนโลยีที่สะอาดกว่าในการผลิตลดการใช้พลังงาน และเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่า มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับราคา ภาษี ค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ย สินเชื่อ ค่าปรับ เงื่อนไขการมัดจำ สินค้า การสร้างระบบตลาดของสิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของภาคธุรกิจการผลิตและประชาชนในลักษณะที่เป็นคุณต่อสภาพสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อจูงใจให้ลดการบริโภค ลดการปล่อยมลพิษ ลดการทิ้งขยะ/ของเหลือใช้ และร่วมมือกับภาครัฐในการนำกลับมาใช้ใหม่ ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ภาษีมลพิษเพื่อจูงใจให้มีการปล่อยมลพิษลดลง การให้เงินช่วยเหลือในกิจกรรมบางประเภทเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนหันมาทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง แต่ทั้งนี้สามารถใช้ร่วมกันได้ หากมีการเลือกใช้ที่เหมาะสม

ประเภทของเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เครื่องมือทางการเงินการคลัง (Fiscal and Financial Tools)

โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความสามารถในการบำบัดมลพิษ ให้เป็นไปตามมาตรฐานเรียกเก็บค่าตอบแทนจาก กิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม เช่น

1.1 ระบบการจัดเก็บค่าบริการ/ค่าปล่อยมลพิษ (Charge System) คือ ระบบที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายหรือ ค่าใช้บริการจากสิ่งแวดล้อม โดยแหล่งกำเนิดมลพิษใดไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดจะต้องจ่ายค่าปล่อยมลพิษ

(1) ค่าใช้บริการ (User Charge) คือ เงินที่จ่ายสำหรับต้นทุนการบำบัดหรือจำกัดของเสีย

(2) ค่าปล่อยมลพิษ (Effluent Charge หรือ Emission Charge) คือ เงินที่เรียกเก็บจากการปล่อยมลพิษ ออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยค่าปล่อยมลพิษนี้เกี่ยวข้องกับปริมาณและลักษณะของสารมลพิษ รวมทั้งค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

(3) ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Charge) โดยเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ทำให้เกิดมลพิษในขั้นตอนการผลิต การบริโภค หรือในการกำจัด

(4) ค่าปรับ (Fine) ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการบำบัดมลพิษ

1.2 การจัดเก็บภาษี (Tax) โดยเก็บจากมลพิษที่ผู้ประกอบการทำให้เกิดมลพิษ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการต้องลดการก่อมลพิษ และมีผลทางอ้อมคือทำให้ผู้บริโภคลดการบริโภค สามารถเรียกเก็บจากปัจจัยการผลิตที่เป็นปัจจัยที่สำคัญ หรือเก็บจากการนำเข้า - ส่งออกสินค้าที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิตหรือกิจกรรมอื่น รวมทั้งการบริโภคที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดเก็บโดยโครงสร้าง ภาษีที่แตกต่างกัน (Differential Tax Structure)

1.3 การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการ (Administration Fee) จะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการหรือ ผู้ก่อมลพิษที่แสวงหากำไร โดยเรียกเก็บทันทีที่ยื่นขอใบอนุญาตดำเนินการ ซึ่งอาจจ่าย เป็นก้อนเพียงครั้งเดียว หรือเป็นรายปี หรือสั้นกว่าระยะเวลาที่กำหนด

2. เครื่องมือทางการตลาด (Marketable Tools)

เพื่อกำหนดมาตรการให้กับผู้ประกอบการโดยอาศัยกลไกทางการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้ เกิดระบบการตรวจสอบและบันทึกปริมาณมลพิษ ระบบการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ และระบบการประกันความเสี่ยงเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษ เช่น

2.1 ระบบมัดจำ - คืนเงิน (Deposit-refund System) โดยจะต้องมีการประเมินของเสียไว้ล่วงหน้า และ ต้องมีการชำระเป็นรายปี หรือทุกระยะเวลาสั้นงวดที่กำหนดจำเป็นจะต้องมีระบบการตรวจสอบและ บันทึกปริมาณมลพิษด้วย หรืออาจเป็นระบบการคืนเงินมัดจำหรือคืนเงินค่าประกันให้กับผู้บริโภคใน กรณีที่ซื้อสินค้าไปแล้วนำภาชนะบรรจุภัณฑ์กลับมาคืน

2.2 การสร้างตลาดซื้อ - ขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Tradable Market System) โดยยอมให้มีการซื้อ ขายสิทธิความเป็นเจ้าของใบอนุญาตปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ และสร้างตลาดที่ผู้ก่อมลพิษ สามารถปล่อยมลพิษที่บำบัดได้มาตรฐานแล้วออกสู่สาธารณะได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ แห่่งกำเนิตมลพิษทุกประเภทต้องขอใบอนุญาตก่อน และต้องระบุปริมาณมลพิษที่สามารถปล่อยสู่ สิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

2.3 การประกันความเสี่ยงเสียหาย (Liability Insurance) บริษัทประกันภัยจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสี่ยงเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเรียกเก็บค่าประกันความเสี่ยงจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยค่าธรรมเนียมในการประกันจะสะท้อนให้เห็นถึงขนาดและโอกาสของความเสียหายที่จะ เกิดขึ้น นอกจากนี้ ระบบนี้จะมีแรงจูงใจในรูปแบบของเบี้ยประกันที่ลดลงเมื่อผู้ประกันไม่ได้เกิดความเสียหายตามกำหนด

3. การใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ (Subsidy Tools)

เพื่อเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการในการเปลี่ยนเทคโนโลยีที่ใช้ในกระบวนการผลิต หรือ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคให้ไปใช้ในสินค้าที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสนับสนุนการวิจัยสิ่งแวดล้อม เช่น

3.1 การให้เงินทุนช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า (Grant) คือ การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้รับการอุดหนุนโดยไม่ต้องจ่ายคืน ซึ่งผู้ก่อมลพิษจะต้องมีการนำมาตรการที่ช่วยลดมลพิษในอนาคตมาใช้

3.2 การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) คือ การให้เงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ย เงินกู้ในตลาด เป็นมาตรการที่สามารถชักจูงให้ผู้ก่อมลพิษปฏิบัติตามมาตรการลดมลพิษที่กำหนด โดยหันมาใช้วิธีการผลิตที่สะอาด

3.3 การลดหย่อนภาษี (Tax Allowance) คือ การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีกับผู้ก่อมลพิษเมื่อมีการ นำมาตรการลดมลพิษมาใช้ หรือใช้วิธีการผลิตที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการยกเว้นภาษี จากการบริโภคสินค้าบางประเภทที่จะทำให้มลพิษลดปริมาณลง

3.4 แรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย (Financial Enforcement Incentive) คือ การสร้างแรงจูงใจโดย การบังคับทางกฎหมาย เมื่อผู้ก่อมลพิษเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็จะมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น

(1) ค่าปรับ (Non-compliance Fee) คือ เงินที่ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายเมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มีอยู่ จำนวนจะปรับเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับผลกำไรที่ได้จากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น

(2) พันธบัตรการปฏิบัติงาน (Performance Bond) เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ที่ช่วยลดภาระการกำจัดมลพิษโดยภาครัฐ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องเรียกเก็บเงินล่วงหน้าจากผู้ประกอบการที่อาจก่อมลพิษและ เสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการจะได้รับเงินคืนหลังจากพิสูจน์ได้ว่ากิจการนั้นๆ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

บรรณานุกรม

กอบกุล ราชะนาคร. 2552. “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม”. ใน Policy Brief. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2544 “แนวทางการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และข้อวิจารณ์ร่าง พรบ.โรงงาน” ใน ความรู้น้กเศรษฐศาสตร์ไทย ปี ๒๕๔๓ สมชาย หาญหิรัญ บรรณาธิการ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ บริษัทพีเอลิวิงจำกัด