

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

นางสาวจุรีพร ดวงกลาง

เศรษฐกรปฏิบัติการ

## เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยที่ผ่านมามีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มีการประเมินว่าต้นทุนความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมได้เพิ่มขึ้นจากประมาณ 8,000 ล้านบาทต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2520 เป็น 18,000 ล้านบาทใน พ.ศ. 2546 เท่าที่ผ่านมารัฐมักใช้มาตรการกำกับและควบคุม (command and control) ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งกำหนดค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด และกำหนดวิธีการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติเพื่อบำบัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการกำกับและควบคุมแต่เพียงอย่างเดียวมีข้อจำกัด เนื่องจากความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย บทลงโทษ และค่าปรับตามกฎหมายขั้นต่ำ และหน่วยงานรัฐขาดการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษอันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ ในปัจจุบัน นานาประเทศได้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic instrument) มาเสริมมาตรการกำกับและควบคุมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งในการทำให้สินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษ และผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินกิจกรรมที่ลดการสร้างมลพิษ เช่น การใช้เทคโนโลยีที่สะอาดกว่าในการผลิตลดการใช้พลังงาน และเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่ามาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับราคา ภาษี ค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ย สินเชื่อ ค่าปรับ เงื่อนไขการมัดจำสินค้า การสร้างระบบตลาดของสิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของภาคธุรกิจการผลิตและประชาชนในลักษณะที่เป็นคุณต่อสภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อจูงใจให้ลดการบริโภค ลดการปล่อยมลพิษ ลดการทิ้งขยะ/ของเหลือใช้ และร่วมมือกับภาครัฐในการนำกลับมาใช้ใหม่ ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ภาษีมลพิษเพื่อจูงใจให้มีการปล่อยมลพิษลดลง การให้เงินช่วยเหลือในกิจกรรมบางประเภทเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนหันมาทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งแต่ทั้งนี้สามารถใช้ร่วมกันได้หากมีการเลือกใช้ที่เหมาะสม

ประเภทของเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

3

### 1. เครื่องมือทางการเงินการคลัง (Fiscal and Financial Tools)

โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความสามารถในการบำบัด ให้เป็นไปตามมาตรฐานเรียกเก็บค่าตอบแทนจากกิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม เช่น

1.1 ระบบการจัดเก็บค่าบริการ/ค่าปล่อยมลพิษ ( Charge System) คือ ระบบที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายหรือค่าบริการจากสิ่งแวดล้อม โดยแหล่งกำเนิดมลพิษใดไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด จะต้องจ่ายค่าปล่อยมลพิษ

( 1) ค่าใช้บริการ (User Charge) คือ เงินที่จ่ายสำหรับต้นทุนการบำบัดหรือกำจัดของเสีย

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

(3) ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ( Product Charge) โดยเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ทำให้เกิดมลพิษในขั้นตอนการผลิต การบริโภค หรือในการกำจัด

1.2 การจัดเก็บภาษี (Tax) โดยเก็บจากมลพิษที่ผู้ประกอบการทำให้เกิดมลพิษที่ผู้ประกอบการทำให้เกิดมลพิษ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการต้องลดการก่อมลพิษ และมีผลทางอ้อมคือทำให้ผู้ประกอบการ บริโภคพลังงาน สามารถเรียก เก็บจากปัจจัยการผลิตที่เป็นปัจจัยที่สำคัญ หรือเก็บจากการนำเข้า -ส่งออกสินค้าที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิตหรือกิจกรรมอื่น รวมทั้งการบริโภคที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดเก็บโดยโครงสร้างภาษีที่แตกต่างกัน (Differential Tax Structure)

1.3 การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการ ( Administration Fee) จะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการหรือ ผู้ก่อมลพิษที่แสวงหากำไร โดยเรียกเก็บทันทีที่ยื่นขอใบอนุญาตดำเนินการ ซึ่งอาจจ่ายเป็นก้อนเพียงครั้งเดียว หรือเป็นรายปี หรือสั้นงวดระยะเวลาที่กำหนด

## 2. เครื่องมือทางการตลาด (Marketable Tools)

เพื่อกำหนดมาตรการให้กับผู้ประกอบการโดยอาศัยกลไกทางการตลาดเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบการตรวจสอบและบันทึกปริมาณมลพิษ ระบบการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ และระบบประกันความเสี่ยงเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษ เช่น

2.1 ระบบมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-refund System) โดยจะต้องมีการประเมินของเสียไว้ล่วงหน้า และต้องมีการชำระเป็นรายปี หรือทุกระยะเวลาสั้นงวดที่กำหนดจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบและบันทึกปริมาณมลพิษด้วย หรืออาจเป็นระบบการคืนเงินมัดจำหรือคืนเงินค่าประกันให้กับผู้บริโภคในกรณีที่ซื้อสินค้าไปแล้วนำภาชนะบรรจุภัณฑ์กลับมาคืน

2.2 การสร้างตลาดซื้อ-ขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ ( Tradable Market System) โดยยอมให้มีการซื้อขาย สิทธิความเป็นเจ้าของใบอนุญาตปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ และสร้างตลาดที่ผู้ก่อมลพิษสามารถปล่อยมลพิษที่บำบัดได้มาตรฐานแล้วออกสู่สาธารณะได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ แหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทต้องขอใบอนุญาตก่อน และต้องระบุปริมาณมลพิษที่สามารถปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

2.3 การประกันความเสี่ยงเสียหาย ( Liability Insurance) บริษัทประกันจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสี่ยงเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเก็บค่าประกันความเสี่ยงจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยค่าธรรมเนียมในการประกันจะสะท้อนให้เห็นถึงขนาดและโอกาสของความเสียหายที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ระบบนี้จะมีแรงจูงใจในรูปแบบของเบี้ยประกันที่ลดลงเมื่อผู้ประกันไม่ได้เกิดความเสียหายตามกำหนด

### 3. การใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ (Subsidy Tools)

เพื่อเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการในการเปลี่ยนเทคโนโลยีที่ใช้ในกระบวนการผลิต หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคให้ไปใช้ในสินค้าที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสนับสนุนการวิจัย สิ่งแวดล้อม เช่น

3.1 การให้เงินทุนช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า (Grant) คือ การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้รับการอุดหนุนโดยไม่ต้องจ่ายคืน ซึ่งผู้ก่อมลพิษจะต้องมีการนำมาตรการที่ช่วยลดมลพิษในอนาคตมาใช้

3.2 การให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) คือ การให้เงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ย เงินกู้ในตลาด เป็นมาตรการที่สามารถชักจูงให้ผู้ก่อมลพิษปฏิบัติตามมาตรการลดมลพิษที่กำหนด โดยหันมาใช้วิธีการผลิตที่สะอาด

3.3 การลดหย่อนภาษี (Tax Allowance) คือการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีกับผู้ก่อมลพิษเมื่อมีการ นำมาตรการลดมลพิษมาใช้ หรือใช้วิธีการผลิตที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการยกเว้นภาษี จากการบริโภคสินค้าบางประเภทที่จะทำให้มลพิษลดปริมาณลง

3.4 แรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย (Financial Enforcement Incentive) คือการสร้างแรงจูงใจโดย การบังคับทางกฎหมาย เมื่อผู้ก่อมลพิษเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อผู้ก่อมลพิษเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็จะมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

( 1) ค่าปรับ ( Non-compliance Fee) คือ เงินที่ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายเมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่มีอยู่ จำนวนจะปรับเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับผลกำไรที่ได้จากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น

( 2) พันธบัตรการปฏิบัติงาน ( Performance Bond) เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ช่วยลดภาระการกำจัดมลพิษโดยภาครัฐ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องเรียกเก็บเงินล่วงหน้าจากผู้ประกอบการที่อาจก่อมลพิษ และเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการจะได้รับเงินคืนหลังจากพิสูจน์ได้ว่ากิจการนั้นๆ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

ที่มา : <http://www.learn.reo14.go.th/data/KM-reader/Environmental-Economic.pdf>