

## เครื่องมือบังคับการในกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ธรรมนิติย์ สุมันต์กุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทความเรื่องนี้เคยลงใน BLOG ของสำนักงานฯ มาแล้ว ขอนำมาเล่าใหม่อีกครั้ง น่าจะได้ประโยชน์กับน้องๆ นักกฎหมายกฤษฎีกา ผมสรุปมาจากหนังสือชื่อ **Smart Regulation : Designing Environment Policy**, ของ Neil Gunningham and Peter Grabosky, Oxford University Press, 1998 (reprint 2004)

หนังสือเล่มนี้นำเสนอและวิเคราะห์เครื่องมือในการกำหนดนโยบายการป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เพียงใช้กฎหมายหรือออกกฎระเบียบของทางราชการ ที่เรียกว่า **control and command** เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการนำมาตรการหรือเครื่องมืออื่นทางสังคมมาใช้ เป็นต้นว่า การใช้บทบาทของบุคคลที่สามซึ่งมีส่วนสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมาก อันได้แก่ **กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ** (public interest groups) ผู้ประกอบธุรกิจ (commercial parties) บทบาทของผู้บริโภค (Green consumer), ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ป้อนตลาดสินค้า (Buyer-supplier relations), สถาบันการเงิน (Financial institutions), สถาบันการลงทุน (Institutional investors), บริษัทประกันภัย (Insurance institutions) และองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental institution) เป็นต้น และที่สำคัญคือ การใช้ **เครื่องมือในทางเศรษฐศาสตร์** เช่น การสร้างสิทธิในทรัพย์สิน (property right) หรือใบอนุญาตสิทธิที่ให้ซื้อขายโอนกันได้ (tradable permits) ก็เป็นอีกหนทางหนึ่ง

ส่วนแรกของหนังสือนี้ได้ย้อนไปกล่าวถึงปัญหาของการออกกฎระเบียบทางด้านของรัฐ โดยรัฐพยายามหาทางออกกฎระเบียบหรือวิธีการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้วิธีการที่คุ้มค่าและดีที่สุด (optimal environmental regulation) แต่มันไม่ค่อยสำเร็จ

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ซึ่งสรุปว่ามีอยู่ 6 ประการ

**1. Control and command regulation** อันนี้คุ้นมากและถนัดมาก หมายถึง การที่รัฐออกกฎหมายหรือกฎระเบียบห้ามและจำกัดการกระทำที่เป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เราคุ้นเคยนั่นเอง เช่น การกำหนดห้ามหรือจำกัดการปล่อยสารพิษสู่น้ำหรืออากาศ ซึ่งการฝ่าฝืนย่อมมีโทษปรับ มาตรการนี้ว่าไปแล้วก็มีพื้นฐานเป็นการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค (technology-based standard) หรืออาจเรียกว่ากำหนดขอบเขตการกระทำ (performance-based standard) หรือกำหนดมาตรฐานของกระบวนการที่ต้องกระทำ (procedure-based standard) ก็ได้ โดยคำนึงถึงช่วงเวลาหรือบังคับเฉพาะภาคส่วนอุตสาหกรรม เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับดินอากาศน้ำที่อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ต้องกระทำหรือจำกัด

มาตรการนี้จะใช้ระบบใบอนุญาต (permit and licenses) เป็นตัวเอก แล้วจะนำมาใช้คู่กับการกำหนดมาตรฐานที่ว่าข้างต้น คือว่าจะอนุญาตให้ปล่อยมลพิษออกมาตามที่กำหนดตามมาตรฐานเท่าใดก็เป็นไปตามใบอนุญาต หรือบางประเทศก็ใช้ระบบทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกับรัฐที่เรียกว่า “environmental covenants” หรืออาจจะเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “voluntary agreements” แต่ในที่สุดแล้วผู้กำหนดก็ถกเถียงกันเองว่ามีผลการบังคับมาน้อยเพียงใด เพราะนักกฎหมายเยอะ

ตรงนี้มีข้อดีคือมีความชัดเจน เรารู้ว่าถ้าฝ่าฝืนแล้วผลจะเป็นอย่างไร และทางเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการตามกฎหมายก็รู้ว่าตนเองมีหน้าที่อย่างไร และหากชุมชนเห็นด้วยกับกฎระเบียบนี้ด้วยแล้ว การ enforce ควบคุมมลพิษก็ยิ่งจะเป็นผลและทำให้เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้จริง ๆ ไม่ใช่เป็นเพียงมองว่าเป็นสิทธิ (rights) ของชุมชน แต่ข้อดีของวิธีการนี้ก็คือการออกกฎระเบียบออกมาควบคุมนั้นทางฝ่ายผู้ออกกฎระเบียบ

ต้องมีความรู้และความเข้าใจข้อจำกัดของกระบวนการผลิตอย่างแท้จริง ไม่ใช่กำหนดอย่างเคร่งครัดแบบไม่รู้หรือมั่ว ๆ จนอุตสาหกรรมเขาเดินหน้าไปไม่ได้ หรือไม่ได้คำนึงถึงเทคนิคที่อาจจะมีทางเลือกที่ดีกว่าในอนาคต การใช้กฎระเบียบแบบเดียวกันกับอุตสาหกรรมทุกประเภทก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์ เพราะแต่ละอุตสาหกรรมมีต้นทุนในการควบคุมมลพิษแตกต่างกัน

ข้อดีอีกประการหนึ่งก็คือไม่มีแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ประกอบการกระทำการให้ดีกว่ามาตรฐานที่กฎระเบียบกำหนด

ทางด้านการบังคับการตามกฎหมายนั้นปรากฏว่าต้นทุนสูง และยากในการบังคับโดยภาครัฐ ขาดบุคลากรเครื่องมือและงบประมาณในการดำเนินการ และแล้วกฎระเบียบก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเมืองของคนบางกลุ่มด้วย หรือเงินใต้โต๊ะ และประการสุดท้ายทำให้ความมากมายของกฎหมาย

## 2. Self-regulation

มาตรการนี้เป็นทางเลือก (alternative) หรือการเสริมต่อ command and control ของรัฐ แต่คำว่า “self-regulation” ก็มีความหมายที่ไม่ชัดเจน โดยคร่าวๆแล้วหมายถึงการที่ผู้ประกอบการจะออกกติกาควบคุมความประพฤติของสมาชิกด้วยตนเอง เช่น การจัดทำมาตรฐาน (code of practice) ตัวของ “self-regulation” อาจมีลักษณะ 3 ประการดังนี้ (1) กำหนดขึ้นมาจากความสมัครใจของสมาชิก (2) มีกระบวนการแก้ไขปัญหาและชดเชยความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย และ (3) เป็นเอกเทศจากระบบของรัฐหรือภายในกรอบที่รัฐมอบหมายหรือให้ความเห็นชอบ

ข้อดี คือ รวดเร็วสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ทางตลาดได้ดี เป็นการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงน้อยกว่าการออกเป็นกฎระเบียบ (ซึ่งผู้ประกอบการคงไม่ค่อยชอบนักที่รัฐเข้ามายุ่งด้วย) เนื่องจากเป็นการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการซึ่งรู้และเข้าใจอุตสาหกรรมนั้น เพราะฉะนั้นเขาจะแก้ไขปัญหาได้ตรงเรื่อง อีกทั้งมีแรงบังคับจากภายในด้วยตัวเองที่จะต้องถือปฏิบัติตาม นอกจากนี้แล้วในฐานะที่เป็นแนวปฏิบัติที่มีลักษณะคล้ายกับจรรยาบรรณ ความหมาย ความผูกพัน และความรับผิดชอบ จึงมีความหมายกว้างกว่าตัวหนังสือ ซึ่งจะทำให้เกิดมาตรฐานทางความประพฤติที่จะสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยรวมได้จนเป็นกระบวนการทางบริหารการแก้ไขปัญหา และอาจจะถือว่าเป็น responsive regulation ซึ่งก็คือสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาได้

แต่แล้ว self-regulation ก็เป็นภาพที่เลือนราง บางครั้งเกิดมาจากกลุ่มที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยม บางครั้งก็ใช้เป็นข้ออ้างว่า เพราะรัฐไม่สามารถควบคุมโดยกฎหมายได้ จึงผลักดันให้ผู้ประกอบการกำหนดกติกาตนเอง นอกจากนี้การบังคับการยังกระทำไม่เต็มที่ ถ้ากำหนดกันไม่ดีจะถูกโจมตีว่าขาดความโปร่งใสขาดความน่าเชื่อถือเป็นอันไป

Self-regulation จะมีความสำเร็จเพียงใดจะขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจจะใช้ได้ดีในกลุ่มที่มีประโยชน์ตรงกัน หรือเมื่อฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนต่างมีความเห็นตรงกัน หรือเมื่อต้องมีแรงบังคับโดยเฉพาะจากรัฐเช่นรัฐเข้ามาเป็นตัวกลางในการเจรจาเสียเองในกรณีนี้ self-regulation ก็จะถูกเปลี่ยน เรียกว่าเป็น co-regulation คือ เป็นความร่วมมือในการสร้างกติการะหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

## 3. Voluntarism

กรณีนี้เป็นเรื่องที่ผู้ประกอบการนั่นเองตกลงใจที่จะดำเนินการโดยปราศจากการถูกบังคับ การริเริ่มอาจมาจากรัฐที่เล่นบทบาทเป็นผู้ประสานงาน และให้ความช่วยเหลือและทำข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันที่มีความสามารถเท่าเทียมกัน (non-mandatory) และมีแรงจูงใจจากการที่หลายฝ่ายมีผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าที่จะกลัวการลงโทษ เช่น ในออสเตรเลียมีความตกลงร่วมกันของเจ้าของที่ดินและชุมชนในการ

ที่จะใช้ที่ดินให้มีการคุ้มครองสัตว์ป่าพันธุ์พืชด้วย (Australian Land care programme) ในกรณีของการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพก็จะใช้วิธีการนี้เช่นกัน

จุดแข็งและจุดอ่อน – ไม่มีการแทรกแซงจากรัฐ สามารถสร้าง ethic of environmental stewardship ได้ สามารถพัฒนาไปเป็น community norm ได้ แต่ว่าเป็นไปได้ยากโดยเฉพาะกรณีที่บรรดาผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายมองไม่เห็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจร่วมกัน

#### 4. การให้การศึกษาและความรู้ข่าวสาร (Education and information instruments) ได้แก่

4.1 Education and training เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติความประพฤติ รัฐอาจเป็นเจ้าของภาพการให้ความรู้และการฝึกอบรมยังช่วยอุดช่องว่างระหว่างความเข้าใจที่มีอยู่

4.2 Corporate environmental reports การเสนอรายงานทางด้านสิ่งแวดล้อมของบริษัท อาจเป็นรายงานประจำปีหรือรายงานแยกฉบับออกมาก็ได้

4.3 Community right to know and pollution inventories การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นประตูแรกก่อนที่จะมีการอภิปรายปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างกัน ในหลายประเทศมีกฎหมายบังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูลมลพิษที่มาจากการใช้สารเคมีตัวอย่าง Community right to know เช่นกฎหมายบังคับให้เปิดเผยให้ชุมชนทราบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงงานและการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่น Emergency Planning and Community Right to Know Act 1986 (USA)

4.4 Product certification ได้แก่การติดป้ายแสดงมาตรฐาน (eco-labelling schemes) เพื่อผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้า

4.5 Award schemes เช่น การให้รางวัล European Better Environmental Awards for Industry

#### 5. Economic instruments

บางอย่างเป็นมาตรการในทางบวกบางอย่างเป็นมาตรการในทางลบ

5.1 Property rights เริ่มมาจากการเสนอของ Garrett Hardin “Tragedy of the common” ..นักวิชาการชื่อ Garrett Hardin เปรียบเปรยว่าในทุ่งเลี้ยงสัตว์คนเลี้ยงสัตว์ดูแลไปวันๆ เขาไม่เห็นคุณค่าใดของสัตว์ที่ดูแลหรือคุณค่าของทุ่งหญ้า เพราะมันเป็นของฟรี แต่ถ้าทำให้สัตว์มีราคาไม่ว่าโดยการออกกฎระเบียบหรือโดยทำให้สัตว์และทุ่งหญ้าเป็น property-rights สัตว์และทุ่งหญ้าจะมีคุณค่าในทางพาณิชย์ซึ่งคนจะดูแลและสร้างคุณค่าจากการแลกเปลี่ยนและเมื่อสร้างสิทธิ (right) หรือราคา (value) ขึ้นมาแล้วเจ้าของจะมีแรงจูงใจในการรักษาราคานั้นและสร้างประโยชน์และกำไรให้มากขึ้นจากการขายและเงินที่ได้จะถูกนำไปใช้เพื่อพัฒนาสินค้านั้นให้มีมากขึ้นโดยวิธีการนี้ property-right จะเป็นวิธีการที่มีอำนาจที่จะกระตุ้นคนให้สงวนรักษาสิ่งแวดล้อมและจำกัดการใช้สอยทุ่งหญ้าเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืน

5.2 Market creation รัฐจะต้องสร้างตลาดที่ไม่เคยปรากฏมีมาก่อน เช่น ตลาดที่ขาย tradable pollution rights หรือ tradable resource rights ซึ่งสามารถซื้อหรือขายในตลาดได้เช่นเดียวกับสินค้าอื่น ๆ วิธีการนี้จะต้องมีการกำหนดกฎระเบียบบังคับระดับของมลพิษที่ยอมรับได้ในแต่ละกิจการและยอมให้มีการซื้อขายได้ ถ้าผู้ประกอบการบางรายต้องการสร้างมลพิษมากกว่าระดับนั้นโดยการซื้อขายใบรับรองได้เจ้าของใบรับรองมีเสรีภาพในการซื้อขายใบรับรองได้ซึ่งเขาจะต้องยอมรับสภาพแวดล้อมของตนเองได้ประโยชน์ของตลาดคือผู้ประกอบการสามารถต่อรองปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งจะแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าการออกกฎระเบียบบังคับทางด้านสิ่งแวดล้อมจากรัฐที่รัฐเองจะไม่ได้รู้ความพอดีของปัญหา รัฐมีหน้าที่เพียงกำหนดระดับมลพิษที่ยอมให้ปล่อยออกมาได้ตลาดจะเป็นลูกผสมระหว่าง market environmentalism กับ direct regulation

### ความยุ่งยาก

- ยากที่จะกำหนดระดับใบอนุญาตไม่ว่าจะพิจารณาทางด้านประวัติศาสตร์การใช้สอยความเท่าเทียมหรือสิทธิส่วนบุคคล
- ผู้ประกอบการรายเดิมที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วและผู้ประกอบการรายใหม่จะต้องเข้าไปซื้อ
- มีโอกาสผูกขาดการซื้อขายใบอนุญาต
- ดูแลยากถ้ามีผู้ประกอบการรายย่อยมากหรือแหล่งมลพิษเป็นแหล่งเคลื่อนที่ เช่น รถยนต์หรือไม่ได้ปล่อยมลพิษโดยตรง เช่น ก๊าซมีเทนที่ปล่อยกระจายจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์
- เป็นการยากที่จะดูแลถ้าเป็นมลพิษข้ามเขตแดนซึ่งมีปัญหาสภาพทางภูมิศาสตร์หรือทิศทางลม

• เป็นการยากที่จะออกใบอนุญาตที่มีรูปแบบเดียวกันถ้ามีการผสมปนกันระหว่างมลพิษหลายๆ ประเภทเว้นแต่ว่ามลพิษทั้งหมดนั้นก่อปัญหาเดียวกันในพื้นที่

ตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ acid rain tradable programme ในสหรัฐอเมริกา แต่ที่ไม่ประสบความสำเร็จก็มีอันมีสาเหตุเนื่องมาจาก

- มีผู้ซื้อขายในตลาดน้อยรายทำให้ไม่มีการแข่งขันและบางกรณีก็นำไปสู่การผูกขาด
- มีกฎระเบียบมากเกินไปซึ่งทำให้การซื้อขายมีต้นทุนสูง
- เทคโนโลยีในการลดมลภาวะหรือจัดมลพิษพัฒนาขึ้นมาอย่างช้ามากรวมทั้งยังต้องรักษาความลับในการลงทุนจึงไม่มีการลงทุนทางด้านนี้
- ตอนออกใบอนุญาตมีใบอนุญาตมากทำให้รู้สึกไม่มีค่าจึงทำให้ไม่มีแรงจูงใจให้มีการซื้อขาย
- มีการกีดกันผู้ผลิตรายใหม่หรือจำกัดผู้ผลิตรายใหม่

### 5.3 Fiscal instruments and charges systems

มาตรการทางการคลังที่มีผลต่อราคาของบริการหรือสินค้า กำหนดราคา เช่น เก็บภาษีแก่ผู้ทำความเสียหายหรือเก็บตามสัดส่วนของการทำความเสียหาย (Polluter Pays Principle หรือ User Pays Principle) ใช้ภาษีหรือการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นเครื่องมือ นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่ดีกว่าการออกกฎระเบียบของรัฐ และโดยที่มาตรการทางภาษีไม่ได้เป็นการบอกในรายละเอียดว่าผู้ประกอบการจะทำอย่างไรในการลดมลภาวะเหมือนกับการใช้กฎระเบียบแต่ทำอย่างไรก็ได้ด้วยวิธีใดก็ได้ที่จะลดภาระทางภาษีและค่าธรรมเนียม

มาตรการนี้ไม่ได้เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นให้มีการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้หมดไปแต่เป็นการแนะนำหรือวางนโยบายเบื้องต้นของรัฐที่จะให้ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือ ดังนั้นภาษีหรือค่าธรรมเนียมจึงกำหนดไว้ไม่สูงมากนักและจะใช้ร่วมกับวิธีการอื่น ๆ

การให้การสนับสนุนทางการเงิน (financial subsidy) ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจเช่นการลดภาษีแก่ผู้ประกอบการที่มีค่าใช้จ่ายในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือมีกิจกรรมที่แก้ไขปัญหามลพิษ เช่น มาตรการแก้ไขปัญหามลพิษจากการทำเหมือง หรือการลดภาษีแก่การซื้อหรือนำเข้าอุปกรณ์ที่ลดปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นรถยนต์ประหยัดน้ำมัน หรือการลดภาษีจากการปลูกป่าหรือการคืนที่ดินเพื่อรักษาพันธุ์พืชพื้นเมืองหรือรักษาพันธุ์สัตว์ป่าการให้เงินอุดหนุนนี้อาจกระทำโดยองค์กรเอกชนก็ได้ เช่น Defenders of Wildlife ให้การสนับสนุนโครงการ Wolf Reward Programme แก่เจ้าของที่ดินที่ดูแลคุ้มครองสุนัขจิ้งจอก

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยในการใช้มาตรการทางภาษีหรือค่าธรรมเนียมมีดังนี้ (1) จะกำหนดภาระภาษีที่เป็นธรรมอย่างใด (2) ต้นทุนทางภาษีจะถูกผลักไปยังผู้บริโภคที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเลย หรือบางกรณีทำให้ต้นทุนสูง เช่น ยังไม่มีพลังงานอื่นมาทดแทนเชื้อเพลิงจกยานยนต์ ราคาน้ำมันจะสูงขึ้นและผู้ขับขี่ก็จะยังไม่ปรับเปลี่ยนความประพฤติที่จะช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (3) ภาษีและค่าธรรมเนียมจะกลายเป็นการยอมรับความชอบในการทำลายสิ่งแวดล้อมจากค่าภาษีและค่าธรรมเนียมที่เสียไปนั้น และมีปัญหาคำถามถึงความเป็นธรรมระหว่างกิจการใหญ่ที่สามารถเสียภาษีได้กับการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของสังคม

#### 5.4 Financial Instrument

เช่น revolving funds, green funds, subsidized interest rates, และ softloans เป็นต้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้มีการนำเงินทุนมาใช้ในการสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมเช่น revolving funds เป็นการที่รัฐบาลส่วนกลางจัดหาเงินทุนแก่ท้องถิ่นผู้ประกอบการรายเล็กหรือองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใช้ในกิจกรรมเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมหรือบำบัดของเสียหรือฟื้นฟูป่า

ในการร่างพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พยายามที่จะสร้าง revolving fund ให้ แต่ทุกฝ่ายไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุผลว่าเกรงว่าจะถูกกรมบัญชีกลางโต้แย้ง และมองไม่เห็นทางว่าจะหาเงินทุนมาจากไหน จึงลบทิ้งไป

เครื่องมือนี้มีการให้กู้ยืมเงิน (loan) ซึ่งเป็นการให้ยืมเงินและหมุนเวียนให้รายอื่นใช้ต่อไป อาจให้นำไปซื้อที่ดินแล้วขายและซื้อที่ดินอื่นต่อไปการกู้ยืมโดยมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาดตามโครงการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เช่น เพื่อใช้ในโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเงินอุดหนุนของเครื่องมือนี้คือการนำไปใช้ในทางที่ไม่ชอบ (abused) เช่น เพื่อขยายพื้นที่อุตสาหกรรมโดยยังไม่มีมาตรการทางด้านกำบังกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

#### 5.5 Liability instruments

การกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง (civil liability) แก่ผู้ทำความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมอาจเป็นการจูงใจผู้ประกอบการให้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมวิธีการหนึ่งในการบริหารความเสี่ยงก็คือการผลักความเสี่ยงไปยังบุคคลอื่น คือ การประกันภัย มาตรการนี้ดูเหมือนว่าจะเป็น การแก้ไขปัญหาเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว (ex post) แต่ที่จริงแล้วก็เป็น การที่ผู้ประกอบการได้คิดก่อนไว้ล่วงหน้า (ex ante) จากการบริหารความเสี่ยงที่เห็นว่าปัญหาบางอย่างผู้ประกอบการอาจรับภาระไม่ได้ไม่ว่าจากจำนวนผู้เกี่ยวข้องที่มีอยู่มากมายหรือ transaction cost สูง เช่น ภาระกระบวนการทางศาลหรือกระบวนการ class action หรือกระบวนการอื่นที่จะลดความเสียหายก็ตาม

#### 5.6 Performance bonds

เป็นการที่ผู้ประกอบการรับเข้าเป็นผู้ประกันตนเองในหลักทรัพย์ว่าจะปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาตามภารกิจให้เสร็จสมบูรณ์ หลังจากนั้นก็ถอนหลักประกันออกไปได้ ในกรณีที่ปฏิบัติไม่ได้หลักประกันนั้นก็จะถูกยึดแล้วนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหา ตัวอย่างเช่นหลักประกันของผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ให้ประกันว่าจะฟื้นฟูพื้นที่บริเวณทำเหมืองและสร้างความหลากหลายทางธรรมชาติให้กลับคืนมาได้ ถ้ากระทำไม่ได้เงินนี้ก็ จะถูกยึด และนำไปใช้ในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมดังกล่าวต่อไป ตัวอย่างอื่นที่สามารถนำไปใช้โดยวิธีการนี้เช่น การทำไม้และการประมง เป็นต้น

#### 5.7 Deposit refund system

เป็นเครื่องมือที่คล้ายกับ Performance bonds เป็นเงินที่ผู้ประกอบการนำฝากไว้กับสถาบันการเงินและถอนออกมาได้เมื่อไม่มีความเสี่ยงดังกล่าวแล้ว วิธีการนี้ยังไม่มีรายละเอียดมากนักเพราะยังคงต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ

#### ข้อของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

- ราคาหรือระบบทรัพย์สินมีผลต่อพฤติกรรม
- กระตุ้นคนให้หาวิธีการที่คุ้มทุนมากที่สุดรวมทั้งหาสิ่งใหม่ๆ
- กระจายการตัดสินใจของบุคคลผู้มีข้อมูลข่าวสารที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาที่ดีกว่าการออก

#### กฎระเบียบของรัฐ

- ลดภาระในการบังคับกฎหมายของรัฐรวมทั้งให้ผู้ใช้ทรัพยากรกระทำตามเท่าที่ต้นทุนของตนยอมรับได้
  - จูงใจผู้ใช้ทรัพยากรหาทางพัฒนารักษาสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการที่ดีกว่า
- อย่างไรก็ตามก็ไม่มีที่ยืนยันว่าเครื่องมือดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุด [Organisation for Economic CO-Operation and Development (OECD), *Making Market Work in Biological Diversity* (1996) OECD, Paris.] เพราะไม่สามารถที่จะ self-enforcing และมีค่าใช้จ่ายในการควบคุมสูง อาจกลายเป็นภาระของรัฐมากขึ้นในการติดตามดูแล และไม่แน่ว่าจะเป็นที่ยอมรับของชุมชน รวมทั้งไม่แน่ใจว่าจะนำไปตามกลไกของตลาดหรือไม่

#### 6. Free Market Environmental

ยังเป็นเรื่องของรัฐใช้วิธี command and control อยู่ในการกำหนดเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่โดยผ่านกลไกการกำหนดราคาและกำหนด tradable permits ตลาดจะต้องแข็งแรงและมีข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ให้เช่าพื้นที่ของรัฐแก่เอกชนเพื่อทำป่าไม้เพื่อประโยชน์ของเอกชน แต่ต้องไม่เป็นการกีดกันชุมชนที่มีอยู่ก่อนแล้ว และกำหนดให้มีหน้าที่ดูแลรักษาสัตว์ป่าด้วย เอกชนก็จะใช้สิทธิดังกล่าวนี้ปกป้องสิทธิของตนและทำตามข้อตกลงหรือรัฐเช่าที่ดินของเอกชนเพื่อทำพื้นที่สงวนคุ้มครองสัตว์ป่า สิทธิในการจับปลาในลำน้ำ เขาจะป้องกันสิทธิของตนเองโดยใช้กฎหมายละเมิด tort liability ถ้าโรงงานต้นน้ำทำให้เกิดน้ำเสียและจับปลาไม่ได้ บางสถานการณ์ใช้ไม่ได้หรือแม้แต่ใช้ได้ก็อาจเกิดผลที่ไม่ต้องการ เช่น การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพทุกคนไม่ได้มองว่ามีคุณค่าทางเศรษฐกิจ แต่ถ้าทำให้ทำให้คนหนึ่งคนใดได้สิทธิใช้โดยเฉพาะแล้ว เขาจะใช้เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของตนเอง หรือใช้กลไกทางตลาดเพื่อสงวนรักษาสัตว์ป่าไม่ได้ก่อให้เกิดตลาดมีค่าขายสัตว์ป่าไม่ได้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจนัก การใช้กฎหมายละเมิดอาจยากในกรณีที่ปัญหาซับซ้อนใครคือผู้เสียหาย ต้นทุนในการดำเนินคดีสูง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่ความหลายฝ่าย