

เหตุแห่งปัญหามลพิษ: มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์

- ภาคราตรี ปราศาศักดิ์ -

paradorn@econ.tu.ac.th

คอดัมน์ เศรษฐศาสตร์ วิทยาลัย

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2552

ปัญหามลพิษ (รวมทั้งการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) อันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ทั้งกิจกรรมด้านการผลิตและการบริโภคของบรรดามนุษย์บนโลกใบนี้นับวันจะทวีความรุนแรงและแพร่กระจายไปทั่ว ผลพวงจากมลพิษที่เกิดขึ้นได้สร้างความเสียหายทั้งแก่ผู้ก่อและต่อเพื่อนมนุษย์รอบข้าง

ในประเทศของเรา แนวโน้มของปัญหานี้ไม่ได้ต่างไปจากกระแสโลกเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากกรณีของกลุ่มชาวบ้านในชุมชนต่างๆ ร่วมกันฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากโครงการลงทุนของรัฐและเอกชนที่เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการต่อต้านการลงทุนในอีกหลายโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคต อาทิ โครงการเหมืองถ่านหินและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ, เหมืองตะกั่วที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี, โครงการท่อส่งก๊าซที่จังหวัดสงขลา, โรงงานถลุงเหล็กที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และล่าสุดเมื่อเร็วๆ นี้ คือกรณีที่โรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดปล่อยมลพิษเกินขีดที่ประชาชนในบริเวณข้างเคียงจะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข จนศาลปกครองจังหวัดระยองได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้พื้นที่อำเภอมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เป็นต้น

นี่เป็นเพียงเศษเสี้ยวจากกรณีที่เป็นข่าวคราวใหญ่โตระดับระลอกเมืองเท่านั้น ยังมีปัญหาจากผลกระทบของการปล่อยมลพิษที่เกิดขึ้นในที่อื่นๆ อีกมากมายแทบนับไม่ถ้วน ตั้งแต่ระดับเบาๆ แต่สร้างความรำคาญเพียงเล็กน้อยไปจนถึงระดับรุนแรงขึ้นทำอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตของผู้คน หรือตั้งแต่ระดับการแผ่ขยายในวงแคบๆ ไปจนถึงการสร้างผลกระทบในวงกว้าง

ไม่ว่าใครจะมองเหตุแห่งปัญหาของการเกิดมลพิษเกินระดับว่าเกิดจากอะไรก็ตามที สำหรับนักเศรษฐศาสตร์แล้ว ได้มีการวิเคราะห์และสรุปว่าปัญหานี้เกิดขึ้นเพราะกลไกตลาดไม่ทำงานหรือเรียกตามศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์ว่า “ความล้มเหลวของตลาด” (market failure) ซึ่งหมายความว่าลำพังของกลไกตลาดหรือระบบราคาจะไม่สามารถชักนำให้หน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ใช้ทรัพยากรเพื่อกิจกรรมทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพหรือเกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมได้นั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมของปัจเจกบุคคลหนึ่งๆ ได้ก่อให้เกิด ผลกระทบภายนอก (externalities) ขึ้น

ในสังคม แต่ก่อนที่เราจะเข้าใจว่าผลกระทบภายนอกทำให้ตลาดล้มเหลวและก่อให้เกิดปัญหา
มลพิษขึ้นได้อย่างไรนั้น เรามาทำความรู้จักกับมันกันก่อน

ผลกระทบภายนอก หมายถึงผลของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจ
หนึ่งที่ตกกระทบไปยังหน่วยเศรษฐกิจอื่นๆ ที่มีได้เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นโดยตรง
ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นต้นทุนหรือผลประโยชน์ทั้งที่อยู่ในรูปของตัวเงินและไม่ใช้
ตัวเงิน ผลกระทบภายนอกที่เป็นความเสียหายหรือต้นทุนเรียกว่า *ผลกระทบภายนอกเชิงลบ*
(*Negative Externality*) ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตน้ำตาลปล่อยกากของเสียลงในแม่น้ำลำคลอง
ยังผลให้น้ำเน่าเสีย ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ริมฝั่งได้รับความเสียหายเนื่องจากความสกปรกของน้ำ พวกเขา
ต้องหันไปใช้น้ำจากแหล่งอื่นซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือลงทุนลงแรงเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็
อาจจะต้องทนทุกข์กับการสูดกลิ่นเหม็นของน้ำเน่า ไม่เช่นนั้นก็ต้องติดตั้งเครื่องกรองอากาศ หรือ
อพยพย้ายหนีไปอยู่ที่อื่น ส่วนคนที่เคยเลี้ยงชีพด้วยการจับปลาหรือเลี้ยงสัตว์น้ำในแหล่งน้ำแห่งนั้น
อาจจะจับปลาและเลี้ยงปลาได้น้อยลง ผลกระทบภายนอกที่ยกตัวอย่างนี้เป็น *ผลกระทบภายนอก*
เชิงลบจากการผลิต ซึ่งในกรณีของปัญหามลพิษในบ้านเราที่ได้เกริ่นไว้ในตอนต้นของบทความนี้
ล้วนจัดเป็นผลกระทบภายนอกเชิงลบจากการผลิตทั้งสิ้น

ผลกระทบภายนอกเชิงลบอาจเกิดขึ้นจากการบริโภคก็ได้ เรียกว่า *ผลกระทบภายนอกเชิง*
ลบจากการบริโภค เช่น กรณีที่เพื่อนบ้านของท่านเปิดเครื่องรับวิทยุหรือส่งเสียงดังจนรบกวนการ
อ่านหนังสือของท่าน ทำให้ท่านอ่านหนังสือไม่เข้าใจ ต้องใช้เวลาอ่านหลายเที่ยวหรืออาจจะอ่านไม่ได้
เลย หรือกรณีที่สิงห์อมควัน (แล้วพ่นควัน) กัดเผื่อแผ่ควันบุหรี่ให้ท่านได้สูดดมโดยไม่ต้องสูบและ
เปลืองเงินซื้อตอมที่ท่านยืนคอยรถเมล์อยู่ ทั้งๆ ที่แท้เป็นการพ่นยาพิษให้ท่านมากกว่า เป็นต้น

มาถึงตอนนี้เชื่อแน่ว่าทุกท่านคงต้องยอมรับว่า กิจกรรมที่ก่อผลกระทบภายนอกในเชิงลบ
หรือที่เรียกตามภาษาที่เข้าใจง่ายกว่า “ทำให้ชาวบ้านเขาเดือดร้อน” ย่อมเป็นประเด็นปัญหาอย่าง
แน่นอน แม้ผู้ที่ก่อผลกระทบจะมองไม่เห็นว่าเป็นปัญหาก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นปัญหาต่อผู้ที่
ได้รับผลกระทบนั้น

ส่วนผลกระทบภายนอกที่อยู่ในรูปของผลประโยชน์เรียกว่า *ผลกระทบภายนอกเชิงบวก*
(*positive externality*) ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งจากการผลิตและการบริโภคเช่นกัน ตัวอย่างที่เกิดจาก
การผลิตได้แก่กรณีของฟาร์มเลี้ยงผึ้งที่ตั้งอยู่ใกล้สวนผลไม้ได้รับประโยชน์จากเจ้าของสวนผลไม้
เพราะผึ้งได้ดูดน้ำหวานจากเกสรของดอกไม้ ในขณะที่เดียวกันเจ้าของสวนผลไม้ก็ได้ประโยชน์จาก
การเลี้ยงผึ้ง เพราะผึ้งจะช่วยผสมเกสรทำให้ได้ผลไม้มากขึ้น ส่วนตัวอย่างของผลกระทบภายนอก
เชิงบวกจากการบริโภคได้แก่กรณีที่เพื่อนบ้านปลูกต้นไม้ไว้ในบริเวณบ้านของเขา แต่ได้ช่วยให้บ้าน
ของเราพลอยได้รับความร่มรื่นไปด้วย เป็นต้น (แต่ถ้าเกิดต้นไม้ที่เพื่อนบ้านปลูกไว้ปลิดกิ่งทิ้งไปลง

มาในบริเวณบ้านของเราหรือไม่ก็ไปคบขังทิวทัศน์อันงดงามเสีย ก็ถือว่าการปลูกต้นไม้เป็นการก่อผลกระทบภายนอกเชิงลบจากการบริโภค)

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ปริมาณการผลิตสินค้าหรือบริการใดๆ ก็ตามจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพหรือสวัสดิการสังคมสูงสุดก็ต่อเมื่อปริมาณการผลิตนั้นอยู่ ณ ระดับที่ทำให้ต้นทุนสังคมส่วนเพิ่ม (social marginal cost) เท่ากับผลประโยชน์สังคมส่วนเพิ่ม (social marginal benefit) พอดี กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือระดับที่ทำให้ผลประโยชน์สุทธิของสังคมสูงสุด

ถ้าเรามีความเชื่อในสมมติฐานที่ว่า การตัดสินใจกระทำใดๆ ของปัจเจกบุคคลมีเป้าหมายที่การแสวงหาผลประโยชน์สุทธิส่วนตัวสูงสุดแล้ว เราจะสามารถทำนายพฤติกรรมของบุคคลนั้นได้ว่า ถ้าไม่มีใครมาบังคับ เขาย่อมคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ส่วนตัวที่เขาจะได้รับเท่านั้น โดยมีได้คำนึงว่าต้นทุนหรือผลประโยชน์จากการกระทำนั้นจะตกไปยังบุคคลอื่นหรือไม่ ดังนั้น ต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่เกิดกับบุคคลอื่น (ผลกระทบภายนอก) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนสังคมจึงอยู่นอกกระบวนการตัดสินใจของเขา

ในกรณีผลกระทบภายนอกเชิงลบ (เช่น การปล่อยมลพิษ) ต้นทุนส่วนตัวหรือต้นทุนของเอกชนจะต่ำกว่าต้นทุนของสังคม และถ้าให้ผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ผลิตคือผลประโยชน์ของสังคมหรือไม่มีผลกระทบภายนอกเชิงบวกแล้ว เอกชนจะตัดสินใจเลือกปริมาณกิจกรรมในระดับที่ทำให้ต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่ม (private marginal cost) เท่ากับผลประโยชน์เอกชนส่วนเพิ่ม (private marginal benefit) พอดี ซึ่งก็คือระดับที่ทำให้ผลประโยชน์สุทธิส่วนตัวสูงสุดนั่นเอง

โดยธรรมชาติแล้ว ต้นทุนส่วนเพิ่มจากผลิตสินค้าแต่ละหน่วยไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือที่ตกกับบุคคลภายนอกจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามปริมาณการผลิต ในขณะที่ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการผลิตสินค้าหน่วยหลังๆ จะค่อยๆ ลดลงตามลำดับ ในเมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มสูงกว่า ต้นทุนเอกชนส่วนเพิ่ม ระดับที่เอกชนจะได้รับผลประโยชน์สุทธิสูงสุดนั้นย่อมเกินขีดหรือเลยระดับที่สังคมจะได้รับผลประโยชน์สุทธิสูงสุด ถ้ามองในแง่สังคมก็แปลว่าเอกชนผลิตสินค้า (ปล่อยมลพิษ) มากเกินไปนั่นเอง และนี่คือเหตุแห่งการเกิดมลพิษล้นเกิน

เมื่อเราเข้าใจถึงเหตุแห่งปัญหาแล้ว การแก้ปัญหาย่อมมีทิศทางและสามารถกำหนดเครื่องมือในการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมได้