

## มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์ ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน

### 5.1 บทนำ

วัตถุประสงค์ของการศึกษามาตรการทางเศรษฐศาสตร์นี้เพื่อให้ได้รูปแบบของมาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืนในทุกส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเน้นมาตรการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้แนวคิดของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดแนวคิดในการศึกษา วิธีการศึกษา ทบทวนประสบการณ์การจัดทำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ให้เกิดพื้นที่สีเขียวทั้งในประเทศและต่างประเทศ และทำการวิเคราะห์แนวทางและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ของการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองสำหรับประเทศไทย นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังได้นำข้อคิดเห็นของส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประกอบการวิเคราะห์ข้างต้นด้วย

### 5.2 การทบทวนผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ การทบทวนการใช้เครื่องมือทั่วไป และการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### 5.2.1 เครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เครื่องมือในการแก้ไขความล้มเหลวของระบบตลาดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 2 ประเภทคือ เครื่องมือที่ใช้อำนาจทางการบริหารที่เรียกว่า Command and Control (C&C) และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า Economic Instruments (EI)

Command and Control เป็นเครื่องมือที่ใช้อำนาจทางการบริหารที่สำคัญ คือการใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม โดยมีมาตรการลงโทษซึ่งอาจอยู่ในรูปของการเงิน การบริหาร หรืออิสรภาพ เป็นเงื่อนไขให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบเหล่านั้น เช่น การกำหนดพื้นที่ห้ามจอด เขตหวงห้ามต่างๆ โดยมีมาตรการในการปรับหรือจำคุกเป็นเงื่อนไขให้มีการปฏิบัติตาม เครื่องมือที่ใช้อำนาจทางการบริหารที่นำ

มาใช้เป็นมาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองคือ กฎหมายผังเมือง กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่กำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร เป็นต้น การใช้อำนาจทางการบริหารนี้ครอบคลุมถึงการกำหนดนโยบายให้หน่วยงานทางราชการให้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของกลไกทางการบริหารโดยเฉพาะการออกกฎระเบียบและควบคุมให้ปฏิบัติตามขึ้นอยู่กับความเข้มงวดในการบังคับควบคุมและขนาดของการลงโทษ ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบให้เห็นข้อดีข้อเสียของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ

**ตารางที่ 5.1** เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ข้อดีข้อเสียของเครื่องมือ

เครื่องมือ	ข้อได้เปรียบ	ข้อเสียเปรียบ
การเก็บค่าน้ำเสีย (Effluent Charge)	เพิ่มรายได้ จูงใจให้ลดมลพิษ จูงใจให้ใช้เทคโนโลยีใหม่	ดำเนินการซับซ้อน ค่าใช้จ่ายสูง
การเก็บค่าใช้ (User Charge)	เพิ่มรายได้	ต้องควบคุมให้ดี ค่าใช้จ่ายสูง
การเก็บค่าผลิตภัณฑ์ (Product Charge)	เพิ่มรายได้ ส่งเสริมสินค้าปลอดภัย	ต้องมีสินค้าและปัจจัยทดแทนมาก
การเก็บค่าบริการ (Administration Charge)	เพิ่มรายได้ สนับสนุนการควบคุม	ใช้ได้จำกัด
ภาษีส่วนต่าง (Tax Difference)	ส่งเสริมใช้สินค้าปลอดภัย	ใช้ได้จำกัด
ใบอนุญาตที่ซื้อขายได้ (Marketable Permit)	ส่งเสริมให้ลดต้นทุน เพิ่มรายได้ ใช้เทคโนโลยีใหม่	มีค่าใช้จ่ายสูง ดำเนินการซับซ้อนและค่าใช้จ่ายสูง ต้องมีระบบตลาดดี
ค่าประกัน (Liability Insurance)	จูงใจในการควบคุม	ประเภทโรงงานคงเดิม
เงินสนับสนุน (Subsidy)	จูงใจในการควบคุม ส่งเสริมใช้เทคโนโลยีใหม่	ต้นทุนในการตรวจสอบต่ำ
การประกันและมัดจำ (Deposit-Refund)	ส่งเสริมการนำมาใช้ใหม่ รัฐมีส่วนร่วมน้อย	เอกชนรับภาระบริหาร อาจมีความขัดแย้งและเผชิญหน้า
ค่าธรรมเนียม (Noncompliance Fee)	ทำตามระเบียบมากขึ้น	ใช้ได้จำกัด
พันธบัตรดำเนินงาน (Performance Bond)	จูงใจให้ปรับปรุง	ใช้ได้จำกัด
ค่าประกันความเสี่ยง (Liability Assignment)	ส่งเสริมให้ลดความเสี่ยง	อาจมีต้นทุนการแก้ปัญหาสูง

ส่วนเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอยู่หลายชนิด ซึ่งรวมถึงการเก็บค่าธรรมเนียม ภาษีหรือเงินอุดหนุน กองทุน การค้าประกัน การมัดจำ ซึ่งในแต่ละชนิดก็มีการตั้งชื่อให้เหมาะสมกับกรณีที่ดำเนินการ เช่น ค่าธรรมเนียมผู้ก่อมลพิษ เป็นต้น

ประเทศในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ได้รวบรวมการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศสมาชิก (ตารางผนวกที่ 4 และ 5) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่แพร่หลายมากที่สุดคือ การเก็บค่าธรรมเนียมการก่อมลพิษ และ ระบบการมัดจำ-คืนเงิน รองลงมาคือระบบการปรับและการอุดหนุน ทรัพยากรธรรมชาติที่มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างแพร่หลายได้แก่ การจัดการทรัพยากรพันธุ์สัตว์โดยเฉพาะสัตว์ป่า คุณภาพน้ำ ป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรประมง ในการจัดการน้ำส่วนใหญ่ใช้การเก็บค่าธรรมเนียมภาษี ในบางประเทศมีการใช้โควตาที่ถ่ายโอนได้ ในด้านการประมงใช้เครื่องมือประเภทค่าธรรมเนียมหรือภาษี แต่ในบางประเทศก็มีการใช้ระบบโควตาที่ถ่ายโอนได้เช่นกัน การจัดการด้านทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ชุ่มน้ำส่วนใหญ่เป็นภาษี ค่าธรรมเนียม เงินที่หักไว้ (Forestry Levy) เพื่อนำมาลงทุนเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ และการอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ การป้องกันคุณภาพที่ดินและพันธุ์สัตว์ส่วนใหญ่เป็นด้านอุดหนุนและในบางกรณีเป็นการปรับโครงสร้างด้านการเกษตรด้วย

สำหรับในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปก็ได้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาจัดการเพื่อควบคุมปัญหามลพิษและป้องกันการลดลงของพื้นที่สีเขียวโดยกำหนดภาษีทางด้านสิ่งแวดล้อมและบังคับใช้กับประเทศสมาชิก เช่น เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และอังกฤษ โดยเรียกเก็บภาษีจากผู้ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อพยายามลดปริมาณมลพิษที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป รายรับการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนี้พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 6.71 ของรายได้จากภาษีทั้งหมดของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และมีแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นมากกว่าภาษีจากทุน แรงงาน และการบริโภค นอกจากนี้ยังมีภาษีที่น่าสนใจและเป็นภาษีที่มีบทบาทเพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป คือ Green Tax เนื่องจากรายได้จาก Green Tax เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา (Ministry of the Environment, 2003)

ในหลายประเทศ อาทิ แคนาดา และออสเตรเลีย ได้ใช้แรงจูงใจทางด้านภาษี ที่เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลของแคนาดาได้ใช้การลดหย่อนภาษีเพื่อการอนุรักษ์สภาพน้ำและพลังงาน และนำรายได้ที่ได้จากการเก็บภาษีจากผู้ปล่อยมลพิษ มาใช้ในการวิจัยและพัฒนาเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมในขั้นต่อไป

นอกจากเครื่องมือหลักสองประเภทที่กล่าวมาแล้ว บางครั้งก็มีการแยกเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งออกมาต่างหาก คือเครื่องมือทางสังคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม (public participation) เพื่อเป้าหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

เช่น การรณรงค์ให้มีการประหยัดไฟ การรณรงค์ให้มีการขยายพื้นที่ป่า เป็นต้น เครื่องมือประเภทนี้เป็นเครื่องมือที่มีลักษณะดำเนินการด้วยความสมัครใจ (voluntary mechanism) และอยู่ระหว่างเครื่องมือด้านการบริหารซึ่งเป็นการบังคับตามข้อกำหนด และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นเครื่องมือสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ

จากภาพรวมของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น OECD จะเห็นได้ว่า การเลือกใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญและใช้กันอย่างแพร่หลายก็คือ การเก็บค่าธรรมเนียม การใช้ระบบมัดจำ-คืนเงิน และการอุดหนุน โดยทั่วไปแล้ว หากเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติก็จะเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษี ในทางตรงกันข้าม หากเป็นการเพิ่มคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือเพิ่มประสิทธิภาพของทรัพยากรธรรมชาติก็มักเป็นการอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ

มาตรการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเป็นมาตรการเพิ่มคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนเมืองและเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรที่ดินด้านอื่น เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่จะใช้ได้ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือการสร้างแรงจูงใจให้พื้นที่สีเขียวมีประโยชน์เปรียบเทียบกับการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิฉะนั้นแล้ว เจ้าของที่ดินก็จะไม่เกิดแรงจูงใจในการเปลี่ยนที่ดินเป็นพื้นที่สีเขียว

### 5.2.2 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ดำเนินการในประเทศไทย

การจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยที่ผ่านมายังคงเน้นแนวทางการกำหนดและควบคุมเป็นหลัก ถึงแม้รัฐบาลจะกำหนดไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ให้มีการนำเอาหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาใช้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะด้านภาษีและการอุดหนุน หรือการกำหนดค่าใช้จ่ายบริการอยู่บ้าง แต่ปัญหาสำคัญคือการใช้มาตรการเหล่านี้ ยังไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์

การใช้เครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีทั้งอำนาจในการบริหาร (C&C) และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (EI) ซึ่งสามารถสรุปได้แสดงในตารางที่ 5.2

ในส่วนของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐใช้เข้ามาแทรกแซงตลาด เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น สามารถจัดแบ่งออกได้ 6 ประเภท ด้วยกันคือ (1) เครื่องมือทางภาษี (2) เครื่องมือทางการเงิน (3) ค่าธรรมเนียม (4) สิทธิและระบบกรรมสิทธิ์ (5) การขายสิทธิ และ (6) ระบบค่าประกันและค่ามัดจำ (มิ่งสรรพ, 2538) โดยมีรายละเอียดดังนี้

**เครื่องมือทางภาษี** ได้แก่ ภาษีประเภทต่างๆ เช่น ภาษีมลพิษ ภาษีวัตถุดิบ ภาษีสินค้า ภาษีส่งออกนำเข้า ภาษีส่วนต่าง (differential tax) ค่าสัมปทาน ภาษีการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ

ตารางที่ 5.2 การใช้เครื่องมือด้านอำนาจในการบริหาร (C&C) และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (EI) ในประเทศไทย

ปัญหาสิ่งแวดล้อม	ลักษณะ	เครื่องมือการจัดการที่ใช้
มลพิษอุตสาหกรรม	อากาศเสีย ควันพิษ	C&C และ EI (เช่น ภาชนะน้ำมัน)
	น้ำเสีย	C&C และเริ่มศึกษาแนวทางการใช้ EI และมีการใช้ คำบำบัดน้ำเสียในนิคมอุตสาหกรรม
	เสียง	C&C
	ของเสีย	C&C
	สารพิษและของเสียอันตราย	C&C และ EI (ที่โรงบำบัดบางขุนเทียน)
มลพิษชุมชน	อากาศเสีย ควันพิษ	C&C และ EI
	น้ำเสีย	C&C เริ่มใช้แนวทาง EI
	ขยะมูลฝอย	EI
ทรัพยากรที่ดินชายฝั่ง	การใช้ประโยชน์ที่ดิน	C&C (เช่น การแบ่งเขตป่า การกำหนดเขตพื้นที่ สีเขียว)
แหล่งธรรมชาติ	ปะการัง แหล่งพืชพรรณ	C&C และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น
แหล่งท่องเที่ยว	ชายหาด	C&C
	เขตอุทยานแห่งชาติ	C&C และ EI (เช่น กำหนดพื้นที่และมีการเก็บค่า ผ่านประตู)
กองทุนสิ่งแวดล้อม	ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อการ ปรับปรุงสิ่งแวดล้อม	เป็น EI ส่วนใหญ่ใช้ในการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ชุมชน
น้ำชลประทาน	เก็บค่าใช้น้ำ	EI แต่ราคาไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

การลดหย่อนภาษีเพื่อการลงทุน การยินยอมให้หักค่าเสื่อมโดยเร่งรัด และเงินอุดหนุนต่างๆ ในประเทศไทย เครื่องมือทางการคลังที่ใช้ในประเทศไทยที่เห็นผลชัดเจน ได้แก่ การลดภาษีน้ำมัน ให้แก่น้ำมันไร้สารตะกั่ว ในปัจจุบัน ระบบภาษีของประเทศไทยเก็บภาษีจากผู้ทำงาน ผู้สร้างมูลค่าเพิ่ม ผู้ที่ประหยดั้มัธยัสถ์และออมทรัพย์ แต่ไม่เก็บภาษีผู้สร้างมลพิษ ภาษีมลพิษยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ประชาชนไทยทุกคนใช้สิ่งแวดล้อมเป็นที่รองรับของเสีย ดังนั้นการเก็บภาษีมลพิษทุกครั้งเรือนในเขตเมืองเป็นเรื่องที่ควรมีการพิจารณานำไปใช้เป็นการด่วน แต่ภาษีนี้อควรเป็นภาษีท้องถิ่น และแตกต่างกันไปตามสมรรถนะในการรองรับมลพิษในแต่ละท้องถิ่นซึ่งจะไม่เท่าเทียมกัน ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น ประเทศเดนมาร์ก รัฐบาลได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างภาษีใหม่ โดยทดแทนภาษีที่เก็บจากมูลค่าเพิ่มและรายได้ ด้วยภาษีมลพิษประเภทต่างๆ

**เครื่องมือทางการเงิน** ต่างจากเครื่องมือทางการคลังตรงที่เครื่องมือทางการเงินไม่ได้มาจากงบประมาณของรัฐ แต่อาจจะมาจากเงินกู้ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือกองทุนที่มีผู้ประสงค์จะพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตั้งขึ้น แต่ในประเทศไทยยังไม่มี การตั้งกองทุนขนาดใหญ่เพื่อรักษาสังแวดล้อมโดยเฉพาะ แม้แต่มูลนิธิสืบนาคะเสถียรที่จัดว่าเป็นมูลนิธิที่เรียกร้องศรัทธาประชาชนได้มากที่สุด มูลนิธิก็ยังมีกองทุนต่ำกว่าปัญหาที่มูลนิธิจะเข้ามาแก้ไข ในการศึกษาเรื่องเขาใหญ่

ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่ามีความเป็นไปได้ที่จะตั้งกองทุนเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจากประชาชนในเขตเมืองทั่วประเทศ และขนาดของกองทุนสูงสุดจะมีขนาดถึง 3,000 ล้านบาท

ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการควบคุมมลพิษ มีหลายประเภทด้วยกัน เช่น ค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมในการกำกับจราจร (เช่น ทางด่วน การเข้าเมือง) ในประเทศไทยได้เริ่มมีการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำเสียในต่างจังหวัดบ้างแล้ว เช่น ในจังหวัดภูเก็ต และพัทลุง แต่ในกรุงเทพมหานครยังไม่มี การเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ทั้งๆ ที่เริ่มทำการบำบัดแล้ว เช่น บริเวณสีพระยา ซึ่งกฎหมายกรุงเทพมหานครและเทศบาลไม่ได้เปิดช่องให้จัดเก็บ ยกเว้นจะมีกฎหมายอื่นรองรับ เช่น กรณีการกักกันจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เทศบาลจะจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้แต่ไม่อนุญาตให้องค์กรของรัฐเก็บค่าน้ำเสีย หากมีการใช้ค่าก่อสร้างมาจากเงินงบประมาณ

การให้สิทธิเหนือทรัพย์สิน (property right) เป็นการกำหนดสิทธิเหนือทรัพยากร เช่น สินแร่ น้ำ หรือป่า แก่บุคคลหรือนิติบุคคล โดยรัฐจะสร้างระบบกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน หรือสัมปทานขึ้นมา ภายในระบบนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าใครควรจะได้สิทธิเท่าใด หลักเกณฑ์การกำหนดสิทธินั้นจะโปร่งใสเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับพัฒนาทางการเมือง ยกตัวอย่างเช่น รัฐจะเลือกที่จะออกกรรมสิทธิ์ในน้ำให้ประชาชนทุกคนเท่ากัน หรืออาจจะยกกรรมสิทธิ์น้ำให้แก่ทุกคน หรือยกกรรมสิทธิ์การใช้น้ำชลประทานแก่สมาคมผู้ใช้น้ำได้ การกำหนดนี้เป็นการกำหนดโดยวิธีการทางเมือง แต่เมื่อมีระบบกรรมสิทธิ์แล้วตลาดจะเป็นผู้กำหนดการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ผลกระทบทางด้านการกระจายรายได้ของวิธีการนี้ขึ้นกับวิธีการเมืองที่เป็นตัวกำหนดสิทธิในตัวเอง ประเทศไทยได้ใช้วิธีการให้สัมปทานในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และเหมืองแร่ มานานแล้ว

สิทธิที่ซื้อขายได้ (tradable right) สิทธิที่ซื้อขายได้เป็นเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชนิดหนึ่ง กล่าวคือ รัฐจะต้องกำหนดค่ามาตรฐานและปริมาณมลพิษที่โรงงานจะปล่อยออกมา รัฐจะออกใบอนุญาตในการปล่อยน้ำเสียให้แก่ผู้ปล่อยมลพิษ โดยกำหนดให้มลพิษรวมไม่เกินกำลังรองรับของสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ โรงงานใดที่ปล่อยน้ำเสียน้อยกว่าใบอนุญาตก็สามารถขายส่วนที่เหลือของตนให้โรงงานที่ปล่อยน้ำเสียมากกว่าที่มีในใบอนุญาต ดังนั้น จะมีแรงจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมพัฒนาเทคโนโลยีให้สะอาดขึ้น ในระยะยาวโรงงานที่ไม่สะอาดก็ต้องปรับปรุง และอาจต้องออกจากอุตสาหกรรมไปในที่สุด วิธีการนี้เป็นวิธีที่นักสิ่งแวดล้อมต่อต้านมากที่สุด เพราะมีการให้ “สิทธิในการปล่อยมลพิษ” กับผู้ปล่อย โดยเห็นว่า ไม่ควรมีใครมีสิทธิปล่อยของเสีย แต่ในความเป็นจริง ได้มีการปล่อยให้ผู้สร้างมลพิษมีสิทธิตามความเป็นจริง (de facto) ในการปล่อยมลพิษ ที่จริงแล้วการขายสิทธินี้เป็นการสร้างตลาดให้แก่สินค้าสิ่งแวดล้อมที่สังคมยอมรับได้ หากในทีนี้ สิ่งแวดล้อมเปราะบางและไม่สามารถรองรับมลพิษใดๆ ได้ รัฐก็อาจไม่ให้สิทธิในการปลดปล่อยมลพิษในที่นั้นแก่ใครเลย นอกจากนี้ การซื้อขายสิทธิเป็นวิธีการที่สามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีการใช้วิธีการนี้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ระบบการประกันและมัดจำ (deposit – refund system) ระบบนี้บังคับให้ผู้ผลิตและผู้บริโภครับผิดชอบต่อการก่อกมลพิษของตนมากขึ้น เช่น การมัดจำภาชนะ เช่น ขวด แบริเตอร์ ทำให้ผู้บริโภคมีแรงจูงใจที่จะนำภาชนะมาคืน ระบบนี้มีการใช้บ้างในประเทศไทย แต่มักเป็นการใช้เพื่อให้มีการนำมาใช้ใหม่ (recycle) เป็นหลัก

อย่างไรก็ดี การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ไม่ได้รับรองว่าจะแก้ปัญหาได้เสมอไป เช่น การให้สัมปทานทำแร่ อาจจะแก้ปัญหาค่าการดักตวงทรัพยากรอย่างเสรี แต่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ตามมา เช่น เกิดมลพิษทางอากาศหรือน้ำ ซึ่งในกรณีนี้ก็ต้องใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อีกประเภทหนึ่งเข้ามาควบคุมคู่กันไปด้วย หรือในกรณีที่ผลเสียต่อส่วนรวมสูงกว่าผลได้ เช่น การตัดไม้และทำเหมืองแร่ในเขตต้นน้ำชั้นหนึ่ง รัฐก็อาจจะเว้นที่จะให้สัมปทานได้

### 5.2.3 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการที่ดิน

ในประเทศพัฒนาแล้ว มีการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวาง ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) โครงการ “Green Corridor” เป็นโครงการหนึ่งที่รักษาพื้นที่ของเมืองต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียวเอาไว้ ซึ่งรวมถึงพื้นที่ฟาร์ม พื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่วิวทัศน์ หรือพื้นที่ว่าง (ที่ไม่มีการลาดทับที่ดินด้วยวัสดุใด) การพัฒนาพื้นที่ที่เป็น green corridor ใช้แรงจูงใจ 4 รูปแบบ ได้แก่ conservation easement, purchased development right, transferred development right และ land acquisition

*Conservation Easement* เป็นระบบที่ให้เจ้าของพื้นที่ทำข้อตกลงจำกัดการพัฒนาพื้นที่ตนเองกับองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ เพื่อให้องค์กรนั้นสามารถอนุรักษ์ที่ดินผืนนั้นได้ตามเป้าหมาย ผู้ที่จำกัดการพัฒนาที่ดินเพื่อการอนุรักษ์จะได้รับประโยชน์ด้านภาษีเงินได้ที่คำนวณจากส่วนต่างของรายได้จากที่ดินที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการอนุรักษ์และเมื่อมีการอนุรักษ์ นอกจากนี้ ยังได้รับประโยชน์ด้านการเสียภาษีที่ดิน ในขณะที่องค์กรที่ดูแลอนุรักษ์ที่ดินนั้นได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐในการอนุรักษ์ที่ดินดังกล่าว

*Purchased Development Right* มีความหมายชัดเจนในตัว คือ เจ้าของที่ดินขายสิทธิในการพัฒนาที่ดินให้กับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอนุรักษ์ที่ประสงค์จะอนุรักษ์ที่ดินผืนนั้น ทั้งนี้ยังคงสิทธิการเป็นเจ้าของไว้อยู่ เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าตอบแทนโดยคิดจากส่วนต่างของรายได้ระหว่างกรณีที่พื้นที่ได้รับการพัฒนากับกรณีที่พื้นที่เป็นพื้นที่เกษตรหรืออนุรักษ์ ต้นทุนของการอนุรักษ์พื้นที่จะแตกต่างกันตามศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่นั้น ซึ่งบางครั้งอาจสูงมากก็เป็นได้ เมื่อหน่วยงานหรือองค์กรอนุรักษ์ได้ซื้อสิทธิการพัฒนานั้นแล้ว ก็จะยกเลิกการพัฒนาและเปลี่ยนพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่ถาวร

*Transferred Development Right* ก็คือระบบเดียวกับใบอนุญาตการก่อกมลพิษที่ซื้อขายได้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเช่นที่ดินนั้น ชุมชนตัดสินใจในการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์กับเขตพื้นที่พัฒนาในชุมชน และกำหนดเงื่อนไขว่า ผู้ต้องการพัฒนาที่ดินต้องมีหนังสือแสดงสิทธิในการพัฒนา ดังนั้น เจ้าของพื้นที่ในเขตอนุรักษ์สามารถขายสิทธิการพัฒนาในพื้นที่อนุรักษ์ให้กับผู้ที่ต้องการพัฒนาในพื้นที่พัฒนาได้ ระดับการพัฒนาพื้นที่ขึ้นอยู่กับหนังสือสิทธิในการพัฒนานั้น ระบบนี้ค่อนข้างซับซ้อนและต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี

*Land Acquisition* คือการได้มาซึ่งที่ดินที่เป็นของชุมชนเอง เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์บางประเภท เช่น การอนุรักษ์แหล่งน้ำ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น การซื้อที่ดินอาจอยู่ในรูปของการซื้อขาย หรือการเช่าระยะยาวโดยมีข้อตกลงที่ชัดเจน ทั้งนี้ หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีแหล่งเงินทุนสนับสนุนในการดำเนินการที่แน่นอนและมากพอ

(2) โครงการ “Green Investment Funds” ของประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการใช้มาตรการแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการจัดการที่ดิน โดยรัฐบาลจัดตั้ง “Green Investment Funds” ขึ้นมาจากการรับฝากเงินเข้ากองทุนนี้จากเงินออมของประชาชนทั่วไป ผู้ฝากจะได้รับผลประโยชน์ในรูปของเงินปันผลและเงินฝากนี้ไม่ต้องเสียภาษี เงินกองทุนนี้จะปล่อยให้กับการลงทุนการผลิตทางการเกษตรที่ปลอดสารเคมีหรือที่เป็นเกษตรอินทรีย์เท่านั้น โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าท้องตลาด (ที่ทำให้เกษตรกรรู้สึกคุ้มค่า) โครงการนี้ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินและลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากสารเคมีเกษตรได้มาก (Bellegem *et al.*, 2002)

จากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่า การสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าของที่ดินในการจำกัดหรือเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเป็นการชดเชยค่าเสียโอกาสให้กับเจ้าของที่ดินที่จะพัฒนาที่ดินเพื่อประโยชน์ของตนเอง รูปแบบการชดเชยอาจเป็นการลดภาระภาษี หรือ จ่ายเงินชดเชยโดยตรง ทั้งนี้ ผู้ชดเชยต้องมีเงินทุนที่จะดำเนินการชดเชยและปรับปรุงพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดด้วย

หากพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์แล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

- ความเข้าใจและการยอมรับของชุมชน
- ความกลมกลืนกับระบบที่เป็นอยู่
- ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการ
- ปริมาณและแหล่งเงินทุนที่จะสนับสนุน
- ประสิทธิภาพของกลไกในการดำเนินการ

ความเข้าใจและการยอมรับของชุมชนขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายตัว เช่น ความรุนแรงของปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ความเข้าใจในผลกระทบระยะยาว ผลได้ผลเสียของชุมชนจากการเปลี่ยนแปลง และความรับผิดชอบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในชุมชนนั้น



การเสนอระบบหรือเครื่องมือในการจัดการชนิดใหม่ จำเป็นต้องศึกษาสภาพและข้อจำกัดของระบบการจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง กลไกภาษี หรือการอุดหนุนที่ใช้อยู่ เพื่อปรับเปลี่ยนระบบให้มีความสอดคล้องและสามารถนำเอาเครื่องมือใหม่เข้ามาได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายคือ การจัดการมลพิษทางน้ำซึ่งปัจจุบันใช้ระบบกำหนดมาตรฐานและบังคับให้ผู้ประกอบการดำเนินการ โดยมีบทลงโทษคือการปิดสถานประกอบการเพื่อให้ปรับปรุงตามมาตรฐานนั้น ซึ่งหากใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์เช่น การเก็บค่าก่อมลพิษแล้ว ผู้ประกอบการสามารถปล่อยมลพิษเท่าใดก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าก่อมลพิษตามอัตราที่กำหนด การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ จำเป็นต้องปรับปรุงระบบปัจจุบันให้กลมกลืนกันด้วย

ขั้นตอนหรือกระบวนการใช้เครื่องมือก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ ขั้นตอนหรือกระบวนการที่สำคัญคือ การให้ข้อมูลข่าวสาร การกำหนดแผนงานในระยะยาว และการสร้างระบบการติดตามตรวจสอบ เป็นต้น ในทวีปยุโรป ชุมชนมีความคุ้นเคยกับเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาพอสมควร เนื่องจากมีระบบการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียหรือการเก็บภาษีด้านสิ่งแวดล้อมมานาน แม้กระนั้นก็ตาม รัฐบาลยังต้องมีการวางแผนให้ชุมชนปรับตัวต่อเครื่องมือเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะการรับภาระต้นทุนที่ต้องเพิ่มขึ้นทุกปี ระบบการติดตามตรวจสอบ โดยเฉพาะการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนข้อตกลงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการใช้เครื่องมือทุกชนิดทั้งอำนาจในการบริหาร และ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

แหล่งและปริมาณเงินทุนในการจัดการสิ่งแวดล้อมควรสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้จ่าย และในด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ได้ประโยชน์ควรเป็นผู้รับภาระ การใช้กองทุนเป็นกลไกเชื่อมต่อโดยนำรายได้จากผู้ก่อมลพิษเป็นแหล่งเงินทุนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางที่ดีแนวทางหนึ่งในทางบริหารจัดการ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและความเหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย

การบริหารจัดการที่ดีจะมีต้นทุนที่ต่ำและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น กลไกการแข่งขันจะเป็นตัวผลักดันให้การจัดการมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่การใช้มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีการแทรกแซงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยส่วนใหญ่เป็นการบริหารโดยรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพของการบริหารจัดการจึงเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ชุมชนมั่นใจได้ว่า การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.3 การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองของประเทศไทย

ชุมชนเมืองที่มีปัญหาพื้นที่สีเขียวมากที่สุดในประเทศไทยก็คือกรุงเทพมหานครนั่นเอง จากข้อมูลปี พ.ศ. 2545 พบว่าพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วยที่ดิน 4 ประเภทคือ สวนสาธารณะ สนามกีฬาากลางแจ้ง สนามกอล์ฟ และต้นไม้ยืนต้น มีทั้งสิ้นประมาณ 41,000 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนต่อประชากรเท่ากับ 11 ตารางเมตรต่อคน โดยมีพื้นที่สีเขียวที่เป็นสวนสาธารณะเพียง 1.5 ตารางเมตรต่อคนเท่านั้น

ชุมชนเมืองในจังหวัดสำคัญอื่นๆ เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา หรืออุบลราชธานี ก็มีแนวโน้มของพื้นที่สีเขียวที่ลดลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเช่นกัน การกำหนดแนวทางป้องกัน การลดลงของพื้นที่สีเขียวแต่เนิ่นๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาชุมชนเมืองเป็นอย่างยิ่ง

### 5.3.1 การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในประเทศไทย

พื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองสามารถทำได้หลายรูปแบบหรือขนาด ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเพิ่มพื้นที่สีเขียว นั้น เช่น ไม้ยืนต้นตามแนวถนน ริมทางเดิน จุดพักริมทางเดิน สวนหย่อมในบริเวณอาคารสำนักงาน ที่จอดรถ เพื่อช่วยสร้างปอดให้ชุมชน หรือสวนสาธารณะในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งนันทนาการ

พื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองของประเทศไทยเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในหลายลักษณะ ทั้งในรูปสวนสาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อความร่มรื่นของชุมชนเมืองและช่วยลดปัญหามลพิษอากาศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองในประเทศไทยสามารถเพิ่มได้ทั้งในรูปของผืนดินขนาดใหญ่ หรือเป็นพื้นที่ขนาดเล็กกระจายในชุมชนก็ได้ สถิติข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พื้นที่สีเขียวส่วนใหญ่ในเขตชุมชนเมืองนั้นเป็นพื้นที่อื่นที่ไม่ใช่สวนสาธารณะ

การพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ในเมืองเป็นสวนสาธารณะไม่ใช่ของง่ายนัก เนื่องจากความต้องการใช้ที่ดินในเชิงเศรษฐกิจ การเพิ่มสวนสาธารณะขนาดใหญ่จึงมักเป็นการนำพื้นที่ของส่วนราชการที่มีอยู่เดิมมากกว่าจะลงทุนซื้อที่ดินจากเอกชน ส่วนราชการจึงมีบทบาทอย่างสำคัญในการขยายพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่โดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการ นอกจากนี้ การเพิ่มพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่ ก็อาจทำควบคู่กับการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น การสร้างสวนสาธารณะใต้ทางด่วน เป็นต้น กรุงเทพมหานครได้มีแผนแม่บทที่จะเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้ได้ 4 ตารางเมตรต่อคนในอีก 25 ปีข้างหน้า

เอกชนมีส่วนร่วมในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่ได้บ้างเช่นกัน เช่น สร้างสนามกอล์ฟ สวนอาหาร และสวนสนุก แต่การพัฒนาพื้นที่สีเขียวของเอกชนต้องมีผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจร่วมด้วยเป็นสำคัญ พื้นที่ที่เป็นย่านธุรกิจที่หนาแน่นที่มีค่าเสียโอกาสที่ดินยิ่งสูง โอกาสการพัฒนาพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่ก็ยิ่งต่ำ

ในทางตรงกันข้าม การเพิ่มพื้นที่สีเขียวขนาดเล็กสามารถดำเนินการได้ในพื้นที่ทั่วไปทั้งของเอกชนและของราชการ พื้นที่สีเขียวขนาดเล็กเป็นประโยชน์ด้านความร่มรื่นทางทัศนียภาพ หรือพักผ่อนให้กับผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินและผู้สัญจรไปมา และเป็นแหล่งดูดซับควันพิษทางอากาศเนื่องจากขนาดพื้นที่ไม่จำเป็นต้องใหญ่ การลงทุนเพิ่มพื้นที่สีเขียวขนาดเล็ก จึงสามารถทำได้ง่ายทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวขนาดเล็กได้ ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรเอกชน หรือชุมชน

### 5.3.2 การพัฒนาพื้นที่สีเขียวที่ผ่านมา<sup>78</sup>

การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมาใช้มาตรการที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก จากการทบทวนเอกสารและการประชุมระดมสมอง สรุปมาตรการที่ไม่ใช่ทางเศรษฐศาสตร์ได้หลายรูปแบบ ได้แก่

- ใช้พื้นที่จากการเวนคืนที่ดินหรือพื้นที่สาธารณะ เช่น ใต้ทางด่วน ใต้ทาง ฯลฯ
- ใช้พื้นที่ที่ได้จากการบริจาคของประชาชน
- กำหนดกฎระเบียบ เช่น กฎหมายผังเมือง พ.ร.บ. อาคาร
- เปลี่ยนการใช้พื้นที่ของส่วนราชการ
- รณรงค์ขอความร่วมมือภาคเอกชนทั้งในรูปเงินหรือสิ่งของในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว
- สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในชุมชน
- สนับสนุนให้เอกชนจัดพื้นที่สีเขียวในบริเวณอาคารห้างร้าน

การใช้กฎระเบียบ กลไกทางการบริหารและความร่วมมือในทางสังคม เป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาหรือขยายพื้นที่สีเขียว กลไกเหล่านี้มีข้อจำกัดคือขาดความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่แตกต่างกันในพื้นที่ชุมชนเมืองแต่ละแห่ง โดยเฉพาะกลไกที่ใช้ความร่วมมือจากภาคเอกชนจะยังมีข้อจำกัดหากพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาที่ดินอย่างเข้มข้น

ปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้แรงจูงใจด้านภาษีอากรให้กับเจ้าของที่ดิน โดยยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเจ้าของที่ดินในส่วนของการที่ยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น และลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ให้กับที่ดินที่ประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุก อย่างไรก็ดี อิทธิพลของแรงจูงใจดังกล่าวจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผลประโยชน์เปรียบเทียบระหว่างทางเลือกของการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้น

## 5.4 การวิเคราะห์แนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวนั้นสามารถกระทำได้ 2 แนวทางคือ การใช้กฎระเบียบบังคับ เช่น กฎหมายผังเมือง และกฎหมายอื่นใดที่เอื้ออำนวย หรือโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ผ่านทางการปรับเปลี่ยนค่าธรรมเนียมและพฤติกรรมของเจ้าของที่ดินให้สอดคล้องกับเป้าหมายของสังคม

ดังนั้น ในขั้นต้นคือการตัดสินใจว่าจะใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวหรือไม่ และถ้าจะใช้จะใช้เครื่องมือประเภทใด

<sup>78</sup> รายละเอียดแนวทางการพัฒนาพื้นที่สีเขียวจากการประชุมระดมสมองแสดงในภาคผนวก

#### 5.4.1 แนวทางในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

การใช้กฎระเบียบบังคับ หรือการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียว มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ส่วนแตกต่างที่สำคัญคือ เครื่องมือเศรษฐศาสตร์มีความยืดหยุ่นมากกว่าเครื่องมือด้านกฎระเบียบ ความยืดหยุ่นดังกล่าว เป็นกลไกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกทางเลือกที่เหมาะสมกับตนมากที่สุด ทำให้การบรรลุเป้าหมายมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่การจัดการบริหารจะซับซ้อนกว่าและความคุ้นเคยของสังคมน้อยกว่า เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อาจไม่เหมาะสมกับปัญหาบางประเภท โดยเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของประชาชนที่รุนแรง สิ่งเหมือนกันระหว่างสองกลไกนี้ก็คือ ไม่ว่าจะใช้ทางเลือกใด จำเป็นต้องมีการบวนการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดเสมอ

องค์กรสามารถผสมผสานกลไกด้านกฎระเบียบกับด้านเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวได้ โดยมีพื้นที่เป้าหมายและการดำเนินงานที่ไม่ขัดแย้งกัน เช่น อาจใช้กลไกด้านกฎระเบียบบังคับให้มีพื้นที่ในระดับขั้นต่ำที่ควรจะมีภายใต้สถานการณ์และความจำเป็นของพื้นที่และนำกลไกทางเศรษฐศาสตร์เสริมเพื่อเพิ่มพื้นที่ให้ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (ซึ่งสูงกว่าขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับชุมชน) เช่น ใช้อำนาจการบริหารกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียว 10 ไร่ ถ้าจะให้พื้นที่สีเขียว 12 ไร่ ก็นำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในส่วนที่ต้องการอีก 2 ไร่

ดังที่ได้มีการทบทวนในส่วนของผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียว ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเป็นกรอบในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวอยู่แล้ว ดังนั้น แนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวจึงเป็นการใช้กลไกเสริมในระบบการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ เมื่อกำหนดแนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวิเคราะห์เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมในการสร้างแรงจูงใจ ซึ่งได้ใช้ผลสรุปจากการสำรวจข้อคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนา (ภาคผนวกที่ 1) เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการวิเคราะห์ด้วย

#### 5.4.2 การเลือกเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการเลือกใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง นอกเหนือจากเป้าหมายหลักและความจำเป็นเร่งด่วนของการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียว (พื้นที่สีเขียวขั้นต่ำ) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ มีดังต่อไปนี้

- 1) ความสอดคล้องของเครื่องมือที่เลือกกับระบบที่ดำเนินการอยู่
- 2) ผลต่อระบบการเงินการคลังโดยเฉพาะที่มีผลได้ผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียว
- 3) ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนา
- 4) ค่าเสียโอกาสในการใช้พื้นที่ของพื้นที่ย่อยต่าง ๆ

ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการใช้แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวภายใต้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้รับภาระ ในส่วนของเป้าหมายหลักและความเร่งด่วนของการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวนี้

### **ความสอดคล้องกับระบบที่ดำเนินการอยู่**

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจ ไม่ควรที่จะซ้ำซ้อนกับเครื่องมือใดๆ ที่ใช้อยู่ และต้องไม่ขัดกับกฎระเบียบที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน เช่น หากมีกฎระเบียบกำหนดให้มีการจัดพื้นที่สีเขียวและมีบทลงโทษแล้ว ไม่ควรใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าว เพราะจะเป็นการใช้กลไกที่ซ้ำซ้อนยุ่งยาก และเกิดผลเสียในทางปฏิบัติ

ในกรณีของพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองนั้น มีเพียงกฎหมายการจัดสรรที่ดินและบ้านจัดสรรที่กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวในสัดส่วนหนึ่ง และพระราชบัญญัติควบคุมอาคารที่กำหนดให้มีพื้นที่ว่าง (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นพื้นที่สีเขียว) ในสัดส่วนร้อยละ 30 ในกรณีเช่นนี้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม คือการเสริมกฎหมายเกี่ยวกับอาคารเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าของที่ดินเพื่อทำพื้นที่ว่างให้มีสีเขียว ไม่ควรนำไปใช้กับพื้นที่ในส่วนที่กฎหมายการจัดสรรที่ดินและบ้านจัดสรรได้กำหนดไว้แล้ว แต่สามารถใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าของโครงการในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวมากกว่าที่กำหนดตามตัวบทกฎหมายได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น เช่น ในกรณีการเพิ่มแรงจูงใจด้านภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ให้มากขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น

### **ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**

ในระดับสังคม ชุมชนโดยรวมเป็นทั้งผู้ได้และผู้เสียในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ชุมชนได้ผลดีด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากพื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน ชุมชนยอมเสียผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่พื้นที่สีเขียวสามารถก่อให้เกิดขึ้นได้ หากมาตรการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของชุมชนแล้ว กล่าวได้ว่า สังคมพอใจในคุณค่าสิ่งแวดล้อมนี้มากกว่าประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ พื้นที่สีเขียวในชุมชนเมืองเป็นประโยชน์สำหรับชุมชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกัน ปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นก็ส่งผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ<sup>79</sup> การชดเชยให้กับผู้เสียสละจึงควรเป็นภาระของผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้รับภาระ

ผู้มีส่วนได้เสียในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์คือเจ้าของที่ดินและผู้รับภาระ ขนาดของผลได้ผลเสียขึ้นอยู่กับโครงสร้างการใช้ที่ดินและโครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่และที่ปรับเปลี่ยนตามมาตรการ เนื่องจากเจ้าของที่ดินมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในพื้นที่นั้น และโดยหลักการ

<sup>79</sup> ประโยชน์ส่วนหนึ่งของพื้นที่สีเขียวคือช่วยลดก๊าซเรือนกระจก แต่ประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นการกักเก็บก๊าซซึ่งไม่ถาวร และการเจรจาระหว่างประเทศในส่วนนี้ยังไม่ชัดเจน หรืออาจมีผลเสียข้ามเขตแดนอย่างอื่น เช่น ฝนกรด ซึ่งผลกระทบไม่ชัดเจนหรือซับซ้อนเกินไป จึงไม่น่ามากล่าวในที่นี้

แล้ว จะใช้ที่ดินในทางที่ให้ประโยชน์สูงสุด ดังนั้น แรงจูงใจในการที่จะทำให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนการใช้ที่ดินปัจจุบันให้เป็นพื้นที่สีเขียว จะต้องมีความพอที่จะชดเชยค่าเสียโอกาสในการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน<sup>80</sup> หากค่าชดเชยยิ่งสูง ภาระของผู้แบกรับก็ยิ่งมาก

ผู้แบกรับภาระหรือผู้ได้รับผลเสียโดยตรงจากการสร้างแรงจูงใจนี้ คือผู้มีรายได้จากภาษีหรือส่วนราชการท้องถิ่นนั่นเอง<sup>81</sup> ดังนั้น ผลกระทบของมาตรการสร้างแรงจูงใจต่อการเงินการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางจากการใช้มาตรการภาษีเป็นแรงจูงใจ โดยเฉพาะในท้องถิ่นหรือประเทศที่มีรายได้จากภาษีค่อนข้างจำกัด จึงเป็นเรื่องสำคัญ และการกำหนดกลุ่มคนที่เหมาะสมในการแบกรับภาระที่เกิดขึ้น นอกจากจะช่วยสร้างเสถียรภาพทางการคลังท้องถิ่นแล้ว ยังช่วยกระจายความเสมอภาคด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย

วิธีการหนึ่งที่จะลดผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังที่เป็นอยู่คือ การพิจารณาโครงสร้างภาษีหรือการเงินที่เกี่ยวข้องให้ครบวงจรและหาทางผสมผสานหรือปรับปรุงให้อยู่ในทิศทางเดียวกันให้มากที่สุด เช่น เพื่อให้มีการอนุรักษ์ดินเพิ่มขึ้น นอกจากจะอุดหนุนการอนุรักษ์ดินแล้ว หากมีการอุดหนุนกิจกรรมใดที่ไม่อนุรักษ์ดิน ก็ควรยกเลิกการอุดหนุนหรือเก็บภาษีการใช้พื้นที่ที่ไม่อนุรักษ์ดินเพิ่ม ในกรณีนี้ มักเรียกว่า “มาตรการกำไสองต่อ” หรือ “ยิ่งกระสุนนัดเดียวได้นกสองตัว” การปรับมาตรการที่เกี่ยวข้องให้ไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากจะช่วยลดภาระด้านการเงินการคลังโดยผู้ไม่อนุรักษ์ชดเชยให้กับผู้อนุรักษ์แล้ว ยังช่วยเพิ่มแรงจูงใจมากขึ้น (เนื่องจากส่วนต่างระหว่างผลของการอนุรักษ์และไม่อนุรักษ์ที่เพิ่มขึ้น) ในทำนองเดียวกัน หากการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีในการสร้างแรงจูงใจเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังท้องถิ่นมาก ก็สามารถรักษฐานะการคลังโดยการเพิ่มภาษีกิจกรรมที่ส่งผลเสียต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวหรือสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น การเก็บภาษีพื้นที่ที่ไม่ใช้ประโยชน์หรือกิจกรรมที่ส่งผลเสียต่อมลภาวะทางอากาศ

### ค่าเสียโอกาสของที่ดิน

ทรัพยากรที่ดินในเชิงที่ตั้งเป็นทรัพยากรที่ใช้ได้ไม่สิ้นสุด ค่าเสียโอกาสของที่ดินในเชิงที่ตั้งแตกต่างกันในแต่ละเวลาและสถานที่และไม่จำเป็นต้องเพิ่มสูงขึ้นเสมอไป โดยหลักเศรษฐศาสตร์แล้ว ค่าเสียโอกาสของทรัพยากรที่ดินในเชิงที่ตั้งก็คือผลประโยชน์สุทธิที่ดีที่สุดของทางเลือกในการใช้ที่ดินผืนนั้นที่ไม่ได้เลือก หากที่ดินเป็นพื้นที่สีเขียว ค่าเสียโอกาสของที่ดินที่เป็นพื้นที่สีเขียวคือ โอกาสที่จะได้ผลประโยชน์สุทธิจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงเศรษฐกิจที่ดีที่สุด (ที่ไม่ได้เลือก) ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อสมมุติว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ค่าเสียโอกาสนี้ นักเศรษฐศาสตร์มักเรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (economic rent)

<sup>80</sup> ขนาดของแรงจูงใจ ควรไม่น้อยกว่า ผลประโยชน์สุทธิที่สูญเสียของเจ้าของที่ดินจากการเปลี่ยนพื้นที่เป็นสีเขียว หักด้วยผลประโยชน์สุทธิที่เกิดจากการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเจ้าของที่ดินนั้น

<sup>81</sup> ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ผู้รับภาระที่แท้จริงคือชุมชน เนื่องจากองค์การบริหารท้องถิ่นต้องหาแหล่งเงินอื่นมาชดเชยกับส่วนที่ขาดหายไป หรือมิฉะนั้น ก็ต้องลดการให้บริการกับท้องถิ่นตามสัดส่วนรายได้ที่สูญเสียไป

ในทางปฏิบัติ การคำนวณค่าเสียโอกาสของที่ดินจากมูลค่าหรือราคาที่ดินสามารถกระทำได้โดยอาศัยหลักการที่ว่า หากที่ดินสามารถใช้ได้อย่างต่อเนื่องไม่สิ้นสุด มูลค่าที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ของที่ดิน (หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ามูลค่าของบริการของที่ดิน) ในแต่ละปีจะเท่ากับมูลค่าหรือราคาที่ดินคูณด้วยอัตราคิดลด หากอัตราคิดลดสูง ค่าเสียโอกาสนี้ก็สูง หากอัตราคิดลดต่ำ ค่าเสียโอกาสนี้ก็ต่ำ ซึ่งเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$S = V \times r$$

โดย  $S =$  ค่าเสียโอกาสที่ดิน  
 $V =$  ราคาที่ดิน  
 $r =$  อัตราดอกเบี้ย

เช่น พื้นที่ในเขตชุมชนหนึ่งมีราคาตลาดเท่ากับ 10,000 บาทต่อตารางเมตร หากกำหนดให้อัตราดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 5 ค่าเสียโอกาสของที่ดิน 1 ตารางเมตรนั้นจะเท่ากับ 500 บาทต่อปี ( $10,000 \times 0.05$ ) ดังนั้น หากต้องการเปลี่ยนพื้นที่ 100 ตารางเมตรเป็นพื้นที่สีเขียว แรงจูงใจในรูปของผลประโยชน์ควรจะอยู่ที่ 50,000 บาทต่อปี ทั้งนี้ภายใต้ข้อสมมุติตลาดแข่งขันสมบูรณ์ อัตราค่าเช่าพื้นที่ชนิดเดียวกันนี้จะมีค่าเช่าเท่ากับ 500 บาทต่อตารางเมตรต่อปี

การใช้ราคาตลาด (ซึ่งมักเป็นราคาประมาณของธนาคารพาณิชย์) ร่วมกับราคาประเมินของกรมที่ดินเพื่อการคำนวณค่าภาษีในแต่ละเขตที่กำหนด เป็นวิธีที่ง่ายในทางปฏิบัติและยอมรับโดยทั่วไป แม้ว่าอาจจะไม่สะท้อนค่าเสียโอกาสอย่างแท้จริงก็ตาม

#### 5.4.4 กรณีตัวอย่างการกำหนดอัตราแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์

ในหัวข้อนี้เป็นการแสดงแนวทางและวิธีกำหนดอัตราแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเพิ่มหรือจัดการรักษาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองในเชิงปฏิบัติ โดยใช้ข้อมูลราคาประเมินที่ดินในพื้นที่ที่มีการพัฒนาและปัญหาสิ่งแวดล้อมสูงมาประกอบการคิดคำนวณอัตราแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์

##### 1) การคิดค่าเสียโอกาส

ราคาประเมินแบ่งเป็น 3 ระดับเพื่อแสดงถึงค่าเสียโอกาสที่ดินในพื้นที่ที่มีการพัฒนามาก ปานกลาง และน้อย ในเขตชุมชนนั้น ราคาประเมินดังกล่าวมีระดับตั้งแต่ 300 บาทถึง 600,000 บาทต่อตารางวา (ตารางที่ 5.3)

ค่าเสียโอกาสของที่ดิน (โอกาสที่จะได้ประโยชน์จากที่ดินนั้น) ในแต่ละปีเท่ากับราคาประเมินคูณอัตราคิดลดซึ่งให้เท่ากับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร จากสูตร

$$S = V \times r$$

โดย  $S =$  ค่าเสียโอกาสที่ดิน  
 $V =$  ราคาที่ดิน

r = อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเพื่อการปรับโครงสร้าง  
หนี้เท่ากับร้อยละ 4 ต่อปี (ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2546)  
(ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2546)

ตารางที่ 5.3 ราคาประเมินที่ดินต่อพื้นที่ 1 ตารางวา ในบางพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา

เขตที่ดิน	ราคาประเมิน (บาท) (โดยประมาณ)		
	สูงสุด	ปานกลาง	ต่ำสุด
กรุงเทพมหานคร <sup>1</sup>	600,000 <sup>5</sup>	300,000	300 <sup>6</sup>
เทศบาลนครเชียงใหม่ <sup>2</sup>	100,000	54,000	700
เมืองพัทยา <sup>3</sup>	100,000	51,000	2,000
เทศบาลนครนครราชสีมา <sup>4</sup>	132,000	66,000	900

ที่มา: <sup>1</sup> <http://www.dailynew.co.th>, กรมธนารักษ์ (02) 4485026

<sup>2</sup> สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ (053) 890484-7

<sup>3</sup> สำนักงานจังหวัดชลบุรี บางละมุง (038) 523160-1

<sup>4</sup> สำนักงานที่ดินนครราชสีมา (044) 242151

หมายเหตุ: <sup>5</sup> ถนนสีลม

<sup>6</sup> เขตหนองจอก

ที่ดินในพื้นที่ต่างๆ จะมีค่าเสียโอกาสดังแสดงในตารางที่ 5.4 ค่านี้แสดงให้เห็นถึงผลตอบแทนสุทธิของการใช้ที่ดินที่เจ้าของควรจะได้รับในแต่ละปีเพื่อให้คุ้มกับมูลค่าของที่ดินนั้น ดังนั้น หากต้องการเปลี่ยนที่ดินดังกล่าวให้เป็นพื้นที่สีเขียว อัตราแรงจูงใจก็ควรจะมีค่าไม่น้อยกว่าค่าที่คำนวณได้นี้ ซึ่งแตกต่างกันไปตามมูลค่าของที่ดินตั้งแต่ 12 บาทต่อตารางวาต่อปีในเขตหนองจอกจนถึง 24,000 บาทต่อตารางวาต่อปีในเขตสีลม (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 ค่าเสียโอกาสที่ดินต่อตารางวาต่อปี ในพื้นที่ต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา

เขตที่ดิน	ค่าเสียโอกาส (บาท/ตารางวา/ปี)		
	สูงสุด	ปานกลาง	ต่ำสุด
กรุงเทพมหานคร	24,000.00	12,000.00	12.00
เทศบาลนครเชียงใหม่	4,000.00	2,160.00	28.00
เมืองพัทยา	4,000.00	2,040.00	80.00
เทศบาลนครนครราชสีมา	5,280.00	2,640.00	36.00

ที่มา: จากการคำนวณ



## 2) มูลค่าและประเภทภาษีที่ดิน

มูลค่าภาษีที่ดินคือมูลค่าที่ชดเชยค่าเสียโอกาสอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งมูลค่าที่ดินเปลี่ยนแปลงตามขนาดของพื้นที่ ค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียวและดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวและอัตราค่าเสียโอกาสที่คำนวณได้ในตารางที่ 5.4 หรือสรุปได้ว่า

มูลค่าภาษีที่ดิน = ค่าเสียโอกาส + ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดูแลรักษาพื้นที่สีเขียว

ในกรณีที่พื้นที่สีเขียวที่ให้ผลประโยชน์กับเจ้าของที่ดินด้วย เช่น พื้นที่ปลูกยางพาราหรือไม้ผล มูลค่าภาษีที่ดินจะต้องหักผลประโยชน์สุทธิจากการใช้ที่ดินดังกล่าวออกจากค่าเสียโอกาส และไม่รวมค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดูแลรักษาพื้นที่ไม้ยืนต้นนั้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายต่างๆ เหล่านี้ได้หักออกจากรายได้จากไม้ยืนต้นเหล่านั้นแล้ว เช่น หากผลประโยชน์สุทธิของสวนยางพารากับสวนมังคุดเท่ากับ 3,600 บาท และ 2,800 บาทต่อไร่ต่อปีแล้ว การคิดมูลค่าภาษีที่ดินเพื่อสร้างแรงจูงใจต้องนำเอารายได้สุทธิในอัตรา 9 บาท และ 7 บาทต่อตารางวาต่อปี ไปหักออกจากค่าเสียโอกาสที่ดินที่คำนวณจากราคาประเมินที่ดินนั้น

กลไกทางภาษีที่เหมาะสมในการสร้างแรงจูงใจคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ อัตราการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ เท่ากับร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี<sup>82</sup> (ค่ารายปีคือค่าเช่าที่สมควรจะเป็น หรือในที่นี้จะเป็นค่าเสียโอกาสที่จะได้รับ)
- ภาษีที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ คือที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ มีอัตราร้อยละ 7 แห่งค่ารายปีนั้น ๆ

ส่วนภาษีบำรุงท้องที่นั้น ที่ดินทุกประเภทที่นำมาคำนวณภาษีบำรุงท้องที่จะใช้อัตราภาษีกำหนดตามชั้นของราคาปานกลางที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 34 ชั้น แต่ละชั้นแสดงจำนวนภาษีต่อไร่ ณ ระดับราคาปานกลางที่ดินต่างๆ (โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น, 2544) เช่น

- อัตราต่ำสุด ไร่ละ 0.50 บาท สำหรับราคาปานกลางที่ดินไม่เกินไร่ละ 200 บาท
- อัตราสูงสุด สำหรับราคาปานกลางที่ดินเกินไร่ละ 30,000 บาท
  - ก) 30,000 บาทแรก ต้องเสียภาษีไร่ละ 70 บาท
  - ข) ส่วนที่เกิน 30,000 บาท ให้เสีย 25 บาท ทุก 10,000 บาท

<sup>82</sup> กฎหมายกำหนดค่ารายปีเท่ากับ 1 ใน 20 แห่งราคาตลาดของทรัพย์สิน หรือในที่นี้คือร้อยละ 5 ของราคาประเมิน ซึ่งสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ที่ใช้คำนวณข้างต้น

หรือคิดอัตราภาษีถัวเฉลี่ยร้อยละ 0.25 ของราคาปานกลางที่ดิน (ศุภลักษณ์, 2545) การศึกษานี้จะใช้ราคาประเมินแทนราคาปานกลางของที่ดิน ดังตารางที่ 5.3 แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ประกอบกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุก ต้องเสียภาษีที่ดินของอัตราปกติ (ไม่เกินไร่ละ 5 บาท)

อัตราภาษีบำรุงท้องที่ในเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานครนั้นแตกต่างกัน นอกจากนี้ อัตรายังเปลี่ยนแปลงตามระยะห่างจากถนนใหญ่ พื้นที่ที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้วก็ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ โดยทั่วไปแล้ว ภาษีบำรุงท้องที่มีอัตราที่ต่ำกว่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ในพื้นที่ติดถนนใหญ่ในเขตห้วยหมากมีอัตราประมาณ 10 บาทต่อไร่เท่านั้น นอกจากอัตราที่ต่ำกว่าแล้ว พื้นที่ที่อยู่ในข่ายเสียภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเทศบาลต่างๆ ก็น้อย ดังจะเห็นได้ว่า รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ของชุมชนเมืองที่นำมาเป็นตัวอย่างนี้คิดเป็นเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ของรายได้องค์กรท้องถิ่น (ตารางที่ 5.5)

ตารางที่ 5.5 รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา

เขตที่ดิน	รายได้ (บาท/ปี)	
	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ภาษีบำรุงท้องที่
กรุงเทพมหานคร	4,346,407,653.37 <sup>2</sup>	119,925,497.00 <sup>2</sup>
เทศบาลนครเชียงใหม่	11,582,977.96 <sup>1</sup>	626,837.66 <sup>1</sup>
เมืองพัทยา	60,704,644.32 <sup>2</sup>	2,985,167.58 <sup>2</sup>
เทศบาลนครนครราชสีมา	52,258,093.48 <sup>1</sup>	1,119,053.59 <sup>1</sup>

ที่มา: <sup>1</sup>จากการสำรวจปีงบประมาณ 2545 และ 2546

<sup>2</sup>ข้อมูลรายรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2540 (โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น, 2544)

### 3) ผลต่อรายได้จากภาษีในท้องถิ่น

เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดกับรายได้จากภาษีขององค์กรท้องถิ่น ในหัวข้อนี้ใช้ข้อมูลมติบางประการ ประกอบการคำนวณ เพื่อแสดงให้เห็นผลดังกล่าวโดยกว้างๆ

สมมติให้เป้าหมายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการกระจายของพื้นที่ในอัตราต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ จากอัตราภาษีที่กำหนด สามารถคำนวณหามูลค่ารวมของค่าเสียโอกาสเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว ดังตารางที่ 5.6

ถ้าสมมติให้ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดูแลรักษาพื้นที่สีเขียวเท่ากับ 100 บาทต่อตารางวาต่อเดือน หรือเท่ากับ 1,200 บาทต่อตารางวาต่อปี มูลค่าภาษีที่ต้องลดเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าของที่ดินในการเปลี่ยนพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครจะเท่ากับ 7,800 ล้านบาทต่อปีโดยประมาณ ( $7,202.24 + 1,200 \times 500,000$  กล่าวคือค่าเสียโอกาสบวกค่าดูแลรักษา) ของเทศบาลนครเชียงใหม่และเทศบาลนครนครราชสีมา ก็จะเท่ากับ 202 และ 219 ล้านบาทต่อปี

ตารางที่ 5.6 เป้าหมายพื้นที่สีเขียวและมูลค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้น

เขตพื้นที่	การกระจายตามอัตรา (บาท/ตารางวา)			
	รวม	สูง	ปานกลาง	ต่ำ
กรุงเทพมหานคร	500,000	200,000	200,000	100,000
เทศบาลนครเชียงใหม่	50,000	30,000	10,000	10,000
เมืองพัทยา	10,000	5,000	3,000	2,000
เทศบาลนครนครราชสีมา	50,000	20,000	20,000	10,000
มูลค่าค่าเสียโอกาส (ล้านบาท)				
กรุงเทพมหานคร	7,202.24	4,800.00	2,401.04	1.20
เทศบาลนครเชียงใหม่	141.88	120.00	21.60	0.28
เมืองพัทยา	26.28	20.00	6.12	0.16
เทศบาลนครนครราชสีมา	158.76	105.60	52.80	0.36

หมายเหตุ: สมมุติให้พื้นที่สีเขียวเพิ่มในเขตกรุงเทพมหานคร เท่ากับ 1,250 ไร่ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลนครนครราชสีมาเท่ากับ 125 ไร่ และเมืองพัทยา 25 ไร่

โดยประมาณ ส่วนของเทศบาลเมืองพัทยาก็จะเท่ากับ 38 ล้านบาทต่อปีโดยประมาณ ซึ่งสูงกว่ารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินทั้งปีของเทศบาลเหล่านี้ ยกเว้นเมืองพัทยา

ในทำนองเดียวกัน ในกรณีพื้นที่สีเขียวที่เจ้าของที่ดินได้รับผลประโยชน์อยู่แล้ว เช่น เป็นสวนผลไม้จะนำมูลค่ารายได้สุทธิในอัตรา 9 บาท และ 7 บาทต่อตารางวาต่อปี หรือคิดเป็นมูลค่ารวมประมาณ 4-5 ล้านบาทต่อพื้นที่เป้าหมายของกรุงเทพมหานคร ประมาณ 4-5 แสนบาทกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ หรือน้อยกว่า 1 แสนบาทในกรณีเมืองพัทยา ไปหักออกจากค่าเสียโอกาสในตารางที่ 5.4 จะเห็นได้ว่ามูลค่าหักลดนี้น้อยมากเมื่อเทียบกับค่าเสียโอกาสทั้งหมด

จากตัวเลขที่วิเคราะห์ตามกรณีศึกษา สรุปได้ว่า การเพิ่มพื้นที่สีเขียวใช้เงินอุดหนุนในรูปแบบการลดภาษีท้องถิ่นนั้น มีความเป็นไปได้น้อยมาก การสร้างแรงจูงใจ จำเป็นต้องมีแหล่งเงินอุดหนุนอื่นสนับสนุนเป็นสำคัญ หากท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง แหล่งเงินสนับสนุนอื่นจะมาจากที่ใด และต้องการมากน้อยเพียงใด

#### 4) กลไกสนับสนุนอื่น

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับภาระเงินอุดหนุนเพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ได้ ในหัวข้อนี้ จึงแสดงให้เห็นถึง ระดับความต้องการการสนับสนุนและข้อพิจารณาแนวทางที่จะใช้มาตรการเสริม

สมมุติว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมที่จะยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน (หรือภาษีบำรุงท้องที่) ให้กับพื้นที่ที่เปลี่ยนเป็นสีเขียวและยังให้เงินอุดหนุนในรูปแบบการลดภาษีท้องถิ่นอื่นๆ ให้เท่ากับมูลค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน (หรือภาษีบำรุงท้องที่) นั้น โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่สี

เชื่อมโยงกับข้อสมมุติในหัวข้อก่อนหน้านี้ ซึ่งสามารถคำนวณค่าเสียโอกาสของเจ้าของที่ดินที่เหลือ และจำเป็นต้องได้รับการชดเชยจากแหล่งเงินสนับสนุนอื่นๆ เพื่อประกอบการพิจารณาการหาแหล่งเงินสนับสนุน ตารางที่ 5.7 แสดงถึงอัตราภาษีโรงเรือนที่ดินซึ่งเท่ากับร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีของที่ดินในแต่ละแห่ง จากพื้นที่สีเขียวที่กำหนด ค่าเสียโอกาสที่ดิน อัตราภาษี และข้อสมมุติข้างต้น สามารถหาค่าของแรงจูงใจที่เหลือและจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากแหล่งอื่น ดังแสดงในตารางที่ 5.8

ตารางที่ 5.7 ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ต่อพื้นที่ 1 ตารางวา ในระดับต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครเชียงใหม่ เมืองพัทยา และเทศบาลนครนครราชสีมา

เขตที่ดิน	จำนวนภาษี (บาท/ปี)		
	สูงสุด	ปานกลาง	ต่ำสุด
กรุงเทพมหานคร	3,000.00	1,500.00	1.50
เทศบาลนครเชียงใหม่	500.00	270.00	3.50
เมืองพัทยา	500.00	255.00	10.00
เทศบาลนครนครราชสีมา	660.00	330.00	4.50

ที่มา: คำนวณจากค่าเสียโอกาสคูณกับอัตราภาษีย้อยละ 12.5 ต่อปี (โดยประมาณ)

ตารางที่ 5.8 มูลค่าภาษีที่ลดโดยท้องถิ่นและมูลค่าเงินอุดหนุนที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเพื่อให้เพียงพอกับค่าเสียโอกาส

เขตที่ดิน	รวม	สูงสุด	ปานกลาง	ต่ำสุด
มูลค่าภาษีลดโดยท้องถิ่น (ล้านบาท)				
กรุงเทพมหานคร	1,800.56	1,200.00	600.26	0.30
เทศบาลนครเชียงใหม่	35.47	30.00	5.40	0.07
เมืองพัทยา	6.57	5.00	1.53	0.04
เทศบาลนครนครราชสีมา	39.69	26.40	13.20	0.09
มูลค่าเงินอุดหนุนที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ (ล้านบาท)				
กรุงเทพมหานคร	6,000.90	3,840.00	2,040.00	120.90
เทศบาลนครเชียงใหม่	166.41	126.00	28.20	12.21
เมืองพัทยา	31.71	21.00	8.19	2.52
เทศบาลนครนครราชสีมา	179.07	103.20	63.60	12.27

จากการคำนวณ พบว่า กรุงเทพมหานครยังต้องหาแหล่งเงินสนับสนุนอื่นอีกประมาณ 6,000 ล้านบาทต่อปี เทศบาลนครทั้งสองแห่งต้องการอีกประมาณ 160-180 ล้านบาทต่อปี และเมืองพัทยายังต้องมีแหล่งเงินทุนสนับสนุนอื่นอีกประมาณ 30 ล้านบาทต่อปี (ตารางที่ 5.9) แหล่งเงินสนับสนุนอื่นๆ อาจกำหนดขึ้นได้ดังนี้

ตารางที่ 5.9 รายได้จากภาษีเงินได้ของบางเขตในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นๆ พ.ศ. 2545

เขต/จังหวัด	ล้านบาท	พื้นที่ (ไร่)	บาท/ไร่	บาท/ตารางวา
บางรัก	50,500	3,460	14,595,376	36,488.44
หนองจอก มีนบุรี ลาดกระบัง	7,050	147,663	36,930.09	92.33
นครราชสีมา	2,500	190,901	195.47	0.49
ชลบุรี	28,400	12,789,978	12,761.86	31.90
เชียงใหม่	3,180	2,726,875	253.05	0.63

#### ก) จากภาษีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์

การปล่อยพื้นที่ให้รกร้างว่างเปล่าหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ในเขตเทศบาล เป็นการใช้ทรัพยากรที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพและสูญเสียทรัพยากรของสังคม การเก็บภาษีที่ดินประเภทนี้จะช่วยให้มีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมเชิงเศรษฐกิจ อัตราภาษีที่เก็บควรสูงกว่าอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน เช่น อัตราร้อยละ 25 ของค่ารายปีของที่ดินนั้น หรือเก็บในอัตราก้าวหน้าตามระยะเวลาที่ปล่อยทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า รายได้จากภาษีดังกล่าวสามารถเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อใช้สนับสนุนการอุดหนุนพื้นที่สีเขียวได้

#### ข) การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

การจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรง และจำเป็นต้องมีพื้นที่สีเขียว เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้จากภาษีเพื่อชดเชยการอุดหนุนพื้นที่สีเขียว ข้อพิจารณาที่สำคัญคือ ประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ที่ควรเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม แหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวควรเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นที่ต้องขยายพื้นที่สีเขียว เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาฝุ่นละออง ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ใช้กลไกด้านภาษีในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในระดับของท้องถิ่น การยอมรับของชุมชนในการใช้ระบบภาษีนี้อาจเป็นขั้นตอนสำคัญของความเป็นไปได้ในการสร้างกองทุนจากค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมนี้ การนำผลประโยชน์ที่ได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมนี้คืนกลับไปยังชุมชนเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ชุมชนยอมรับ การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม (เช่นกองทุนสีเขียว) ของชุมชนเมือง และใช้เงินทุนนั้นปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่เป็นการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้น

### ค) อุดหนุนโดยใช้เงินจากภาษีเงินได้

การให้เงินอุดหนุนโดยใช้ภาษีเงินได้เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การใช้จ่ายมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวมีความเป็นไปได้ ประเด็นสำคัญคือ ภาษีเงินได้เป็นแหล่งเงินได้ที่สำคัญของรัฐบาล จะต้องมีการพิจารณาถึงผลกระทบต่อฐานะการคลังโดยรวมและการมีส่วนร่วมในการส่งรายได้จากภาษีเงินได้ของแต่ละเขตชุมชนอย่างละเอียด เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของแหล่งนี้อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ตารางที่ 5.9 ชี้ให้เห็นว่า ภาษีเงินได้ในพื้นที่ที่เป็นเขตธุรกิจการค้าที่สำคัญเช่นเขตบางรักก็ยังไม่เพียงพอที่จะชดเชยให้กับพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดอยู่ดี ส่วนในพื้นที่อื่นๆ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดนครราชสีมา ภาษีเงินได้น่าจะเพียงพอต่อการชดเชยพื้นที่สีเขียวเหล่านั้นได้

กรณีตัวอย่างข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการเพิ่มหรือรักษาพื้นที่สีเขียวโดยเฉพาะในเขตชุมชนเมืองที่มีการพัฒนาพื้นที่มากแล้วนั้น ต้องใช้เงินทุนสูงมาก การใช้จ่ายมาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน และรายได้ที่เกิดจากท้องถิ่นในการชดเชยค่าเสียโอกาสของที่ดินมีขีดจำกัด เนื่องจากต้องใช้เงินทุนสูงมาก การใช้จ่ายมาตรการดังกล่าวในพื้นที่ที่มีค่าเสียโอกาสต่ำ มีความเป็นไปได้ แต่ลำดับความสำคัญต่ำ เนื่องจากพื้นที่เหล่านั้นเป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีปัญหาพื้นที่สีเขียว

## 5.5 ข้อเสนอแนะการใช้จ่ายมาตรการทางเศรษฐศาสตร์

จากการทบทวนเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ในการจัดการพื้นที่สีเขียวทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการวิเคราะห์ระดับแรงจูงใจในการเพิ่มหรือการจัดการเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียว สามารถสรุปประเด็นสำคัญที่นำมาประกอบการกำหนดมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการพื้นที่สีเขียวได้ดังนี้

- แรงจูงใจเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว คือการชดเชยค่าเสียโอกาสที่จะได้รายได้ของเจ้าของที่ดินที่เสียไปเนื่องจากการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียว
- เงินชดเชยจะได้ในรูปของการยกเว้นภาษีที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีเงินได้
- ควรมีหน่วยงานสนับสนุนทั้งด้านเทคนิคในการพัฒนาพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียว และติดตามตรวจสอบการพัฒนาพื้นที่สีเขียว
- เงินที่จะชดเชยแตกต่างกันตามค่าเสียโอกาสที่ดินซึ่งอาจใช้ราคาประเมินเป็นหลัก
- ควรพัฒนาระบบอุดหนุนไขว้ (cross-subsidy) ระหว่างกิจกรรมที่ส่งผลดีและผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งเงินทุนในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์โดยใช้ราคาประเมินที่ดินและอัตราภาษีที่เกี่ยวข้องพบว่า มูลค่าการชดเชยที่ดินค่อนข้างสูงซึ่งทำให้การนำแนวทางไปปฏิบัติทำได้ยาก จึงควรเน้นพื้นที่ที่มีค่าเสียโอกาสจำกัด เช่น ในพื้นที่ว่างตามกฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากนี้ควรสร้างผลประโยชน์

ด้านอื่นๆ ให้กับเจ้าของที่ดินเพื่อลดค่าเสียโอกาสที่เกี่ยวข้องนั้น (เช่น การติดป้ายผู้ให้การสนับสนุน ป้ายโฆษณา หรือการให้การยกย่องทางสังคม เช่น ประกวตพื้นที่ เป็นต้น)

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่เสนอแนะนั้นอยู่บนหลักการที่ว่า การเพิ่มและการจัดการรักษาพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองโดยใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เป็นการให้ทางเลือกกับเจ้าของที่ดิน (เอกชน) ในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองและเป็นไปตามหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” หรือ “ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระ”

สำหรับแนวทางที่นำเสนอนี้ เนื่องจากเป็นแนวทางการจัดการแนวใหม่ จึงควรดำเนินการในลักษณะของโครงการนำร่องในพื้นที่เฉพาะก่อน และกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำที่เจ้าของที่ดินที่เข้าโครงการต้องรักษาพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่า 3 ปี มีการประเมินผลได้ผลเสีย เพื่อปรับปรุงการดำเนินการต่อไป โดยพื้นที่สีเขียวตามมาตรการทางเศรษฐศาสตร์จะต้องเป็นพื้นที่สีเขียวที่ยั่งยืนและมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 32 ตารางเมตร<sup>83</sup>

วิธีการดำเนินการตามมาตรการทางเศรษฐศาสตร์แบ่งเป็น มาตรการหลักในการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียว มาตรการเสริมในการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียว รวมถึงมาตรการเสริมอื่นๆ ที่สนับสนุนการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียว

#### 5.5.1 มาตรการหลักทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียว

1) การกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากการพัฒนาพื้นที่สีเขียวมีทั้งการพัฒนาพื้นที่ การปลูกต้นไม้และการดูแลรักษา จึงต้องมีการกำหนดภาระหน้าที่ของเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ดังนี้

- (1) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมอบสิทธิการใช้ที่ดินให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการพัฒนาเป็นพื้นที่สีเขียว การคิดแรงจูงใจจะคิดบนพื้นฐานของค่าเสียโอกาสของการใช้ที่ดินเท่านั้น
- (2) ในกรณีที่เจ้าของที่ดินดำเนินการเอง การคิดแรงจูงใจจะต้องคิดบนพื้นฐานของค่าเสียโอกาสของการใช้ที่ดิน และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาพื้นที่สีเขียว อาทิ การเตรียมพื้นที่ การจัดหากล้าไม้ การปลูกและการดูแล เนื่องจากเจ้าของที่ดินจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนนี้

2) การกำหนดอัตราแรงจูงใจ เพื่อความเหมาะสมในทางปฏิบัติ อัตราแรงจูงใจที่กำหนดควรอิงกับอัตราภาษีที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้ เสนอให้กำหนดอัตราแรงจูงใจเท่ากับ 2 เท่าของอัตราภาษีบำรุงท้องที่ และ/หรือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน<sup>84</sup>

<sup>83</sup> ใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับหัวข้อ 4.5.1 หน้า 72

<sup>84</sup> อัตราดังกล่าวจะเท่ากับร้อยละ 1.5 ของราคาประเมินที่ดินโดยประมาณ ซึ่งต่ำกว่าค่าเสียโอกาสที่ดินโดยทั่วไป อย่างไรก็ดี เนื่องจากพื้นที่ร้อยละ 30 นั้นมีค่าเสียโอกาสน้อยกว่าปกติอยู่แล้ว และอาจมีประโยชน์ในส่วนของเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นจากกิจกรรม คาดว่าอัตรานี้จะใช้ในโครงการนำร่องและควรมีการประเมินความเหมาะสมต่อไป

3) การจ่ายค่าแรงจูงใจ ค่าแรงจูงใจควรจ่ายในรูปของการลดหย่อนภาษี ในขั้นต้นให้ลดหย่อนจากภาษีบำรุงท้องที่ และ/หรือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หากยังมีส่วนที่ขาดอยู่ ให้ลดหย่อนจากภาษีเงินได้ ในกรณีดังกล่าวจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และประมวลรัษฎากร

4) การติดตามประเมินผล จะต้องมีการติดตามประเมินผลภายหลังการเข้าร่วมโครงการแล้ว 3 ปี เพื่อนำมากำหนดแผนและปรับปรุงการดำเนินการในระยะต่อไป โดยเฉพาะด้านอัตราแรงจูงใจ กลไกที่ใช้ในการจ่ายค่าแรงจูงใจ และมาตรการที่ดำเนินการเพื่อการอุดหนุนไขว้

5) หน่วยงานรับผิดชอบโครงการ ท้องถิ่นต้องกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการพัฒนาพื้นที่สีเขียว ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานรับผิดชอบการบริหารจัดการ รวมถึงการดูแลรักษาพื้นที่และการติดตามตรวจสอบความถูกต้องเพื่อรับรองการยกเว้นภาษี

6) การบังคับตามเงื่อนไข ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการ จะต้องมีการปรับ และชดเชยเงินคืน ทั้งนี้ ต้องมากกว่าผลประโยชน์ที่ให้กับเจ้าของที่ดินนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่า

#### 5.5.2 มาตรการเสริมทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียว

1) การเก็บภาษีที่ดินรกร้าง ผู้ปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าจะต้องจ่ายภาษีทรัพย์สินประเภทที่ดินในอัตราก้าวหน้า อัตราภาษีที่จัดเก็บในปีแรกควรกำหนดโดยใช้มูลค่าของที่ดินเป็นพื้นฐานและจัดเก็บภาษีโดยคำนึงถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในทางปฏิบัติ อาจคิดจากอัตราภาษีของที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์ในบริเวณใกล้เคียง และจะต้องจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มขึ้นในปีต่อๆ ไป โดยเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ทุกๆ 3 ปี ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง (มูลนิธิสถาบันที่ดิน, 2545) หรือเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ต่อปี ซึ่งการสร้างแรงจูงใจดังกล่าว จำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

2) การจัดตั้งและการใช้กองทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียว เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นโดยรวมมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการ และเพื่อหาแหล่งชดเชยรายได้ที่ท้องถิ่นต้องสูญเสียไป ท้องถิ่นควรพัฒนากองทุนสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนของท้องถิ่น โดยการเก็บภาษีด้านสิ่งแวดล้อมกับผู้ปล่อยมลพิษหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีประสิทธิภาพในพื้นที่มาสนับสนุนกิจกรรมด้านส่งเสริมสิ่งแวดล้อมเช่นการเพิ่มพื้นที่สีเขียว วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว คือการจัดหาเงินทุนสนับสนุนการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยใช้หลักการอุดหนุนไขว้จากกิจกรรมที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม หรือไม่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แหล่งปล่อยควันพิษ และการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น ซึ่งแหล่งที่มาของเงินกองทุนอาจมาจากองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรภาคเอกชนก็ได้



ในกรณีขององค์กรภาครัฐ ในปัจจุบันมีกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานที่มีแหล่งเงินทุนมาจากการเก็บเงินจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง กล่าวคือ รัฐบาลดำเนินการจัดสรรเงินจากกองทุนนี้ให้กับชุมชนเมืองเพื่อใช้เป็นกองทุนสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นที่มีโครงการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียวโดยเฉพาะ เช่น เงินสนับสนุนจากกองทุนดังกล่าวสำหรับท้องถิ่นอาจกำหนดให้เท่ากับค่าภาษีที่ยกเว้นให้กับผู้เข้าร่วมโครงการเพิ่มและจัดการรักษาพื้นที่สีเขียว แต่ไม่เกินเพดานระดับหนึ่ง<sup>85</sup> แหล่งเงินทุนนี้เป็นฐานสำคัญในการสนับสนุนโครงการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียว ทั้งนี้ให้มีการระบุเพิ่มเติมในวัตถุประสงค์ของกองทุนนี้ ให้ครอบคลุมถึงการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนโครงการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมือง โดยในระยะเริ่มต้นกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติควรดำเนินการให้มีประกาศเพิ่มอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนนี้ จากที่เก็บในปัจจุบันอัตราลิตรละ 0.04 บาท เป็น 0.08 บาท โดยนำเงินที่เก็บเพิ่มลิตรละ 0.04 บาท มาใช้ตามวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวตามมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการและดำเนินการโครงการ ซึ่งจะมีเงินมาใช้เพื่อการนี้ประมาณไม่น้อยกว่าปีละ 1,200 ล้านบาท (คิดจากปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ในปี พ.ศ. 2546 ที่มีประมาณ 30,000 ล้านลิตร) รวมทั้งรัฐบาลควรจัดสรรเงินในรูปของงบประมาณแผ่นดินมาเข้ากองทุนเพื่อเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียว โดยจัดสรรร้อยละ 2 จากเงินภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ที่จัดเก็บได้ประมาณปีละกว่า 60,000 ล้านบาท ซึ่งจะมีเงินเข้ากองทุนฯ ในส่วนนี้ประมาณปีละไม่ต่ำกว่า 1,200 ล้านบาท นอกจากนั้นรัฐบาลยังอาจพิจารณาจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณา ซึ่งเป็นธุรกิจที่ก่อให้เกิดเมืองมีสภาพที่กรังกรัง ไม่เป็นระเบียบ

ในกรณีขององค์กรภาคเอกชน จะต้องมีการสนับสนุนให้เอกชนจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่สีเขียวขึ้นมา เพื่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์และสังคม โดยเงินที่นำมาสนับสนุนกองทุนนั้นสามารถนำมาลดหย่อนภาษีเงินได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนเงินทุน ควรได้รับการยกย่อง และประกาศเกียรติคุณ ตามควรแก่กรณี

### 5.5.3 มาตรการเสริมอื่นๆ

เพื่อให้มาตรการในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวมีประสิทธิภาพและความยั่งยืนตลอดไป การใช้มาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว อาจไม่เกิดความยั่งยืนต่อพื้นที่สีเขียว เนื่องจากหากเจ้าของที่ดินได้รับสิ่งจูงใจอื่นๆ หรือได้รับผลตอบแทนอื่นที่ดีกว่า อาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินได้ ดังนั้น ควรพิจารณามาตรการเสริมอื่นๆ ที่สามารถดำเนินการควบคู่ในระยะยาว ดังต่อไปนี้

---

<sup>85</sup> ระดับเพดานนี้สามารถกำหนดโดยใช้ฐานคำนวณด้านประชากรในท้องถิ่นร่วมกับขนาดของเศรษฐกิจของชุมชน (โดยดูจากปริมาณภาษีเงินได้ในแต่ละปีที่ได้รับ) ในการคำนวณเพดานเงินสนับสนุนในแต่ละชุมชนเมือง

1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องของพื้นที่สีเขียว โดยการสอดแทรกเรื่องพื้นที่สีเขียวไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ เพื่อปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมที่ถูกต้องในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว หรือการจัดหลักสูตรฝึกอบรมในระยะสั้นเพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทและคุณค่าของพื้นที่สีเขียวให้แก่บุคคลต่างๆ เช่น พนักงานเทศบาล ครู นักเรียน พระ ผู้นำชุมชน และประชาชน

2) การสร้างจิตสำนึกให้เห็นความสำคัญของพื้นที่สีเขียว ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น

- ส่งเสริมให้วัด โบสถ์ และมัสยิด จัดสร้างพื้นที่สีเขียวด้วยการปลูกต้นไม้ในบริเวณศาสนสถาน เพื่อสร้างความร่มรื่นสวยงาม ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นบ่อเกิดแห่งความสงบทางจิตใจ
- ส่งเสริมให้เด็กนักเรียน จัดสร้างพื้นที่สีเขียวในเขตโรงเรียน ด้วยการปลูกตกแต่ง และดูแลรักษา ตลอดเวลาที่อยู่ในสถานศึกษา
- การจัดกิจกรรมนันทนาการในพื้นที่สีเขียว เช่น กิจกรรมเดินแรลลี่ กิจกรรมดูนก และกิจกรรมดูต้นไม้ เป็นต้น
- ส่งเสริมให้มีการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในรูปของโครงการประกวดต่างๆ เช่น การประกวดเทศบาลสวยงาม การประกวดถนนสวยงาม การประกวดสวนสาธารณะในหมู่บ้านจัดสรร การประกวดจัดสวนหย่อมหน้าบ้าน การประกวดสวนในอาคาร การประกวดสวนบนดาดฟ้า การประกวดพื้นที่สีเขียวในสถานศึกษา และการประกวดไม้ขนาดใหญ่ เป็นต้น
- การยกย่องผู้ที่สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่สีเขียว โดยการติดป้าย มอบโล่ ประกาศนียบัตร หรือการประกาศเกียรติคุณต่อชุมชน
- การผลิตข้อความโฆษณาสั้นๆ ตามสื่อประเภทต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เสียงตามสายท้องถิ่น และแผ่นพับ เป็นต้น

3) การให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในลักษณะ “ราษฎร์ช่วยรัฐ” เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาพื้นที่สีเขียว กำหนดรูปแบบ กำหนดชนิดพรรณไม้ รวมทั้งการสนับสนุนให้ชุมชนจัดตั้งกองทุนในการพัฒนาพื้นที่สีเขียว เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามมาตรการต่างๆ ทั้งด้านผังเมือง กฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ การส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกผูกพันและหวงแหนพื้นที่สีเขียว อันจะทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการดูแลจัดการพื้นที่สีเขียวเพิ่มมากขึ้น

## 5.6 บทสรุป

จากการศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนในต่างประเทศ และจากกรอบแนวคิดในการกำหนดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการเพิ่มพื้นที่

สี่เขียว สรุปได้ว่า แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนพื้นที่เป็นพื้นที่สี่เขียวควรจะเป็นเพียงที่จะชดเชยค่าเสียโอกาสการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ค่าเสียโอกาสนั้นสามารถประเมินได้จากค่าประเมินที่ดินในเขตชุมชนนั้นๆ หากค่าชดเชยต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ประสิทธิภาพของแรงจูงใจก็ลดทอนลงตามลำดับ ค่าชดเชยที่เหมาะสมควรมาจากแหล่งเงินทุนในท้องถิ่นเอง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม การให้ค่าชดเชยในรูปของการลดภาษีท้องถิ่น เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ เป็นวิธีการที่เหมาะสมทั้งในเชิงแนวคิดและปฏิบัติ

จากอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน และราคาประเมินที่ดินในบางพื้นที่ พบว่า การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินของชุมชนไม่เพียงพอกับค่าชดเชย และจำเป็นต้องมีแหล่งเงินอุดหนุนจากแหล่งอื่นมาสนับสนุน เพราะอัตราภาษีโรงเรือนคิดเป็นเพียงร้อยละ 12.5 ของค่าเสียโอกาสที่ดิน ดังนั้น ต้องมีแหล่งเงินอุดหนุนอื่นมาสนับสนุน และจากการสมมุติปริมาณการขยายพื้นที่สี่เขียวในเทศบาลตัวอย่าง พบว่า ปริมาณเงินอุดหนุนเพิ่มเติมที่ต้องการมีค่าสูงมาก คาดว่าจำเป็นต้องใช้ภาษีเงินได้ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่ใหญ่พอที่จะทำให้การสร้างแรงจูงใจมีประสิทธิภาพมากพอ อย่างไรก็ตาม จากการใช้ตัวเลขสมมุติ พบว่า การใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการพัฒนาอย่างเข้มข้น และภาษีเงินได้เป็นรายได้หลักของรัฐบาล จำเป็นต้องศึกษาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างละเอียดในการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่เช่นเขตเทศบาล

ในระยะสั้น การใช้แนวทางการบริหารส่งเสริมให้ขยายพื้นที่สี่เขียวในพื้นที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องน่าจะเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุด การปรับแก้กฎหมายผังเมืองให้เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่สี่เขียวในพื้นที่ว่างก็จะช่วยให้มีพื้นที่สี่เขียวเพิ่มขึ้นได้มาก ทั้งนี้ ต้องมีการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ควรใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มพื้นที่สี่เขียวเป็นมาตรการเสริมและพัฒนาาระบบกองทุนเพื่อสนับสนุนการสร้างแรงจูงใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในระยะยาวมากกว่า การพัฒนาพื้นที่สี่เขียวจะเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนได้นั้น ต้องอาศัยความร่วมมือ และจิตสำนึกของประชาชนในชุมชน