



สทสว

รายงานสรุปผลการสัมมนาและรายงานประเมินผลโครงการ
โครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา
กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum)
เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ:
เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และระบบประกันสังคมและ
การออมเพื่อสังคมสูงวัย

วันจันทร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ เวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุม B๑-๒ ชั้น B๑ โซน C อาคารรัฐสภา



จัดทำโดย

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รายงานสรุปผลการสัมมนา

โครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา

กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย

วันจันทร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ เวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๐๐ นาฬิกา

ณ ห้องประชุม B๑-๒ ชั้น B๑ โชน C อาคารรัฐสภา

โครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย ประกอบด้วย

๑) การกล่าวรายงาน โดย นายมานิช อินทนิม ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ

๒) การกล่าวเปิด โดย นายณัฐกฤต วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และศาสตราจารย์ ดร.สมปอง คล้ายหนองสรวง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

๓) การปาฐกถา เรื่อง การพัฒนาวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมกับการมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนของประเทศไทย โดย ดร.พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

๔) การเสวนา เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อธิภัทร มุทิตาเจริญ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ อรรถวานิช คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ ดร.กฤษฎา บุญชัย เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ดำเนินการเสวนา โดย ดร.สมบัติ เทศกุล นักวิชาการอิสระและผู้ช่วยประสานงานจากสถาบันคลังสมองของชาติ

๕) การเสวนา เรื่อง ระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัยที่มั่นคงและยั่งยืน: ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพลณัฐ ญัฐพัตถนันท์ อาจารย์ประจำคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ดร.กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์ อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนายศุภลักษณ์ บำรุงกิจ นักวิชาการด้านรัฐสวัสดิการและประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ดำเนินการเสวนา โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนัญญ์ เมฆหมอก อาจารย์ประจำคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร โดยสามารถสรุปสาระสำคัญในแต่ละช่วงได้ ดังนี้

การกล่าวรายงาน โดย นายมานิช อินทนิม ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ



นายมานิช อินทนิม ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ ขอขอบคุณท่านณัฐฤกษ์กุล วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้เกียรติมาเป็นประธานในพิธีเปิด “โครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน และระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย” ซึ่งเป็นความร่วมมือในการจัดงานระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เป็นกิจกรรมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผลงานวิจัยและงานวิชาการในรูปแบบฟอรัม ในประเด็นสาธารณะที่น่าสนใจ เป็นประโยชน์ต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา และประเทศชาติ ซึ่งเป็นการผลักดันการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ เพื่อพัฒนางานวิชาการของสำนักงานฯ ให้มีคุณภาพและสนับสนุนภารกิจของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ บุคลากรในวงงานรัฐสภา และเครือข่ายด้านการวิจัยภายนอกได้ โดยมีผู้เข้าร่วมโครงการทั้ง On-site และ On-line ได้แก่ ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ผู้แทนจากสถาบันพระปกเกล้า ผู้แทนจากสถาบันคลังสมองของชาติ ผู้แทนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และผู้แทนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

การประชุมนโยบายสาธารณะครั้งนี้ แบ่งออกเป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงเช้า ประกอบด้วย ๑) ปาฐกถา เรื่อง การพัฒนาวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมกับการมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนของประเทศไทย โดย ดร.พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส สกสว. และ ๒) การเสวนาภายใต้หัวข้อภาษีคาร์บอน ได้แก่ (๑) ภาษีคาร์บอน: สถานการณ์ทั่วโลกและไทยจะ何去何ต (๒) อนาคตห่วงโซ่เกษตรกรรมและอาหารไทย: เมื่อมีภาษีคาร์บอนและการกีดกันทางการค้าจากคาร์บอน และ (๓) ภาษีคาร์บอน : มาตรการเดียวจะไหวไหม ในช่วงบ่าย ประกอบด้วย การเสวนา เรื่อง ระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัยที่มั่นคงและยั่งยืน: ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป ซึ่งในแต่ละช่วงจะเปิดให้มีการตอบข้อซักถามจากผู้เข้าร่วมประชุม เพื่อให้เกิด การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่สามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เซึ่งกฎหมายและเชิงปฏิบัติที่เป็น รูปธรรม

ดังนั้น จึงได้เรียนเชิญท่านณัฐกฤกษ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กล่าวเปิด “โครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน และระบบ ประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย”

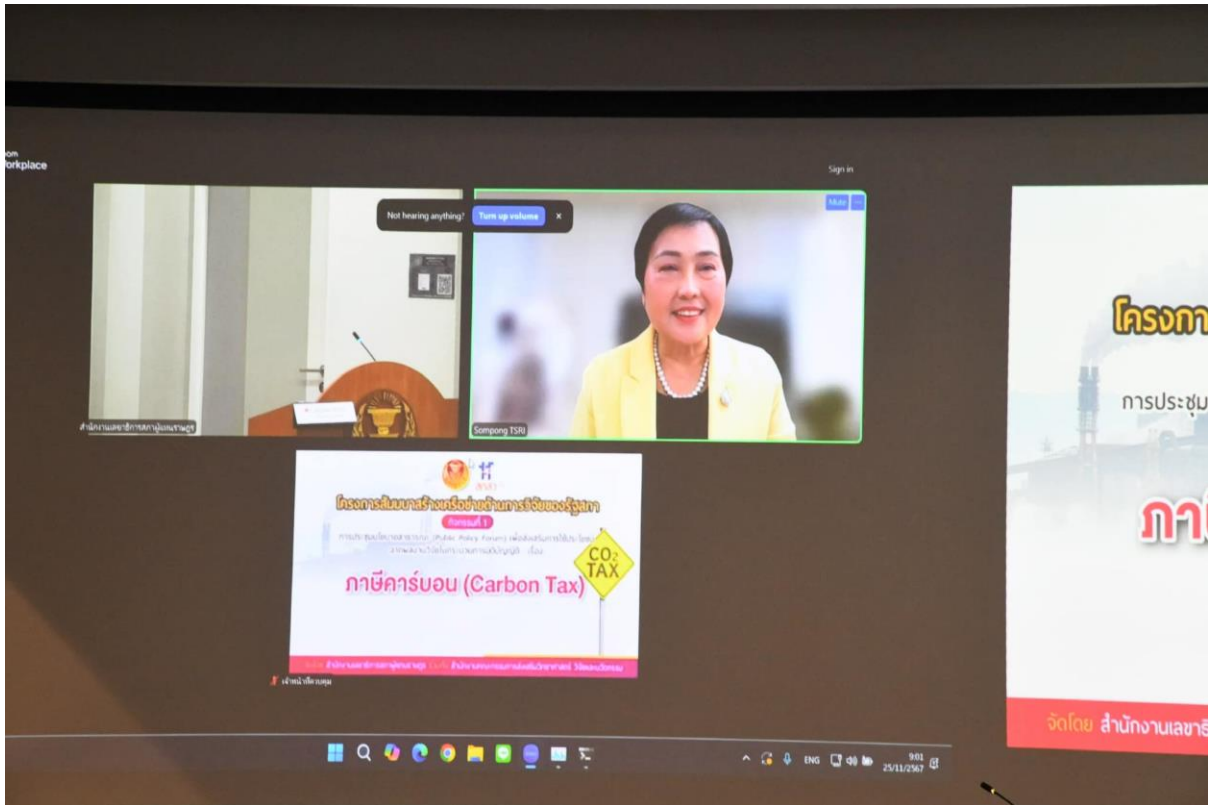
การกล่าวเปิด โดย นายณัฐกฤกษ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง คล้ายหนองสรวง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม



นายณัฐกฤกษ์ วงศ์เจริญ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้เป็นประธานเปิดโครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัยในวันนี้ การประชุมนโยบายสาธารณะเป็นหนึ่งในกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อสถาบันนิติบัญญัติระหว่างสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ลงนามร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ให้ทั้งสองฝ่ายวิเคราะห์ ออกแบบ และจัดกิจกรรมร่วมกันในการนำเสนอข้อมูลทางการวิจัยและข้อมูลทางวิชาการ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ และศึกษาเรื่องใด ๆ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานตามแนวนโยบายของประเทศ เพื่อผลักดันการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในภารกิจงานของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ บุคลากรในวงงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับหัวข้อการประชุมนโยบายสาธารณะในวันนี้ แบ่งออกเป็น ๒ หัวข้อ คือ ช่วงเช้า เรื่อง “ภาษีคาร์บอน (carbon tax) กับการรับมือภาวะโลกร้อน โลกเดือด โลกกรวน: นัยเชิงนโยบายและกฎหมาย” และช่วงบ่าย เรื่อง “ระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัยที่มั่นคงและยั่งยืน: ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป” ซึ่งเป็นหัวข้อที่เป็นประโยชน์ต่องานของรัฐสภา และมีแนวโน้มจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในอนาคต ตลอดจนเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจและกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การประชุมนโยบายสาธารณะวันนี้ จะเป็นเวทีสำหรับแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิจัย ข้าราชการ และผู้สนใจที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่แนวทางและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานด้านการวิจัยและงานวิชาการที่เกี่ยวกับภาษีคาร์บอนและระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย เพื่อสนับสนุนการพัฒนากฎหมาย ภารกิจงานที่เกี่ยวข้องของฝ่ายนิติบัญญัติ และหน่วยงานเครือข่ายด้านการวิจัยได้

จากนั้นจึงได้เปิดโครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย และขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในมุมมองที่หลากหลาย



ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง คล้ายหนองสรวง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้รับเชิญให้มาร่วมเปิด “การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ”

สกสว. เป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจสำคัญในการจัดทำและขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ของประเทศให้ไปสู่การปฏิบัติ ดำเนินการจัดสรรงบประมาณของกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในระบบ ววน. ไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ในส่วนของภาคนโยบาย สกสว. ได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ว่าด้วยการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อสถาบันนิติบัญญัติ โดยความร่วมมือนี้เป็นกลไกสำคัญในการส่งผ่านข้อมูล ข้อค้นพบและองค์ความรู้จากงานวิจัยเข้าไปในกระบวนการทำงานของสถาบันนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านวิชาการและสนับสนุนให้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมได้ถูกนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจของภาคนโยบาย และกระบวนการนิติบัญญัติอันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ

สกสว. เห็นว่าการจะทำให้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมถูกส่งต่อให้กับผู้ใช้ประโยชน์จำเป็นต้องมีข้อมูลที่นำเชื่อถือและทำการสื่อสารอย่างเหมาะสม ซึ่งการจัดประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) ถือเป็นกิจกรรมที่ตอบโจทย์การสื่อสารความรู้ในระบบ ววน. ไปยังผู้ใช้ประโยชน์ในภาคนโยบายที่มี

ประสิทธิภาพ ในระยะต่อไป สกสว. จะมีการปรับกระบวนการทำงานให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีเป้าหมาย SRI for All “ขับเคลื่อนภาคทัศน์ใหม่ของ สกสว. เพื่อพลิกโฉมประเทศสู่อนาคต” เพื่อผลักดันให้ ววน. เป็น New growth Engine ให้แก่ประเทศ โดยจะนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่มาจัดหมวดหมู่ให้ชัดเจน เน้นความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และตอบโจทย์/ประเด็นสำคัญของประเทศ เพื่อให้ภาคนโยบายสามารถนำผลงานวิจัยไปใช้ในกระบวนการนโยบายได้มากขึ้น นอกจากนี้จะสานพลังความร่วมมือกับเครือข่ายทุกภาคส่วนให้แน่นแฟ้นขึ้น เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประโยชน์ให้สร้างผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนไทยได้รับประโยชน์สูงสุดจากการใช้ ววน.

ท้ายสุดนี้ สกสว. ต้องขอแรงหนุนเสริมจากผู้เข้าร่วมโครงการทุกท่านในการนำข้อมูลความรู้ในครั้งนี้ไปต่อยอดกับภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติและร่วมกันผลักดันให้เกิดประโยชน์ในวงกว้างต่อไป

การปาฐกถา เรื่อง การพัฒนาวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมกับการมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนของประเทศไทย โดย ดร.พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)



การลดภาวะก๊าซเรือนกระจกเป็นบทบาทสำคัญของประเทศไทยที่ต้องเร่งรัดดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emission) ภายใน พ.ศ. ๒๖๐๘ ความท้าทายดังกล่าวมีผลทำให้เกิดความร่วมมือกันในหลายภาคส่วน ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการอาจถูกกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศในอนาคตได้ ใน พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเทศไทยได้ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ๓๗๒ ล้านตัน และคาดว่า พ.ศ. ๒๕๖๘ จะเพิ่มเป็น ๓๘๘ ล้านตัน โดยตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากทุกภาคส่วนลง

ร้อยละ ๓๐-๔๐ ทั้งนี้ได้มีการคำนวณว่าใน พ.ศ. ๒๕๗๓ จะมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ๕๕๕ ล้านตัน กำหนดให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ร้อยละ ๓๒ ทำให้ประเทศไทยจะปล่อยก๊าซเรือนกระจก ๓๗๗ ล้านตัน และในคราวประชุมว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ ๒๙ ของสหประชาชาติ ประเทศไทยได้ประกาศว่าจะดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ร้อยละ ๔๓ ซึ่งมากกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon neutrality) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ได้เร็วขึ้นกว่ากำหนด

ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon neutrality) หมายถึง การลดการดูดซับหรือการชดเชยคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ในปริมาณที่เท่ากับการปล่อย CO₂ ส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net zero emissions) คือ การที่ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีความสมดุลเท่ากับก๊าซเรือนกระจกที่ถูกดูดซับออกจากชั้นบรรยากาศ ซึ่งในสถานะสมดุลนี้จะไม่เพิ่มปริมาณก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศ โดยในพิธีสารเกียวโตได้ระบุก๊าซเรือนกระจกที่ถูกควบคุมทั้งหมด ๗ ชนิด คือ ๑) คาร์บอนไดออกไซด์ เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง ๒) มีเทน เกิดจากการกำจัดขยะด้วยวิธีฝังกลบคสุสัตว์ ๓) ไนตรัสออกไซด์ เกิดจากอุตสาหกรรมเคมี ปุ๋ยเคมี เชื้อเพลิงฟอสซิล ๔) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน สารทำความเย็นในเครื่องปรับอากาศ ใช้ในอุตสาหกรรม โฟม-สารดับเพลิง ๕) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน พบในการหลอมอะลูมิเนียม สารกึ่งตัวนำไฟฟ้า ๖) ซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ พบในการหลอมอะลูมิเนียมสารกึ่งตัวนำไฟฟ้า และ ๗) ไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ พบในการผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

สำหรับแนวทางการสร้างความเป็นกลางทางคาร์บอนมี ๓ แนวทางหลัก คือ ๑) “ลด” การปล่อยก๊าซเรือนกระจก เช่น การใช้พลังงานหมุนเวียนแทนการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ๒) “ดูดกลับ” ก๊าซเรือนกระจกจากชั้นบรรยากาศ เช่น การปลูกป่าเพื่อเพิ่มแหล่งสะสมก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตามธรรมชาติ การใช้เทคโนโลยีในการดักจับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และนำกลับมากักเก็บใต้พื้นดิน หรือใช้ในอุตสาหกรรมอื่น ๆ และ ๓) “ชดเชย” การปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการซื้อคาร์บอนเครดิต เช่น หากปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่ากับ ๑๐๐ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า และมีความสามารถในการดูดกลับก๊าซเรือนกระจกได้เพียง ๘๐ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า จะสามารถชดเชยการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เหลืออีก ๒๐ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าด้วยการซื้อคาร์บอนเครดิต นอกจากนี้ ควรอาศัยกลไกทางกฎหมาย การใช้การวิจัยวิทยาศาสตร์และนวัตกรรมใหม่ ๆ เข้ามาร่วมด้วย เพื่อแสวงหาแนวทางการกักเก็บไม่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศโลก

บทบาทของกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมและงานวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เกิดจากนโยบายของสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ที่ต้องการขับเคลื่อนนโยบาย จัดสรรงบประมาณและพัฒนาระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ในด้านการส่งเสริมสังคมคาร์บอนต่ำและการส่งเสริมความเป็นกลางทางคาร์บอน โดยคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และมีหน่วยบริหารอื่นเข้าร่วมเป็นภาคีในการบริหารและจัดการทุน คือ หน่วยบริการและจัดการทุน

ด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.) สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA) ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (องค์การมหาชน) สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนากำลังคนและทุนด้านการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาการวิจัยและการสร้างนวัตกรรม (บพค.) ทำหน้าที่ดูแลเงินกองทุนเพื่อทำการวิจัย โดยสนับสนุนให้มีการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐและเอกชน หน่วยงานในระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมทั้งในและนอกระบบการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) แบ่งเป็นการให้ทุนสนับสนุนงานมูลฐาน ร้อยละ ๓๕-๔๐ และทุนสนับสนุนงานเชิงกลยุทธ์ ร้อยละ ๖๐-๖๕ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภายใต้แผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐ ซึ่งมีทั้งหมด ๔ ยุทธศาสตร์ แต่ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ เศรษฐกิจหมุนเวียน (BCG) การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขัน และการเลือกใช้พลังงานที่สะอาดถูกกำหนดในยุทธศาสตร์ที่ ๑ การพัฒนาเศรษฐกิจไทยด้วยเศรษฐกิจสร้างคุณค่า และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้มีความสามารถในการแข่งขัน และพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนพร้อมสู่อนาคต และยุทธศาสตร์ที่ ๒ การยกระดับสังคมและสิ่งแวดล้อมให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน สามารถแก้ไขปัญหาท้าทาย และปรับตัวได้ทันต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลก และได้กำหนดแผนงานสำคัญตามจุดมุ่งเน้นของนโยบาย (Flagship) ของแผนด้าน ววน. พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐ ทั้งหมด ๑๕ แผนงาน โดยมีแผนงานความเป็นกลางทางคาร์บอนถูกกำหนดไว้ในแผนด้วย

สำหรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ทุนสนับสนุนงานมูลฐานและทุนสนับสนุนงานเชิงกลยุทธ์ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๖ มีทั้งหมด ๓๐๑ โครงการ รวมงบประมาณ ๗๒๓ ล้านบาท มีประเด็นหัวข้อวิจัยที่สำคัญ ๕ ลำดับแรก คือ ๑) ด้านเกษตรและความมั่นคงทางอาหาร ๗๓ โครงการ ๒) ด้านพลังงาน ๗๑ โครงการ ๓) ด้านการตั้งถิ่นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ ๕๓ โครงการ ๔) เทคโนโลยี ดักจับคาร์บอนและการแก้ปัญหาที่อาศัยธรรมชาติเป็นพื้นฐาน ๔๒ โครงการ และ ๕) การจัดการและบริหารทรัพยากรน้ำ ๒๙ โครงการ ทั้งนี้ ในโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีดักจับคาร์บอนและการแก้ปัญหาที่อาศัยธรรมชาติเป็นพื้นฐานเพื่อมุ่งสู่แนวทางการพัฒนาความเป็นกลางทางคาร์บอน อาทิ

- โครงการ “แผนที่นำทางเทคโนโลยี การดักจับ การใช้ประโยชน์ และการกักเก็บคาร์บอน เพื่อนำทางประเทศไทยไปสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน” วิจัยโดยศูนย์นาโนเทคโนโลยีแห่งชาติ (NSTDA) ร่วมกับหน่วยงานพันธมิตร ๗ หน่วย เพื่อให้ได้แผนที่นำทางด้านเทคโนโลยี ปัจจัยขับเคลื่อน/สนับสนุนการเกิดอุตสาหกรรมดักจับคาร์บอน (CCUS) และมีการรวมกลุ่มของนักวิจัย ภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐ ในการก่อตั้งเครือข่าย Thailand CCUS Alliance เพื่อบูรณาการการทำงานด้าน CCUS ให้เป็นรูปธรรม ไม่ซ้ำซ้อน กำหนดโจทย์วิจัยตรงตามความต้องการของอุตสาหกรรมและประเทศ ตลอดจนแสวงหาทุนวิจัยจากต่างประเทศร่วมกัน

- โครงการ “แผนที่นำทางด้าน SRI ในการสนับสนุนการแก้ปัญหาที่อาศัยธรรมชาติเป็นพื้นฐาน เพื่อมุ่งสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์และลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ” วิจัยโดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ให้ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละระบบนิเวศร่วมกันจัดทำรายงานรวบรวมข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจศักยภาพของแต่ละระบบนิเวศ อนุรักษ์

ความหลากหลายทางชีวภาพของไทย บรรเทาและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และวิเคราะห์ถึงช่องว่างของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์และลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

ส่วนหน่วยบริการและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.) ได้มีการกำหนดโจทย์งานวิจัยเพื่อการลดก๊าซเรือนกระจกใน ๔ แผนงาน คือ

๑) แผนงานพลังงาน เคมีและวัสดุชีวภาพ เช่น ผลิตพลังงานจากของเสียแบบครบวงจรด้วยเทคโนโลยีต้นแบบ: ระบบแก๊สซิฟิเคชันสามขั้นตอน เชื้อเพลิงชีวภาพขั้นสูงเพื่อยานพาหนะด้วยไฮโดรเจน เทคโนโลยีการแปรรูปเชื้อเพลิงชีวมวลระดับโรงงานต้นแบบ การศึกษาผลกระทบและแนวทางการขับเคลื่อนเชิงปฏิบัติในระยะเปลี่ยนผ่านของนโยบายยานยนต์ไร้มลพิษ (ZEV) เทคโนโลยีน้ำมันสังเคราะห์สีเขียวสำหรับยานยนต์ มาตรฐานและการรับรองด้านคาร์บอนของไฮโดรเจนเพื่อบริบทของประเทศไทย ก๊าซชีวภาพจากขยะพลาสติกชีวภาพร่วมกับขยะอินทรีย์ เชื้อเพลิงถ่านอัดแท่งคุณภาพสูงและถ่านกัมมันต์จากขานอ้อยและใบอ้อย

๒) แผนงานเศรษฐกิจหมุนเวียน เช่น ฐานข้อมูลและร่างมาตรฐานของปริมาณและสมรรถนะของแผงโซลาร์เซลล์ปลดระวาง การสังเคราะห์วัสดุกราฟีนจากคาร์บอนไดออกไซด์เหลือทิ้งสำหรับการใช้งานเชิงอุตสาหกรรม การผลิตอาคารต้นแบบ Pre-cast concrete จากถ่านขานอ้อย การปรับปรุงสมรรถนะและคุณภาพพอลิเอทิลีนเทเรฟทาเลทรีไซเคิล (rPET) เพื่ออุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์

๓) แผนงานขนส่ง เช่น อิทรานนมอเตอร์ไซค์ไฟฟ้าเพื่อการขนส่งสาธารณะ การพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีและมาตรฐานระบบสลับแบตเตอรี่ของรถจักรยานยนต์ การวิจัยและพัฒนาแพลตฟอร์มแพ็คเกจแบตเตอรี่มาตรฐานแบบสลับเปลี่ยนสำหรับมอเตอร์ไซค์ไฟฟ้าเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมยานยนต์สมัยครใหม่ในประเทศไทย การพัฒนาเรือไฟฟ้าขับเคลื่อนด้วยแรงดันน้ำ โครงการสร้างรถบรรทุกพลังงานไฟฟ้าต้นแบบของไทย

๔) แผนงานท่องเที่ยวและเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ เช่น การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยการตลาดการท่องเที่ยวคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ มุ่งสู่การท่องเที่ยวคุณภาพสูง (ภูเก็ต กระบี่ สุราษฎร์ธานี นครปฐม สมุทรสงคราม และพื้นที่เชื่อมโยง): เจาะตลาด เพิ่มยอดขาย เที่ยวไทยไร้คาร์บอน ซึ่งสามารถลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนได้ถึงร้อยละ ๑๖.๙

สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) ได้มีการสนับสนุนการให้ทุนวิจัยเพื่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ได้รับงบประมาณวิจัยจาก สกสว. ภายใต้แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคการเกษตร ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๖๗ ทั้งสิ้น ๑๕๐ ล้านบาท โดยมีกรอบการวิจัย ๒ กรอบ คือ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมการเกษตรที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ และการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน โดยมีโครงการต้นแบบที่สำคัญ เช่น การใช้ประโยชน์จากวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร ต้นแบบระบบเกษตรวิถีใหม่ไม่เผา ต้นแบบเทคโนโลยีการผลิตเกษตรสู่สังคมคาร์บอนต่ำ การพัฒนาเครื่องจักรกลการเกษตร ระบบการผลิตสัตว์น้ำที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การขยายระบบการลดการเผาพื้นที่เกษตรในภาคเหนือ โดยเน้นการผลิตทางการเกษตรที่สามารถ

ดูดซับก๊าซคาร์บอน เน้นเกษตรอินทรีย์ มีระบบ Carbon credit ที่มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

โดยสรุป การพัฒนาสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนในสังคมไทยจะต้องมีการเปลี่ยนผ่านของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งหมด ๕ ส่วน คือ พลังงาน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การจัดการขยะมูลฝอย และแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์รวมถึงกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้มีความพร้อมรองรับวิถีใหม่ด้วยการนำผลงานวิจัยเทคโนโลยี และนวัตกรรมมาปรับใช้อย่างเหมาะสม เชื่อมโยงและบูรณาการการทำงานกับทุกภาคส่วนของสังคม ผลักดันนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความสมดุลของระบบนิเวศได้อย่างยั่งยืน

การเสวนา เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อิทธิพร มุทิตาเจริญ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ อรรถวานิช คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ ดร.กฤษฎา บุญชัย เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ดำเนินการเสวนา โดย ดร.สมบัติ เทสกุล นักวิชาการอิสระและผู้ช่วยประสานงานจากสถาบันคลังสมองของชาติ







รองศาสตราจารย์ ดร.อิทธิพร มุทิตาเจริญ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถานการณ์ปัจจุบันการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐจะมีปัญหาภาระทางการคลัง โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาจะประสบกับภาระทางการคลังค่อนข้างมาก สำหรับประเทศไทยแนวโน้มในอนาคตจะมีภาระทางการคลังมากขึ้นจากการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๖๑ ประเทศไทยมีดุลการคลัง ร้อยละ ๑-๓ ต่อ GDP ปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๗ ประเทศมีดุลการคลัง คิดเป็นร้อยละ ๔ ต่อ GDP และคาดว่าแนวโน้มดุลการคลังจะไม่ต่างจากเดิม คือ ร้อยละ ๔ ต่อ GDP ดังนั้น ภาระทางการคลังจะส่งผลกระทบต่อความสามารถของประเทศในการจัดการกับปัญหาภาวะโลกร้อน แม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบายเก็บภาษีเพิ่มขึ้น แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้จากปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย Net Zero ใน พ.ศ. ๒๖๐๘ ความยั่งยืนทางการคลังจึงกลายเป็นความสำคัญต่อนโยบายของรัฐ ในขณะที่เดียวกันปัจจัยที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความเป็นไปได้ทางการเมือง เนื่องจากการขึ้นภาษีเป็นภาระของภาคประชาชน หากภาครัฐตัดสินใจขึ้นภาษีอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนความนิยมในอนาคต เมื่อรัฐมีเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม คือ การลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน ดังนั้น ทั้ง ๓ ปัจจัย คือ ภาระทางการคลัง เป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมและการตัดสินใจทางการเมืองจะต้องมีความสมดุลกัน โดยภาครัฐที่มีเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนจะอาศัยแนวนโยบายเพื่อการส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน ดังนี้

๑. มาตรการด้านการใช้จ่าย เช่น การให้เงินอุดหนุนการทำโซลาร์เซลล์ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกับรถยนต์ EV ซึ่งนโยบายลักษณะนี้เป็นต้นทุนทางการคลังของภาครัฐ

๒. การกำหนดราคาคาร์บอน มี ๓ ประเภท คือ ๑) การกำหนดราคาภาคบังคับ ๒) การกำหนดราคาจากกลไกการตลาดหรือ ETS (Emission Trading Scheme) และ ๓) ภาษีคาร์บอน แต่ปัญหาที่สำคัญของการกำหนดราคาคาร์บอน คือ บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาคาร์บอนควรเป็นขององค์กรใดจะเป็นภาครัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม การเลือกใช้ภาษีคาร์บอนจึงเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง เพราะมีต้นทุนดำเนินการน้อยและไม่ส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจที่จะต้องจ่ายภาษีตามราคาที่กำหนด ซึ่งรัฐสามารถกำหนดราคาได้เองและมีผลบังคับใช้ได้ทั่วประเทศ

นโยบายส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันระหว่างการเก็บภาษีคาร์บอน ETS และภาครัฐให้เงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยเปรียบเทียบนโยบายส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนในมิติต่าง ๆ คือ ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การสร้างรายได้ภาครัฐ ความสะดวกสบายในทางปฏิบัติและความยอมรับในทางการเมือง

การเก็บภาษีคาร์บอนจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การสร้างรายได้ภาครัฐ และสามารถนำปฏิบัติได้ง่ายและตรงไปตรงมา หากภาครัฐออกแบบการจัดเก็บภาษีที่ไม่สลับซับซ้อน และเป็น การเก็บภาษีแบบต้นน้ำ แต่การยอมรับทางการเมืองอาจได้รับการต่อต้านหรือปฏิเสธจากประชาชน ส่วนระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme: ETS) จะเกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และการยอมรับทางการเมือง เพราะได้เก็บภาษีคาร์บอนโดยตรงจากประชาชนและคนส่วนใหญ่ไม่ได้รับความเดือดร้อน เพราะเป็นการเก็บภาษีแบบตรงไปตรงมาจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนและภาครัฐสามารถจัดเก็บรายได้ค่อนข้างดี แต่ปัญหาที่สำคัญของรูปแบบนี้ คือ ภาครัฐจะต้องลงทุนออกแบบระบบด้วยต้นทุนที่สูง และต้องมีข้อมูลการปล่อยก๊าซคาร์บอนอย่างรอบด้าน สำหรับรูปแบบการส่งเสริมด้วยการอุดหนุนหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีของภาครัฐอาจจะกระทบต่อการสร้างรายได้และประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย แต่ภาครัฐสามารถออกแบบแนวทางการปฏิบัติได้ง่ายและจะได้รับการยอมรับทางการเมืองจากประชาชนโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการใช้ภาษีคาร์บอนในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา เพราะสามารถออกแบบการจัดเก็บภาษีได้ง่ายและราคาที่กำหนดมีความชัดเจนตรงไปตรงมา แม้จะไม่ได้ได้รับความยอมรับในทางการเมือง ส่วนรูปแบบ ETS มีต้นทุนในการออกแบบระบบที่ค่อนข้างสูงและต้องอาศัยระยะเวลาในการเตรียมความพร้อม การกำหนดราคาจัดเก็บจากรูปแบบนี้จะขึ้นอยู่กับอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนและเป้าหมายการลดก๊าซคาร์บอนภายในประเทศและพัฒนาสัญญาณระหว่างประเทศ

การเก็บภาษีคาร์บอนมีรูปแบบที่หลากหลาย ประเทศที่เก็บภาษีคาร์บอนในอัตราที่สูง คือ ออสเตรเลีย สวีเดนและสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ส่วนประเทศที่เก็บภาษีคาร์บอนในอัตราที่ต่ำ คือ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และไต้หวัน เป็นต้น ความสัมพันธ์เชิงลบระหว่างการจัดเก็บภาษีคาร์บอนสูงและต่ำ คือ ประเทศที่เก็บภาษีสูงจะมีขอบเขตที่แคบ ส่วนประเทศที่เก็บภาษีต่ำมีขอบเขตที่กว้าง

ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ที่มีข้อจำกัดทางการคลังส่งผลโดยตรงต่อความสามารถของ รัฐในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากปัจจัยความมีเสถียรภาพทางการคลัง เป้าหมายด้าน สิ่งแวดล้อมจากบริบทโลกและความกดดันทางการเมือง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะต้องมีความสมดุลกันจึงสามารถ ขับเคลื่อนการลดก๊าซคาร์บอนเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนได้

จากตัวอย่างของประเทศสวีเดนซึ่งมีพัฒนาการของการจัดเก็บภาษีคาร์บอนที่ได้รับความสนใจ จากนักเศรษฐศาสตร์ทั่วไป ได้เริ่มเก็บภาษีคาร์บอนเป็นประเทศที่สองต่อจากประเทศฟินแลนด์ โดยเริ่มเก็บใน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยระยะเริ่มต้นมีการเก็บในอัตราที่ต่ำ คือ จัดเก็บภาษีคาร์บอนจากภาคครัวเรือน ร้อยละ ๒๓ ส่วนภาคโรงงานอุตสาหกรรมจัดเก็บ ร้อยละ ๖ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๔๖ จัดเก็บจากภาคครัวเรือน ร้อยละ ๘๔ และภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ ๑๘ และเก็บภาษีคาร์บอนในอัตราเท่ากัน ใน พ.ศ. ๒๕๖๑ ร้อยละ ๑๐๖ ปัจจุบันสวีเดนจัดเก็บภาษีคาร์บอนเท่ากันทั้งสองภาค ร้อยละ ๑๒๒ โดยภาษีที่จัดเก็บส่วนใหญ่จะมาจาก รูปแบบต้นน้ำ สำหรับกลุ่มประเทศในทวีปเอเชียซึ่งเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำ คือ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และไต้หวัน ประเทศ ญี่ปุ่นเริ่มเก็บภาษีคาร์บอนใน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยเก็บจากรูปแบบต้นน้ำที่เกิดจากการพลังงานฟอสซิลในอัตรา ร้อยละ ๘๐ โดยครอบคลุมกับปริมาณก๊าซคาร์บอนที่ปล่อยออกมาซึ่งมีราคาเริ่มต้น ๑.๒ USD ต่อตัน มีอัตรา การจัดเก็บภาษีที่ ๑.๙ USD ต่อตัน ซึ่งอัตราการจัดเก็บภาษีในระยะเริ่มต้นและปัจจุบันไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนสิงคโปร์เริ่มเก็บภาษีคาร์บอนใน พ.ศ. ๒๕๖๒ และได้หวนเริ่มเก็บภาษีคาร์บอนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งทั้งสอง ประเทศมีการจัดเก็บแบบปลายน้ำ คือ การจัดเก็บจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนโดยตรง เพื่อจำกัดการปล่อย ก๊าซคาร์บอนจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยสิงคโปร์จะเก็บภาษีเฉพาะโรงงานขนาดใหญ่ที่ปล่อยก๊าซเกิน ๒๕,๐๐๐ ตันต่อปี ในระยะเริ่มต้น ต้นละ ๓.๗ USD และปัจจุบัน ต้นละ ๑๘.๕ USD ครอบคลุมการปล่อยก๊าซ ร้อยละ ๗๙ สำหรับไต้หวันเก็บภาษีคาร์บอนของธุรกิจที่ปล่อยก๊าซเกิน ๒๕๐,๐๐๐ ตันต่อปี ครอบคลุมการปล่อยก๊าซ ร้อยละ ๘๐ ระยะเริ่มต้นจัดเก็บต้นละ ๑.๐ USD ปัจจุบันจัดเก็บต้นละ ๙.๑ USD

สำหรับความคาดหวัง การกำหนดราคาคาร์บอนในประเทศไทย ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดเก็บภาษีคาร์บอนแล้ว คือ การกำหนดราคาแบบสมัครใจและเป็นอัตราก้าวหน้า ซึ่งมีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (SCG) ดำเนินการอยู่ ขณะนี้ประเทศไทยมีการดำเนินการเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำลังเสนอ ซึ่งมีทั้งสองส่วน คือ การจัดเก็บภาษีแบบ ETS และการจัดเก็บภาษีคาร์บอน ส่วนภาษีคาร์บอน ที่จะเกิดขึ้นในระยะเวลาอันใกล้นี้ คือ ร่างพระราชบัญญัติที่กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลังกำลังเสนอซึ่งมี ความแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ เนื่องจากกลไกทาง กฎหมายมีความแตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้งสองจะมีความแตกต่างกันในสองส่วน คือ การกำหนดราคาภาษีคาร์บอนและเงื่อนไขของระยะเวลาในการจัดเก็บภาษี ซึ่งกฎหมายเหล่านี้คาดว่าจะผ่าน ความเห็นชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้อีกประมาณ ๒-๓ ปีข้างหน้า การจัดเก็บภาษีรูปแบบ ETS อาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับปริมาณการปล่อยก๊าซ คาร์บอน กระบวนการตรวจสอบและจัดเก็บข้อมูลเหล่านี้ต้องอาศัยระยะเวลาอย่างน้อยประมาณ ๗ ปี ในระหว่าง

ที่รอกกฎหมายเหล่านี้ อาจจะต้องอาศัยพระราชบัญญัติภาษีคาร์บอนที่กรมสรรพสามิตกำลังเสนอซึ่งจะเกิดขึ้นก่อน กลไกสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การจัดเก็บภาษีจะครอบคลุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนทุกชนิด คือ ด้านพลังงานและขนส่ง ร้อยละ ๗๐ ด้านอุตสาหกรรม ร้อยละ ๑๐ ด้านการเกษตร ร้อยละ ๑๕ และด้านขยะมูลฝอยและอื่น ๆ ร้อยละ ๕ โดยการเก็บภาษีรูปแบบต้นน้ำ เมื่อพิจารณาข้อมูลรายละเอียดของด้านพลังงานและขนส่งพบว่าสัดส่วนการเก็บภาษีจากน้ำมัน ร้อยละ ๓๗ โดยเป็นสัดส่วนที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการใช้น้ำมัน คือ โรงงานขนาดใหญ่หรือโรงผลิตไฟฟ้า ร้อยละ ๑๒ ก๊าซธรรมชาติ ร้อยละ ๒๑ ถ่านหิน ร้อยละ ๑๔ และพลังงานน้ำมันอื่นอีก ร้อยละ ๑๖

การคำนวณอัตราภาษีคาร์บอนแบบต้นน้ำของประเทศไทยมีความใกล้เคียงกับสิงคโปร์ คือ การจัดเก็บภาษีคาร์บอนจากการปล่อยก๊าซคาร์บอน ต้นละ ๖๐๐ บาท เช่น การปล่อยก๊าซจากการใช้แก๊สโซฮอล์ ๙๕ (E10) เฉลี่ยอัตราภาษีคาร์บอน ๑.๒๑ บาทต่อลิตร ส่วนน้ำมันดีเซล (B7) เฉลี่ยอัตราภาษี ๑.๕๑ บาทต่อลิตร เมื่อเปรียบเทียบกับน้ำมันประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีราคา คุณสมบัติ ส่วนผสมที่จะก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนที่แตกต่างกัน และก๊าซคาร์บอนที่ปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศในปริมาณที่แตกต่างกัน เพราะการกำหนดราคาภาษีคาร์บอนจะต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น ดีเซล ๑.๕๑ บาทต่อลิตร แก๊สโซฮอล์ ๙๕ ๑.๒๑ บาทต่อลิตร แก๊สโซฮอล์ E๒๐ ๑.๐๘ บาทต่อลิตร LPG ๑.๙๒ บาทต่อลิตร น้ำมันเตา ๑.๘๕ บาทต่อลิตร และน้ำมันไฮฟอน ๑.๔๙ บาทต่อลิตร

สำหรับประเด็นความท้าทายเกี่ยวกับภาษีคาร์บอนของประเทศไทย คือ

๑. การกำหนดราคาคาร์บอนที่เหมาะสมและความแน่นอนของราคาในอนาคต คือ การจัดเก็บภาษีคาร์บอนในระยะเริ่มต้นอาจมีราคาที่ต่ำ และในอนาคตอาจจะมีการจัดเก็บภาษีในอัตราเพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นจะมีรูปแบบอย่างไร ซึ่งเป็นประเด็นคำถามที่ภาคธุรกิจเอกชนต้องการความชัดเจน เพื่อการวางแผนการประกอบธุรกิจและอาจจะอ้างอิงจากรูปแบบการเก็บภาษีคาร์บอนของสิงคโปร์ที่มีแผนการจัดเก็บภาษีคาร์บอนแบบขั้นบันได กล่าวคือ พ.ศ. ๒๕๖๕ อัตราภาษี ร้อยละ ๕ พ.ศ. ๒๕๖๗ ร้อยละ ๒๕ พ.ศ. ๒๕๖๙ ร้อยละ ๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๗๑-๒๕๗๓ ร้อยละ ๕๐-๘๐ และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๒. โครงสร้างราคาน้ำมัน ภาครัฐจะดำเนินการอย่างไรในอนาคตเกี่ยวกับโครงสร้างราคาน้ำมัน เพราะปัจจุบันยังมีการอุดหนุนราคาน้ำมันในแต่ละประเภท ซึ่งชี้ให้เห็นว่าน้ำมันมีการอุดหนุนราคาที่ไม่เท่ากัน เช่น เบนซิน ๙๕ ๑๐.๖๘ บาทต่อลิตร แก๊สโซฮอล์ ๙๕ ๔.๖๐ บาทต่อลิตร แก๊สโซฮอล์ E๒๐ ๒.๖๑ บาทต่อลิตร และดีเซล ๑.๑๘ บาทต่อลิตร

๓. การขยายฐานภาษี การเลือกเก็บภาษีแบบต้นน้ำที่เสนอโดยกรมสรรพสามิตสามารถดำเนินการได้ แต่ปัจจุบันยังมีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ร้อยละ ๘ มีน้ำมันเชื้อเพลิงหลายประเภทที่อยู่นอกพิกัดภาษี ร้อยละ ๓๖ ภาษีการปล่อยก๊าซอื่น ร้อยละ ๓๐ และการปล่อยก๊าซคาร์บอนที่อยู่ในฐานภาษีสรรพสามิต ร้อยละ ๒๖ นอกจากนี้ น้ำมันเชื้อเพลิงบางประเภทยังไม่จัดเข้าสู่ระบบภาษี เช่น ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน โดยปัจจุบันกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีครอบคลุมการปล่อยก๊าซคาร์บอนเพียงร้อยละ ๒๐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนทั้งหมดทั่วประเทศ

๔. การจัดสรรรายได้จากภาษีคาร์บอน เมื่อมีการเก็บภาษีคาร์บอนเกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในอนาคต แต่อาจจะถูกควบคุมด้วยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ เนื่องจากเงินที่ได้จากภาษีทุกประเภทเป็นรายได้ภาครัฐจึงมีข้อห้ามการนำเงินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ เงินที่ได้จากภาษีคาร์บอนจึงไม่สามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงได้ ซึ่งขัดแย้งกับผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการยอมรับของภาคประชาชนเกี่ยวกับภาษีคาร์บอน ซึ่งปัจจัยที่กำหนดการยอมรับภาษีคาร์บอนของประชาชน คือ ภาษีที่ได้รับจากภาษีคาร์บอนจะต้องถูกนำไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง

รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ อรรถวานิช คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

การเสวนาภายใต้หัวข้อเรื่อง “อนาคตห่วงโซ่เกษตรกรรมและอาหารไทย: เมื่อมีภาษีคาร์บอนและการกีดกันทางการค้าจากคาร์บอน” เป็นการนำเสนอข้อมูลความรู้ที่เกี่ยวข้องกับภาษีคาร์บอนในด้านที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ คือ ด้านเกษตรกรรมและอาหาร ซึ่งภาษีคาร์บอนจะนำมาบังคับใช้ในประเทศไทยในอนาคต ทั้งนี้ การเสวนามีประเด็นที่น่าสนใจ อาทิ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและความพร้อมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ โดยเป็นการนำเสนอข้อมูลจาก รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ อรรถวานิช อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เนื้อหาสำคัญสรุปความได้ดังนี้

ผลกระทบจากภาษีคาร์บอน

การนำแนวคิดเรื่องภาษีคาร์บอนมาปรับใช้ในประเทศไทยจะส่งผลดีในเชิงสิ่งแวดล้อม แต่อาจส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าที่คาดว่าจะปรับตัวสูงขึ้นตามต้นทุนการผลิตที่แปรเปลี่ยนไป และอาจส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อกลุ่มธุรกิจขนาดกลางถึงขนาดเล็ก วิสาหกิจชุมชนและกลุ่มเกษตรกรที่อาจปรับตัวไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ แต่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะไม่กระทบเท่าที่ควร เนื่องจากมีต้นทุนและเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ไว้พอสมควรแล้ว โดยข้อดีและข้อเสียของการนำระบบการเก็บภาษีคาร์บอนมาใช้ในประเทศไทย มีดังนี้

ข้อดี: ๑) กลุ่มธุรกิจ ผู้ประกอบการ หรือผู้มีส่วนในการปล่อยคาร์บอนจะมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจเพื่อหาทางออกและหาทางแก้ไขมากขึ้น รวมถึงการปรับตัวในด้านต่าง ๆ ได้ดีกว่า เมื่อเทียบกับมาตรการหรือกฎระเบียบที่จะใช้บังคับเกี่ยวกับการลดการปล่อยคาร์บอน

๒) ช่วยเพิ่มแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการ ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ปล่อยคาร์บอน ต้องหาทางพัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้ในภาคธุรกิจของตนเอง เพื่อหาทางลดการปล่อยคาร์บอนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของธุรกิจ

๓) ภาครัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีคาร์บอน ซึ่งรายรับที่จัดเก็บได้จากภาษีคาร์บอนดังกล่าว สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่กระทบต่อรายรับ-จ่ายส่วนอื่นของประเทศ

ข้อเสีย: ๑) ความท้าทายของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่จะคำนวณหาเกณฑ์/ระดับ/อัตราภาษีที่เหมาะสม

๒) การใช้ระบบการจัดเก็บภาษีคาร์บอนนั้นถือว่ามีประสิทธิผลน้อยกว่าการที่ภาครัฐจะใช้มาตรการอื่น เช่น การซื้อ-ขายใบอนุญาตการปล่อยคาร์บอนกับภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓) การจัดเก็บภาษีในช่วงแรกจะส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานหรือการดำเนินธุรกิจ

๔) ปัญหาความเสมอภาค ในกรณีที่หน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำหนดอัตราภาษีคาร์บอนกำหนดอัตราที่ไม่เหมาะสม หรือขาดมาตรการช่วยเหลือเพิ่มเติมให้กับกลุ่มที่มีทุนน้อยหรือผู้ได้รับผลกระทบ เช่น เกษตรกร กลุ่มวิสาหกิจชุมชนขนาดเล็ก ฯลฯ

ภาษีคาร์บอนกับผลกระทบกับห่วงโซ่ของเกษตรกรรมและอาหารไทย

จากการศึกษารายงานที่เผยแพร่ในการประชุมขององค์การสหประชาชาติ ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) พบว่าสถานการณ์ จำนวนและสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายภาคธุรกิจของไทยใน พ.ศ. ๒๕๖๑ กลุ่มธุรกิจที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด ๓ ลำดับแรก คือ ภาคธุรกิจพลังงาน (Energy) ร้อยละ ๖๙.๐๖ รองลงมา คือ ภาคเกษตรกรรม (Agriculture) ร้อยละ ๑๕.๖๙ และกระบวนการผลิตสินค้าที่ใช้เครื่องจักรและแรงงาน (Industrial Process) ร้อยละ ๑๐.๗๗ ขณะที่ใน พ.ศ. ๒๕๔๓ กลุ่มธุรกิจที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด ๓ ลำดับแรก คือ ภาคธุรกิจพลังงาน (Energy) ร้อยละ ๖๗.๑๔ รองลงมา คือ ภาคเกษตรกรรม (Agriculture) ร้อยละ ๑๙.๙๕ และกระบวนการผลิตสินค้าที่ใช้เครื่องจักรและแรงงาน (Industrial Process) ร้อยละ ๘.๖๕

จากข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าภาคเกษตรกรรมของไทยเป็นกลุ่มที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนมากเป็นลำดับที่ ๒ ของประเทศ อีกทั้งยังมีสัดส่วนของการปล่อยคาร์บอนเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย โดยภาคเกษตรกรรมที่มีสัดส่วนในการปล่อยคาร์บอน ๓ ลำดับแรก คือ กระบวนการเพาะปลูกข้าว ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ร้อยละ ๕๑.๒๘ รองลงมาคือ ภาคปศุสัตว์ ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ร้อยละ ๑๖.๒๕ และกระบวนการทำปุ๋ย ปล่อยก๊าซเรือนกระจก ร้อยละ ๑๔.๙๐ นอกจากนี้ จากการศึกษาภาพรวมของธุรกิจต่าง ๆ ของโลก พบว่าภาคการเกษตรและอาหารเป็นกลุ่มที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกถึง ๑ ใน ๓ ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดของโลก อีกทั้ง ภาคการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารยังเป็นภาคส่วนที่มีการใช้พลังงานไฟฟ้าสูง มีแนวโน้มต้นทุนในการปล่อยคาร์บอนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่สัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนเพื่อนำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้ามีสัดส่วนต่ำกว่าภาคธุรกิจอื่น ๆ จากข้อมูลดังกล่าวและการนำการจัดเก็บภาษีคาร์บอนมาใช้ คาดว่าจะทำให้สินค้าในกลุ่มดังกล่าวของไทยมีราคาที่สูงขึ้นและสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งใน พ.ศ. ๒๕๖๕ ไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่อันดับที่ ๑๓๔ ของโลก คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๘ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกที่ร้อยละ ๒๙.๔

ผลกระทบของภาษีคาร์บอนภายในประเทศ จากการศึกษาพบว่าสินค้าเกษตรและอาหารเป็นภาคธุรกิจหลักที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุด ดังนั้น สินค้าในกลุ่มดังกล่าวซึ่งถือเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการอุปโภค บริโภคมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นตามไปด้วย และคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องร่วมแบกรับภาษีคาร์บอนมากกว่าผู้ผลิต โดยสินค้าที่ปล่อยคาร์บอนสูง อาทิ ข้าวสารและเนื้อสัตว์ จะมีราคาสูงขึ้น และคาดว่าในช่วงแรกการบริโภคสินค้าในกลุ่มดังกล่าวจะลดลงตามกลไก ส่งผลกระทบต่อทั้งเกษตรกรและกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อการแข่งขันในตลาดโลกของสินค้ากลุ่มดังกล่าวอีกด้วย

ผลกระทบของกลไกภาษีคาร์บอนข้ามพรมแดนต่อสินค้าเกษตรและอาหารของไทย จากการศึกษาพบว่าสินค้าเกษตรและอาหารไทยที่ส่งออกไปขายในตลาดโลกนั้น ผู้ผลิตไทยมีแนวโน้มที่จะต้องแบกรับภาระภาษีคาร์บอนข้ามพรมแดนมากกว่าผู้บริโภคในประเทศที่นำเข้าสินค้าแบบเดียวกันจากต่างประเทศ ทั้งยังส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดของสินค้าเกษตรและอาหารของไทยมีแนวโน้มลดลง หากสินค้านำเข้าของไทยยังเป็นธุรกิจหลักที่ปล่อยคาร์บอนในปริมาณมาก

ผลกระทบของภาษีคาร์บอนต่อภาคเกษตรกรรม แบ่งเป็น ๒ ประเด็น คือ ผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ การปรับตัวและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเกษตรกรที่ต้องปรับแนวทางการทำการเกษตรเพื่อมุ่งไปสู่การผลิตแบบยั่งยืนและเกษตรแบบผสมผสาน ความเสี่ยงในการผลิตลดลงอันเนื่องมาจากการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการทำเกษตรผสมผสานและการปรับตัวจากการทำเกษตรรูปแบบใหม่ รวมถึงการได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐและเงินที่ได้จากการขายคาร์บอนเครดิต ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ต้นทุนพลังงานและปัจจัยการผลิตเพิ่มสูงขึ้น การแข่งขันกับผู้ผลิตทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เร่งปรับตัวผลิตสินค้าที่สร้างคาร์บอนต่ำ เกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินทำกินขนาดเล็กและขาดแคลนทรัพยากรจะเป็นกลุ่มที่ได้เกิดผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านครั้งนี้มากที่สุด

ผลกระทบของภาษีคาร์บอนต่ออุตสาหกรรมอาหาร แบ่งเป็น ๒ ประเด็น คือ ผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ สร้างแรงจูงใจในภาคอุตสาหกรรมอาหารที่จะช่วยหรือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น กระตุ้นการเพิ่มการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่จะช่วยลดการปล่อยคาร์บอน ลดความเสี่ยงอันมีที่มาจากเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และเกิดความต้องการของตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มด้านความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ อุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูงและมีรอบการลงทุนยาวอาจต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมาก อุตสาหกรรมในภูมิภาคที่มีกฎเกณฑ์ภาษีคาร์บอนที่เข้มงวดอาจประสบปัญหาด้านการแข่งขันกับต่างชาติ การเก็บภาษีคาร์บอนอาจทำให้ต้นทุนด้านพลังงานสูงขึ้นตามไปด้วย การดำเนินการและการจัดการนโยบายภาษีคาร์บอนอาจมีความซับซ้อนซึ่งเป็นภาระกับกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก

ผลกระทบของภาษีคาร์บอนต่อผู้บริโภค แบ่งเป็น ๒ ประเด็น คือ ผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ กระตุ้นให้บุคคลและภาคธุรกิจลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้มากขึ้น รายได้จากภาษีคาร์บอนที่จัดเก็บ

จะกลับคืนสู่ผู้บริโภคผ่านการลดภาษีชนิดอื่นซึ่งสามารถช่วยชดเชยต้นทุนที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นได้ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับผลกระทบครั้งนี้ น้อยที่สุด การใช้งบประมาณที่มาจากรายได้จากภาษีคาร์บอนเพื่อสนับสนุนโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากขึ้น เช่น การอุดหนุนหรือการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน หรือการเพิ่มประสิทธิภาพของพลังงาน เป็นต้น ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ การเพิ่มต้นทุนพลังงานโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง และระบบภาษีคาร์บอนอาจมีผลกระทบที่ไม่เป็นธรรม เช่น ทำให้ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยต้องแบกรับภาระมากขึ้นกว่าเดิม

ความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาษีคาร์บอนในประเทศ

ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยยังมีความพร้อมไม่มากนักในการนำระบบคาร์บอนเครดิตมาปรับใช้ในประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ อาทิ ควรเปลี่ยนรูปแบบการให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าเช่นวิธีการเดิม เป็นแบบมีเงื่อนไขพร้อมให้ความรู้เกี่ยวกับการลดการปล่อยคาร์บอนและหลักประกันความเสียหายเพื่อจูงใจให้เกษตรกรปรับการใช้เทคโนโลยีด้านการเกษตรให้มีความเท่าทันกับความเปลี่ยนแปลง ควรเพิ่มจำนวนบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษาทางการเกษตร” (Crop Advisors) สำหรับเกษตรกร ด้วยการยกระดับความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ พร้อมสนับสนุนด้านงบประมาณให้เพียงพอ

นอกจากนี้ ภาครัฐควรกำหนดหรือจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบอาหาร เพื่อขับเคลื่อนและบูรณาการ ทั้งในเชิงนโยบายจากส่วนกลางสู่พื้นที่ และการประเมินผลกระทบจากความเสี่ยงในอนาคตจากมาตรการต่าง ๆ พร้อมนำเสนอแนวทางการรับมือ ควรจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชและศัตรูพืช และมลพิษต่าง ๆ ตลอดห่วงโซ่คุณค่าของสินค้าเกษตรและอาหาร ควรเพิ่มบุคลากร/บริษัทภายในประเทศที่จะทำหน้าที่ในกระบวนการตรวจวัด รายงานและการทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคเกษตรและอาหาร ควรเพิ่มมาตรการ/แรงจูงใจ เพื่อยกระดับมูลค่าให้กับตลาดของสินค้าเกษตรและอาหารคาร์บอนต่ำ ควรกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนแทนเชื้อเพลิงฟอสซิล เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศ พร้อมลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไปด้วย และผลักดันกฎหมายที่เอื้อต่อการลงทุนและนโยบายสนับสนุนที่ชัดเจน เช่น มาตรการจูงใจทางภาษี การกำหนดราคาคาร์บอนผ่านกลไกตลาด เป็นต้น

อีกทั้ง ควรสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสำหรับพลังงานหมุนเวียน เช่น การกักเก็บพลังงานและการขยายโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อลดปัญหาความไม่ต่อเนื่องในการจัดหาพลังงาน ควรมีมาตรการ/เครื่องมือที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อบังคับใช้และสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ก่อมลพิษและผู้มีส่วนร่วมในการก่อมลพิษมีทางเลือกที่ดีที่สุดและต้นทุนต่ำที่สุดในการลดมลพิษตามบริบทของตนเอง มีการกำหนดรางวัลให้ผู้ที่ช่วย

ลดคาร์บอนและบทลงโทษสำหรับผู้ปล่อยคาร์บอน สนับสนุนส่งเสริมให้มีกลไกตลาดที่จะช่วยลดต้นทุนในการกำกับและติดตาม ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ สร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อลดคาร์บอน และช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเกิดการพัฒนายั่งยืน การนำกลไกกองทุนมาใช้ในการแก้ปัญหาเพื่อลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินที่ไม่แน่นอน

ขณะที่ภาคเอกชนจำเป็นต้องพิจารณาว่าภาคีคาร์บอนจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอย่างไร และต้องปรับเปลี่ยนระบบวิธีการทำงานหรือการผลิตที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถวัดและรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกกับหน่วยงานที่จะเข้ามาตรวจวัดได้ นอกจากนี้ ยังต้องปรับเปลี่ยนหรือคิดค้นผลิตภัณฑ์นวัตกรรมหรือการออกแบบ และการบริการใหม่ที่จะมาสนับสนุนการเกิดคาร์บอนต่ำ รวมถึงการลงทุนในด้านการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยลดคาร์บอนในกิจกรรมหรือกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปผลช่วงการถาม-ตอบ (Q&A)

๑. ผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้ภาคีคาร์บอนจะเป็นอย่างไร ?

ตอบ ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน หากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมถึงบุคคลทั่วไปไม่ปรับการดำเนินชีวิตและวิธีการบริหารธุรกิจหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เพื่อรองรับการเข้าสู่ระบบภาคีคาร์บอน สิ่งที่จะกระทบลำดับแรก คือ สินค้าต่าง ๆ รอบตัวจะมีราคาที่สูงขึ้น ขณะที่ภาครัฐจำเป็นต้องมีการจัดสรรหรือหาวิธีช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบในระดับต่าง ๆ ด้วย โดยในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านดังเช่นนานาประเทศที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว เช่น การกำหนดแผนงาน การประกาศวิธีที่จะดำเนินงาน (Time Line) ให้ทุกภาคส่วนทราบล่วงหน้า การเตรียมมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ ฯลฯ

ทั้งนี้ มาตรการเกี่ยวกับภาคีคาร์บอนของไทยจำเป็นต้องเข้าสู่ภาคบังคับ อันเนื่องมาจากข้อตกลงหรือนโยบายด้าน “Net Zero” หรือการดำเนินการเพื่อการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาประเทศ หากไทยยังไม่ดำเนินการใด ๆ จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้าระหว่างประเทศต่อไปในอนาคต

๒. ภาคีคาร์บอนจะทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เปลี่ยนไปได้หรือไม่อย่างไร ?

ตอบ ปัญหานี้เกิดขึ้นจากกลไกตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพ การผลิตสินค้าออกมามากกว่าความต้องการ ขณะที่ต้องคำนึงถึงประเด็นการปล่อยก๊าซคาร์บอนของแต่ละหน่วยงาน และบุคคลปล่อยก๊าซออกมาไม่เท่ากัน จำเป็นต้องจ่ายภาษีดังกล่าวในปริมาณเท่ากันหรือไม่ รวมถึงความเหมาะสมของอัตราการจัดเก็บภาคีคาร์บอนที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่จะส่งผลต่อการสร้างก๊าซเรือนกระจก ซึ่งหากปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ในประเด็นดังกล่าวได้ ปัญหา Climate Change จะลดลง รวมถึงการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มและให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน และอาจต้องแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบบางอย่างที่ยังไม่เอื้อต่อการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

๓. ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จหรือเกิดปัญหาภายหลังการดำเนินการเรื่องภาษีคาร์บอน ?

ตอบ ผลการศึกษา พบว่าประเทศที่จะประสบความสำเร็จในเรื่องภาษีคาร์บอนนี้ จำเป็นต้องมี ๓ เงื่อนไขที่สำคัญ คือ

๑) ในช่วงการเปลี่ยนผ่านหรือการดำเนินการในระยะแรกจำเป็นต้องมีมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด

๒) เจตนารมณ์ต้องไม่เปลี่ยน คือ การกำหนดมาตรการใด ๆ ออกมา รัฐต้องคำนึงถึงการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนให้ได้

๓) ออกแบบระบบนิเวศน์ หรือการให้ความสำคัญกับการกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

๔. การจัดเก็บภาษีคาร์บอน ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงการสร้างแรงจูงใจด้านการวิจัยและพัฒนาเพื่อช่วยลดการปล่อยคาร์บอน รวมถึงมีมาตรการกระตุ้นภาคครัวเรือนหรือไม่ อย่างไร ?

ตอบ ภาคธุรกิจมีขีดความสามารถในการเข้าถึงด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) ที่แตกต่างกัน โดยผู้ประกอบการรายใหญ่มีงบประมาณและความสามารถที่จะเข้าถึงด้านการวิจัยและพัฒนาได้มากกว่าผู้ประกอบการขนาดกลางและรายย่อย ขณะที่ภาคการเกษตรไทยยังไม่ได้รับการกระตุ้นหรือการให้ความรู้สร้างความเข้าใจเท่าที่ควร รวมถึงมาตรการของรัฐบางอย่างในปัจจุบัน เช่น การลดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นมาตรการที่ขัดแย้งกับแนวคิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพราะไปกระตุ้นการใช้พลังงานในภาคการขนส่งซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ภาครัฐควรกลับมาทบทวนและผลักดันมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมหรือเกี่ยวข้องต่อไป

ดร.กฤษฎา บุญชัย เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

ภาษีคาร์บอน คือ เครื่องมือทางเศรษฐกิจที่เรียกเก็บจากกิจกรรมหรือผลิตภัณฑ์ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นต้นเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป้าหมายของภาษีนี้นี้ คือ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านการส่งสัญญาณทางราคา ทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมตามหลัก "ผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย" (Polluter Pays Principle) ภาษีคาร์บอนเริ่มได้รับความสนใจในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ ท่ามกลางความพยายามของนานาชาติในการจัดการปัญหาสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะหลังจากการลงนามใน พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ใน พ.ศ. ๒๕๔๐ และต่อเนื่องมาถึง ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ หลายประเทศจึงได้นำภาษีคาร์บอนมาใช้เพื่อสนับสนุนเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ

ภาษีคาร์บอนในมุมมองทางรัฐศาสตร์และมานุษยวิทยาในทางรัฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน รวมถึงด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีชีวิตอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) รายงานการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๖๓ อุณหภูมิพื้นผิวโลกเพิ่มสูงขึ้นประมาณ ๑ องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุคก่อนปฏิวัติ

อุตสาหกรรม จนเกิดการตั้งเป้าหมายการรักษาอุณหภูมิทั่วโลกตามข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ว่าไม่ให้อุณหภูมิของโลกสูงขึ้นเกินกว่า ๒ องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับยุคอุตสาหกรรม และพยายามจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิไม่ให้เกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส แต่ใน พ.ศ. ๒๕๖๗ อุณหภูมิโลกสูงถึง ๑.๕ แล้ว จึงเกิดการตั้งคำถามทางรัฐศาสตร์ว่า เราจะบริหารจัดการกับเรื่องนี้ได้อย่างไร

นอกจากนี้ในทางรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นธรรม สถานการณ์ภาวะโลกร้อนหรือสภาวะโลกรวน (Climate Change) พบว่าเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม จากกลุ่มประเทศที่ใช้พลังงานฟอสซิลขนาดใหญ่เพื่อให้ระบบทุนนิยมของโลกเติบโต จนเกิดปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบ “ตลาดคาร์บอน” เกิดขึ้นมาจากฐานความคิดที่มองว่าภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะภาคพลังงานปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมหาศาลและลดการปล่อยลงได้น้อย ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดคือ ป่าไม้ ทะเล แม่น้ำสามารถดูดซับมลพิษได้ โดยหากภาคอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษปริมาณจำนวนเท่าใด จะนำธรรมชาติมาช่วยฟื้นฟู หรือที่เรียกว่า “การชดเชยคาร์บอน” เมื่อบัญชีปล่อยมลพิษและบัญชีดูดกลับมีปริมาณเท่ากัน เรียกว่า “คาร์บอนเป็นกลาง (Net Zero)” ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ระบบตลาดคาร์บอนอาจเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ก่อมลพิษว่าไม่จำเป็นต้องลดการปล่อยมลพิษ เพียงแต่เอาเงินไปลงทุนปลูกป่าในพื้นที่ต่าง ๆ พฤติกรรมดังกล่าวสร้างความไม่เป็นธรรมอย่างมาก เนื่องจากผู้ที่มีเงินมากย่อมสามารถปล่อยมลพิษได้มาก และยังมีแนวโน้มปล่อยมลพิษต่อไปอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดคำถามว่ามีความเป็นธรรมหรือไม่ และภาษีคาร์บอนจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนได้จริงหรือไม่

ในทางมานุษยวิทยา เมื่อเกิดปัญหาเรื่องโลกร้อน มนุษย์จะยังจะทำลายธรรมชาติไปเช่นนี้ตลอดหรือสามารถเปลี่ยนผ่านไปยังวัฒนธรรมที่สามารถเกื้อกูลกับธรรมชาติได้มากขึ้น เช่น แนวความคิดเรื่องการเติบโตสีเขียว (Green Growth) หรือการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้ ทั้งนี้ หลักการหรือแนวคิดที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา มีดังนี้ ๑) polluter pays principle คือ หลักการให้ผู้ปล่อยคาร์บอนรายใหญ่และทำลายสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบ ไม่ใช่เพียงแค่การจ่ายเงิน ซึ่งเป็นหลักการรับผิดชอบต่อการลดคาร์บอนของตัวเองรวมถึงการรับผิดชอบต่อสังคม ปรากฏอยู่ในหลักของอนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบที่แตกต่าง หากมีการจัดเก็บภาษีคาร์บอน ควรเป็นการเปลี่ยนพฤติกรรมไม่ใช่เปลี่ยนเพียงโครงสร้างเท่านั้น ๒) ไม่ให้เป็นภาระของประชาชน โดยต้องมีการออกแบบสัดส่วนในการเก็บภาษีให้ถูกต้องชัดเจน โดยกลุ่มอุตสาหกรรมที่ปล่อยคาร์บอนขนาดใหญ่ควรที่จะโดนเก็บภาษีคาร์บอนมากกว่าหรือป้องกันการผลกระทบไปสู่ประชาชน ๓) การสร้างภูมิคุ้มกันหรือความเสี่ยงไปยังประชาชน ทำอย่างไรให้ประชาชนมีศรัทธาในการเก็บภาษีและมั่นใจว่ารัฐจัดเก็บภาษีอย่างโปร่งใส

ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำภาษีคาร์บอนมาใช้ ได้แก่ ๑) สวีเดน สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ ๒๕ และมี GDP ที่เติบโต ๒) แคนาดา สามารถลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลลงร้อยละ ๑๐ และเศรษฐกิจยังเติบโตอย่างต่อเนื่อง ๓) สวิตเซอร์แลนด์ ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากอาคารและอุตสาหกรรมลงได้มากกว่าร้อยละ ๑๕ ๔) สหราชอาณาจักร สามารถลดการใช้ถ่านหินมากกว่าร้อยละ ๙๐ ในช่วง ๖ ปีแรก และ ๕) ญี่ปุ่น สามารถลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคพลังงานและอุตสาหกรรม

ประเทศที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการนำภาษีคาร์บอนมาใช้ เช่น ๑) ออสเตรเลีย เกิดการต่อต้านจากภาคอุตสาหกรรมและประชาชนและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลกลางที่ไม่สนับสนุน ๒) สหรัฐอเมริกา การลงประชามติไม่ผ่านเนื่องจากขาดการสนับสนุนจากกลุ่มสิ่งแวดล้อม ๓) แคนาดา (บางจังหวัด เช่น Ontario) ขาดกลไกการตรวจสอบและความโปร่งใส ภาษีคาร์บอนถูกรวมกับนโยบายที่ไม่ชัดเจน ๔) ฝรั่งเศส เกิดการประท้วงจากประชาชน เนื่องจากการขึ้นภาษีเชื้อเพลิงอย่างรวดเร็วโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนรายได้ต่ำ ๕) ซิลี ภาษีคาร์บอนต่ำเกินไปจนไม่มีผลกระทบต่อพฤติกรรม และ ๖) โปแลนด์ การพึ่งพาถ่านหินสูงและการต่อต้านจากกลุ่มอุตสาหกรรม

การนำภาษีคาร์บอนมาใช้มีปัจจัยแห่งความสำเร็จ ดังนี้

๑. การสื่อสารและสร้างความเข้าใจให้ประชาชน การอธิบายประโยชน์ของภาษีคาร์บอนในแง่สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ แสดงความโปร่งใสในการใช้รายได้จากภาษี เช่น การสนับสนุนพลังงานสะอาดและชดเชยค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนกลุ่มเปราะบาง

๒. การจัดสรรรายได้จากภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้รายได้สนับสนุนการปรับตัวของชุมชน เช่น การลงทุนในพลังงานสะอาด การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและการลดค่าใช้จ่ายครัวเรือน

๓. อัตราภาษีที่เหมาะสมและค่อยเป็นค่อยไป โดยกำหนดภาษีในระดับที่ไม่เป็นภาระเกินไปในระยะแรกและเพิ่มอัตราภาษีตามช่วงเวลา

๔. การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การออกแบบนโยบายที่เปิดให้ประชาชนและกลุ่มองค์กรสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น

๕. ความโปร่งใสและการตรวจสอบ มีระบบติดตามและรายงานผลกระทบจากการบังคับใช้ภาษี

๖. การสนับสนุนทางการเมือง รัฐบาลต้องสนับสนุนอย่างเต็มที่และมีความมั่นคงในการผลักดันนโยบาย

อย่างไรก็ดี ในการนำภาษีคาร์บอนมาใช้พบปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลว ดังนี้

๑. ขาดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของนโยบาย หรือเข้าใจผิดว่าภาษีคาร์บอนเป็นภาระที่เพิ่มขึ้น

๒. กำหนดอัตราภาษีที่ไม่เหมาะสมในระดับที่ต่ำเกินไป จนไม่สร้างแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซ หรือสูงเกินไปจนสร้างภาระต่อประชาชน

๓. เกิดการต่อต้านจากกลุ่มอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมบางกลุ่มต่อต้านการดำเนินการโดยอ้างถึงต้นทุนการดำเนินธุรกิจและการสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน

๔. ขาดการสนับสนุนกลุ่มเปราะบาง ไม่ชดเชยค่าใช้จ่ายให้กับกลุ่มรายได้น้อย ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม

๕. มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากรัฐบาลที่ไม่สนับสนุนนโยบายดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย

๖. มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสิ่งแวดล้อม ภาครัฐ และภาคอุตสาหกรรม

๗. ขาดความโปร่งใสและความเชื่อมั่น ประชาชนไม่ทราบความชัดเจนว่ารายได้จากภาษีถูกนำไปใช้อย่างไร

แนวทางการออกแบบภาษีคาร์บอนโดยเน้นขีดจำกัดของธรรมชาติ มุ่งเน้นที่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศเป็นตัวตั้ง พร้อมคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเปราะบาง เช่น ชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกรรายย่อยและคนจนเมือง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมีทรัพยากรจำกัดในการปรับตัว มีหลักการสำคัญ คือ

๑. กำหนดเพดานการปล่อยก๊าซในระดับประเทศและอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับขีดจำกัดของระบบนิเวศ เช่น การคำนวณจากงบประมาณคาร์บอน (Carbon Budget)

๒. รายได้จากภาษีคาร์บอนต้องใช้ในโครงการที่ฟื้นฟูระบบนิเวศ เช่น การอนุรักษ์ป่าไม้ การฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ และการลดการพึ่งพาพลังงานฟอสซิล

๓. ใช้ระบบอัตราภาษีก้าวหน้า เพื่อให้ผู้ปล่อยก๊าซรายใหญ่ เช่น อุตสาหกรรมหนักและพลังงานฟอสซิล แบกรับภาระภาษีมากกว่ากลุ่มรายย่อยหรือชุมชนท้องถิ่น

๔. ยกเว้นภาษีหรือให้เงินอุดหนุนแก่กลุ่มเปราะบาง เช่น เกษตรกรรายย่อย ชนพื้นเมืองและคนจนเมือง

๕. คืนรายได้จากภาษีผ่านโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสังคม เช่น การสร้างพลังงานชุมชน การสนับสนุนเกษตรนิเวศ

๖. การอุดหนุนการปรับตัวของกลุ่มเปราะบางจัดตั้ง กองทุนเพื่อความเป็นธรรมทางสภาพภูมิอากาศ (Climate Justice Fund) เพื่อสนับสนุนโครงการชุมชนที่ลดการปล่อยก๊าซและสร้างความยั่งยืน

๗. รับรองสิทธิของกลุ่มเปราะบางในการเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลที่จำเป็นต่อการปรับตัว

๘. สนับสนุนชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและงบประมาณที่ได้จากภาษี

ข้อดีของภาษีคาร์บอนในบริบทความเหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง เนื่องจากกลุ่มทุนอุตสาหกรรมและธุรกิจพลังงานฟอสซิลมีอิทธิพลสูงในประเทศไทย การใช้ภาษีคาร์บอนช่วยให้รัฐสามารถเก็บภาษีจากผู้ปล่อยมลพิษรายใหญ่โดยตรง ซึ่งมีความสะดวกกว่าการกำหนดเพดานและจัดการตลาดที่ซับซ้อน ได้แก่ ๑) การลดผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบางด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจที่เหลื่อมล้ำ ภาษีคาร์บอนสามารถออกแบบให้เป็นอัตราก้าวหน้า เช่นเดียวกับภาษีที่ดิน เพื่อลดผลกระทบต่อชุมชนชนบท เกษตรกรรายย่อยและคนจนเมือง ๒) ลดความเสี่ยงจาก Greenwashing ตลาดคาร์บอนมักถูกวิจารณ์ว่าช่วยให้ธุรกิจขนาดใหญ่ "ซื้อสิทธิ์" เพื่อปล่อยก๊าซต่อไปโดยไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ขณะที่ภาษีคาร์บอนกำหนดแรงจูงใจโดยตรงให้ลดการปล่อย ๓) การกระจายรายได้ที่ยั่งยืน รายได้จากภาษีสามารถนำไปใช้ในโครงการที่สร้างความยั่งยืน เช่น การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในชุมชน การสนับสนุนเกษตรนิเวศ และการฟื้นฟูธรรมชาติ

สำหรับข้อจำกัดของตลาดคาร์บอน ได้แก่ ๑) ความซับซ้อนและต้นทุนการดำเนินการสูง การจัดตั้งตลาดคาร์บอนต้องใช้ทรัพยากรสูงและมีความซับซ้อนทางเทคนิค ๒) การกระจุกตัวของผลประโยชน์ ตลาดมักถูกครอบงำโดยธุรกิจขนาดใหญ่ และชุมชนท้องถิ่นที่ขาดความรู้และทรัพยากรไม่ได้ประโยชน์ ๓) ผลกระทบต่อ

กลุ่มเปราะบาง การชดเชยคาร์บอนผ่านโครงการเชิงพาณิชย์ เช่น การปลูกป่า อาจรู้ค่าพื้นที่ของชุมชนชนพื้นเมืองและเกษตรกร ดังนั้น ภาษีคาร์บอน หากมีการออกแบบที่ดีจึงสามารถตอบโจทย์ความเป็นธรรมทางสังคม ออกแบบให้กลุ่มปล่อยก๊าซรายใหญ่รับผิดชอบ ผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบาง อีกทั้งควรมีความโปร่งใสและง่ายต่อการบริหารจัดการ โดยใช้กลไกการจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว คืนรายได้ให้ชุมชนและส่งเสริมการฟื้นฟูธรรมชาติ นำรายได้ไปใช้ในโครงการที่ฟื้นฟูธรรมชาติและช่วยลดการปล่อยก๊าซในระยะยาว ลดความเสี่ยงจากการฉ้อโกงและการฟอกเขียว หรือ Greenwashing โดยใช้แรงจูงใจโดยตรงเพื่อให้ผู้ปล่อยก๊าซปรับเปลี่ยนพฤติกรรมแนวทางการดำเนินการ หากประเทศไทยเลือกใช้ภาษีคาร์บอน ระบบควรถูกออกแบบให้โปร่งใสครอบคลุมและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน พร้อมทั้งปรับปรุงโครงสร้างนโยบายที่ส่งเสริมความยั่งยืนและความเป็นธรรมทั้งในเชิงสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ถาม-ตอบ (Q&A)

๑. หากพูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ภาษีคาร์บอนจะทำให้ปัญหา Climate Change เปลี่ยนไปได้หรือไม่ ?

ตอบ ภาษีคาร์บอนจะเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ทำให้กลุ่มที่ใช้ทรัพยากรมากและทำลายระบบนิเวศ เช่น อุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และการเก็บภาษีคาร์บอนจากกลุ่มเหล่านี้ จะทำให้มีงบประมาณในการส่งเสริมความเข้มแข็งในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองที่เกี่ยวข้องกับการลดการปล่อยมลพิษ เช่น การขนส่งสาธารณะ อาหาร การศึกษา ซึ่งอาจต้องใช้กลไกภาคบังคับมากขึ้น โดยไม่ให้มีการผลักความรับผิดชอบ แต่ให้ความรับผิดชอบว่าจะลดหรือปรับอย่างไร นอกจากนี้ คือ เรื่องแรงจูงใจไม่ควรนำเรื่องของแรงจูงใจไปลดความรับผิดชอบในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเหมือนที่ตลาดคาร์บอนกำลังจะทำ ภาคอุตสาหกรรมต้องเลิกวิธีคิดชดเชย เพราะเป็นการปิดความรับผิดชอบ ไม่ควรนำแรงจูงใจจากคาร์บอนเครดิตมาลดทอนความรับผิดชอบของตัวเองลงไป ซึ่งจะช่วยให้ป้องกันปัญหาและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้หลายเรื่อง

๒. ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จหรือเกิดปัญหาภายหลังการดำเนินการเรื่องภาษีคาร์บอนไปแล้ว ?

ตอบ จากที่กล่าวข้างต้นมีประสบการณ์จากหลาย ๆ ประเทศที่ประสบความสำเร็จสามารถทำให้ปริมาณคาร์บอนลดลง เกิดการปรับเปลี่ยนในภาคอุตสาหกรรมและมีการเปลี่ยนผ่านได้มากขึ้น รวมทั้งการนำไปส่งเสริมกิจกรรมอื่น เช่น พลังงานหมุนเวียนและส่งเสริมการดำรงชีวิตของกลุ่มเปราะบาง อย่างไรก็ตาม ภูมิคุ้มกันล้มเหลวเกิดขึ้นในบางประเทศเช่นเดียวกัน เช่น การเก็บภาษีคาร์บอนต่ำไป หรือไม่สามารถทำความเข้าใจกับประชาชนในสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นจนนำไปสู่การประท้วงต่อต้าน เพราะเกิดความไม่เข้าใจ นั่นคือ ยังไม่ได้ถูกออกแบบว่าจะนำงบประมาณที่จัดเก็บเหล่านี้ไปช่วยเหลือบุคคลเปราะบางเหล่านั้นอย่างไร เพราะยังไม่มี ความชัดเจน คนก็จะมีคำถามเรื่องความไม่เป็นธรรมว่าประชาชนต้องเสียภาษีแต่ไม่ได้รับการดูแล สิ่งนี้คือสิ่งที่ เป็นความตระหนัก (Awareness) ที่เราจะต้องออกแบบว่าจะทำอย่างไรให้ภาษีคาร์บอนไม่ติดกับดักเหล่านั้น

๓. การจัดเก็บภาษีคาร์บอน ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงการสร้างแรงจูงใจด้านการวิจัยและพัฒนา เพื่อช่วยลดการปล่อยคาร์บอน รวมถึงมีมาตรการกระตุ้นภาคครัวเรือนหรือไม่ อย่างไร ?

ตอบ เครื่องมือในทางนโยบายและการเงิน เช่น payment for ecological service หรือ การจ่ายค่าตอบแทน การให้บริการของระบบนิเวศ ซึ่งหน่วยงานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมได้ให้ความสนใจกับเรื่องนี้มาก ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีกลุ่มหรือชุมชนที่มีการดูแลระบบนิเวศได้ดี กลุ่มหรือชุมชนนั้นไม่เพียงแต่ไม่ต้องจ่ายภาษี แต่จะได้รับการจ่าย ในฐานะผู้ดูแลระบบนิเวศที่ดีอีกด้วย การจ่ายอาจเป็นในรูปแบบของงบประมาณ หรือกองทุน หลักการคือ กลุ่มใดดูแลรักษาระบบนิเวศดี รัฐต้องมีกระบวนการสนับสนุน นอกจากนี้ ยังมีเรื่อง Green Bond ยกตัวอย่าง เช่น หากมีการใช้งบประมาณร้อยละล้านบาทให้หน่วยงานรัฐดูแลเรื่องขยะ แต่ถ้าชุมชนหรือกลุ่มทำกันตัวเอง โดยใช้งบประมาณเพียง ๒๐ ล้านบาท รัฐก็อาจจะให้งบแก่ชุมชนเพิ่มเป็น ๕๐ ล้านบาท ซึ่งรัฐก็จะสามารถ ประหยัดงบประมาณได้มาก หมายความว่า ผู้ปฏิบัติการตามนโยบาย (Actor) ไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นแค่หน่วยงานรัฐ อย่างเดียว แต่ควรเกิดจากความร่วมมือของภาคีหลายภาคส่วนที่สามารถใช้งบประมาณเหล่านี้ โดยไม่ได้ ผูกขาดกับกลไกภาครัฐเพียงอย่างเดียว

การเสวนา เรื่อง ระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัยที่มั่นคงและยั่งยืน: ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพลณัฐ ญัฐพัตถนันท์ อาจารย์ประจำคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ดร.กฤษฎา วีระโกศลพงศ์ อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนายศุภลักษณ์ บำรุงกิจ นักวิชาการด้านรัฐสวัสดิการและประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ ดำเนินการเสวนา โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนัญญ์ เมฆหมอก อาจารย์ประจำคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร





ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพลณัฐ ญัฐพัถรนนท์ อาจารย์ประจำคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปัจจุบันประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงเป็นเรื่องที่ควรมีการจัดระบบสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ แต่เกิดประเด็นคำถามว่าทำอย่างไรให้การจัดสวัสดิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและเกิดแรงงานที่เป็นสังคมสูงวัย นอกจากนั้นยังพบว่าคนที่อยู่ในระบบประกันสังคมมีจำนวนที่น้อยมาก และเป็นแรงงานในระบบที่มีสัญญาจ้างที่มั่นคง แต่ในสังคมไทยยังมีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่ง คือ แรงงานนอกระบบที่สมัครงานเข้าไปเองและยังขาดสวัสดิการจากระบบประกันสังคม จึงเป็นที่น่าสนใจว่าทำอย่างไรระบบประกันสังคมจึงจะครอบคลุมบุคคลที่เป็นแรงงานนอกระบบด้วย

การจะทำให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ดียามชรา รัฐต้องเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลผู้สูงอายุ ภายใต้อความคิดว่า ทำอย่างไรเมื่อมีผู้สูงอายุมากขึ้น เงินที่มีอยู่จะสามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงหรือไม่ เป็นสิ่งที่ทุกคนควรให้ความสำคัญ เพื่อจะตอบคำถามความมั่นคงและยั่งยืนในวัยชราของผู้สูงอายุ ซึ่งประเด็นนี้แรงงานในระบบที่มีหลักประกันสังคมจะรู้สึกว่ามี ความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันแรงงานนอกระบบจะรู้สึกไม่มีความมั่นคงในวัยชรา จึงนำไปสู่ประเด็นคำถามสำคัญ คือ ๑) ทำอย่างไรให้ประกันสังคมสามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบและประเด็นการให้ผู้สูงอายุอยู่ได้อย่างมั่นคง และ ๒) ทำอย่างไรที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีเงินเพียงพอสำหรับการใช้จ่าย

การปฏิรูปกองทุนประกันสังคม

สังคมไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุ รัฐจึงเป็นหน่วยงานหลักที่จะดูแลผู้สูงอายุ เมื่อมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดข้อสังเกตว่าเงินกองทุนประกันสังคมจะเพียงพอและทั่วถึงหรือไม่ในการดูแลผู้สูงอายุ การจะทำให้สวัสดิการของผู้สูงอายุมีอย่างเพียงพอ สิ่งสำคัญ คือ การปฏิรูปกองทุนประกันสังคม ภายใต้อความคิดว่า ทำอย่างไรที่จะทำให้กองทุนประกันสังคมครอบคลุมแรงงานที่สมควรได้รับ เพื่อให้ดึงดูดผู้เข้าร่วมกองทุนประกันสังคมมากขึ้น และทำอย่างไรให้คนที่ทำงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มั่นคงมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยมีการแบ่งกลุ่มแรงงาน และแรงงานแต่ละประเภทมีเงินกองทุนที่แยกจากกัน ในกรณีแรงงานในระบบ คนกลุ่มนี้จะมี ความมั่นใจว่าทำงานไปแล้วจะได้รับผลตอบแทนจากการทำงานที่สามารถทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น เพราะมีสัญญาจ้างที่มั่นคง แต่สำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบจะเป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่สามารถมีหลักประกันในการดำรงชีวิต เพราะต้องสมัครใจเข้าไปเข้าร่วมกองทุนด้วยตนเอง ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ คนจำนวนมากไม่ได้สมัครใจอยากเข้าร่วมในกองทุนประกันสังคม เพราะไม่รู้ว่าจะได้อะไรจากการนำเงินไปไว้ในกองทุนประกันสังคม เพราะรายได้น้อยอยู่แล้ว ทำไมจะต้องเอาไปเข้ากองทุนประกันสังคมอีก ก็จะทำให้รายได้น้อยลงไปอีก ไม่พอกับค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่จะได้รับต่างจากผู้ที่เป็นแรงงานในระบบ

ปัญหาที่สำคัญของผู้เข้าร่วมในกองทุนประกันสังคม คือ ปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิต เพื่อแก้ไขปัญหานี้ต้องมีการดำเนินการ คือ ๑) ต้องให้คนทำงานมีความมั่นคงมากขึ้นทั้งในวัยทำงานและวัยเกษียณ รวมทั้งการเป็นสังคมผู้สูงอายุรัฐต้องออกแบบระบบประกันสังคมที่ครอบคลุม มั่นคงและยั่งยืนมารองรับ ๒) การทบทวนแนวทางบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและแก้ไขสถานะขาดทุนและการลงทุน และ ๓) การเพิ่มปริมาณเงินสมทบ และขยายสิทธิประโยชน์ให้ผู้สูงอายุ

ปัญหาแรงงาน

แรงงานของประเทศไทยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ แรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยแรงงานที่พบปัญหา คือ แรงงานนอกระบบ กล่าวคือ แรงงานในระบบจะเป็นแรงงานที่มีสัญญาจ้างที่ชัดเจน มีความมั่นคงในชีวิต เป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม มีรายได้ไว้ใช้จ่ายในช่วงสูงอายุ ส่วนแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว ระยะเวลาสั้น มีรายได้แต่ละเดือนน้อย โดยแรงงานนอกระบบไม่มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคม แรงงานนอกระบบจึงเป็นแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงในชีวิต ขาดการออมเงิน ขาดอำนาจในการต่อรอง ขาดสิทธิประโยชน์ด้านสาธารณสุข รวมทั้งสิทธิประโยชน์ด้านการทำงาน เนื่องจากบางกลุ่มเป็นการจ้างงานในระยะเวลาสั้น การจะนำเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต้องมีการทำงานในระยะยาวและยังพบว่าปัจจุบันรูปแบบการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การปฏิรูประบบประกันสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็น จึงนำไปสู่ประเด็นคำถามว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้แรงงานทุกประเภทเข้าสู่ระบบประกันสังคม เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการทำงาน เนื่องจากรูปแบบการทำงานเปลี่ยนจากแรงงานที่เป็นทางการ ไปสู่แรงงานที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น ดังนั้น รัฐต้องปฏิรูประบบประกันสังคมให้เชื่อมโยงกับองค์ประกอบของระบบสวัสดิการ

การเพิ่มสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคม

เมื่อพิจารณารูปแบบของประเทศไทยซึ่งมีการพัฒนาการประกอบอาชีพระบบแพลตฟอร์มสมัยใหม่ เช่น ผู้ที่ประกอบอาชีพไรเดอร์ส่งอาหาร คนเหล่านี้ คือ คนที่ต้องทำงานแข่งกับเวลาและความเสี่ยงบนท้องถนน เพื่อให้ทำงานได้มากที่สุด ให้ได้เงินเยอะที่สุดในแต่ละวัน กลุ่มคนเหล่านี้รายได้จะไม่ได้นำเข้ากองทุนประกันสังคม เนื่องจากรายได้ไม่แน่นอน จึงเป็นกลุ่มที่ขาดอำนาจต่อรองในด้านของสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการ และไม่มีเงินออมประกอบกับมีภาระทางครอบครัว อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสังคมคือ ระบบที่ผู้ประกันตนทุกคนมาร่วมแชร์เงิน ซึ่งฝ่ายบริหารของกองทุนคือ กลุ่มคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม เมื่อได้เงินมาก็จะนำเงินไปลงทุน โดยจากการศึกษาวิจัย พบว่าระเบียบราชการในการทำแผนงาน/นโยบาย และแผนการปฏิบัติการของสำนักงานประกันสังคมระยะ ๕ ปี เมื่อนำเงินไปลงทุนแล้ว เกิดปัญหาการผันผวนทางเศรษฐกิจและมีปัจจัยมากมายที่ส่งผลกระทบต่อในแต่ละช่วงเวลา การลงทุนนี้ไม่สามารถที่จะนำไปปรับแก้ได้ ปัญหาเหล่านี้จึงสะสมในระบบราชการขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ ทำให้ขาดความคล่องตัวไม่ทันความเปลี่ยนแปลงของสถานะเศรษฐกิจ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบประกันสังคม จึงควรมีการปรับแก้ระบบราชการ เพื่อเป็นการเพิ่มความคล่องตัวและด้านสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สิ่งที่เป็นข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ การแก้ปัญหาเหล่านี้จะทำได้โดยการแก้ไขระบบราชการให้มีวิธีคิดในเชิงธุรกิจมากขึ้น เพราะการลงทุนย่อมต้องการผลกำไร

นโยบาย/กลไกในการดำเนินงานของภาครัฐ

ปัญหาของแรงงานในประเทศไทยเกิดจากการที่ต้องการแยกแรงงานออกเป็นหลายระดับ เช่น ระยะเวลาการจ้างงานยาวจนเกษียณก็จะมี ความมั่นคงมากขึ้น ขณะที่ระยะเวลาการจ้างงานสั้นจะมี

ความมั่นคงน้อย ซึ่งหากเป็นแรงงานภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะมีความมั่นคงมากกว่าแรงงานตามมาตรา ๔๐ ที่ต้องสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม ดังนั้น เงินที่นำไปรวมกันไว้ในกองทุนประกันสังคม เมื่อเป็นแรงงานนอกระบบรายได้น้อยกว่าแรงงานในระบบ เมื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคมจะทำให้ได้รับผลตอบแทนน้อยกว่า จึงต้องมีการแก้สถานการณ์การทำงานใหม่ คือ ไม่ควรมีการแบ่งแรงงานเป็นในระบบและนอกระบบ เนื่องจากหากมองงานในยุคปัจจุบันที่มีความหลากหลายมากขึ้น แรงงานนอกระบบอาจไม่มีความต่างจากแรงงานในระบบเลย กล่าวคือ มีความรับผิดชอบ ทำงานแบบเดียวกันแต่กลับไม่มีความมั่นคง จึงควรต้องแก้ไขนิยามการจัดกลุ่มแรงงานใหม่ การขยายสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้ผู้สนใจนำเงินของตนเองมาลงทุนในกองทุนประกันสังคม และไม่ควรแบ่งมาตรากฎหมายประกันสังคมว่ามาตราไหนให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนมากกว่ากัน ซึ่งหากไม่สามารถแก้ไขประเด็นนี้ได้ก็ไม่สามารถจูงใจที่สนใจให้เข้ามาร่วมประกันสังคมได้ ซึ่งจะนำไปสู่ภาวะระยะยาวว่ากองทุนประกันสังคมขาดผู้ประกันตนหรือมีผู้ประกันตนจำนวนน้อย นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมยังมีภาวะระยะยาว อันเนื่องมาจากจำนวนผู้สูงอายุที่พ้นวัยทำงานไปแล้ว ซึ่งคนเหล่านี้อาจส่งเบี้ยประกันมานานกว่า ๑๕ ปี เพื่อให้ได้เงินบำนาญและกองทุนต้องจ่ายเงินให้ตามสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ แต่เนื่องจากแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมน้อยลงอย่างต่อเนื่องเนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่ยอมเข้าระบบประกันสังคม จึงควรมีมาตรการให้แรงงานนอกระบบเข้ามาสู่ระบบประกันสังคม ดังนั้น ประเด็นสำคัญ คือ ๑) จูงใจคนให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น และ ๒) ทำอย่างไรให้การบริหารเงินที่ได้มาสามารถเอาไปต่อยอดเพิ่มรายได้เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับกองทุน เพราะเป็นสิ่งที่สามารถตอบได้ว่าเงินที่เคยส่งเข้ากองทุนประกันสังคมได้รับเงินตอบแทนในอนาคต

ข้อเสนอแนะในการปฏิรูประบบประกันสังคม

ข้อเสนอแนะในการปฏิรูประบบประกันสังคมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับสวัสดิการแรงงาน โดยการเพิ่มปริมาณเงินสมทบกองทุนประกันสังคม จากการแก้นิยามการกำหนดสถานการณ์ทำงานในทางกฎหมายของคณะทำงาน การขยายสิทธิประโยชน์ของแรงงาน ด้วยการยกระดับประกันสังคมให้ครอบคลุมและเพียงพอต่อผู้ทำงานทุกประเภท เพื่อจูงใจให้ผู้ทำงานเข้ามาสมัครเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม

แนวทางการปรับระบบจัดการรายได้ของผู้สูงอายุ

สาระสำคัญ คือ ๑) ลดความซ้ำซ้อนและล่าช้าของสวัสดิการผู้สูงอายุเพื่อให้มีทรัพยากรเพียงพอต่อความต้องการของผู้สูงอายุ และ ๒) ออกแบบระบบการจัดการรายได้ในยามชราอย่างบูรณาการและพิจารณามูลค่าจริงตามระยะเวลา เพื่อสร้างความเพียงพอของเงินรายได้ที่ผู้สูงวัยได้รับสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

บริบท อัตราการเกิดลดลง ผู้สูงอายุจึงพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากลูกหลานได้ยากขึ้น รัฐต้องมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อประคับประคองไม่ให้ผู้สูงอายุเพิ่มจำนวน ซึ่งมีบางรายที่ต้องกลายเป็นคนไร้ที่พึ่งและยากจน ทั้งนี้ สิทธิและสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีความสำคัญ ประกอบด้วย ๑) การประกันสังคม ๒) การช่วยเหลือสาธารณะ ๓) การบริการสังคม เช่น การรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือระบบการจัดการรายได้ของผู้สูงอายุและระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการรายได้ของผู้สูงอายุโดยภาครัฐ คือ การออกแบบระบบการจัดการรายได้ของผู้สูงอายุอย่างบูรณาการ และพิจารณามูลค่าจริงของเงินตามระยะเวลา เพื่อสร้างความพอเพียงของรายได้ที่ผู้สูงอายุได้รับ นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรเงินของกองทุนต่าง ๆ โดยปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ของการประกันสังคมภาคบังคับเพื่อให้ได้ความมั่นคงทางการคลัง

สรุปผลช่วงการถาม-ตอบ (Q&A)

๑. รัฐควรมีมาตรการด้านสวัสดิการอย่างไร ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีบุตรมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันพบว่าสังคมไทยจะเกิดวิกฤติเด็กเกิดน้อย

ตอบ การไม่อยากมีบุตรไม่ได้มีปัจจัยด้านค่าครองชีพเพียงอย่างเดียว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น ในกรณีประเทศญี่ปุ่นมีสิทธิและสวัสดิการที่ดีมาก ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าควรมีบุตรหรือไม่บุตร เพราะมีสวัสดิการของรัฐมารองรับ สำหรับประเทศไทยความคิดเรื่องการมีบุตรมองว่าหากมีบุตรแล้วจะทำให้ชีวิตมีภาระมากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงต้องพิจารณา คือ จะทำอย่างไรให้แรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคม หรือต้องออกแบบระบบให้เท่ากับประเทศญี่ปุ่นให้ได้ จึงจะทำให้ดูว่าคู่แข่งไม่แตกต่างกันมาก ควรให้เกิดกระบวนการคิดวิเคราะห์ว่า คนทุกคนมีโอกาส ไม่ควรแยกประเภทคน เพราะคนอีกกลุ่มที่ได้รับประโยชน์อยู่แล้วจะมองว่าคนอีกกลุ่มที่เรียกร้องไม่จำเป็นที่ไม่ต้องฟังก็ได้ เพราะไม่มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยการคิดแบบนี้ทำให้ไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับส่วนรวมได้ แต่ควรสร้างสวัสดิการรองรับ สวัสดิการอาจไม่แตกต่างหรือเหนือกว่าต่างประเทศ แต่ให้ใกล้เคียงกับต่างประเทศก็จะเป็นปัญหาว่าแตกต่างกันมาก เมื่อศึกษาคู่แข่งแล้วพบว่าไม่ต่างกันมาก กลุ่มแรงงานนอกระบบก็จะเข้าสู่ระบบ โดยต้องเปรียบเทียบเพื่อให้ดูว่ามีวิธีการคิดวิเคราะห์ว่าทุกคนควรได้สิทธิประโยชน์เท่าเทียมกัน

๒. ในขณะที่คนจ่ายภาษีน้อยลงอย่างต่อเนื่อง จะมีทางออกสำหรับประเทศไทยอย่างไร

ตอบ การเสียภาษีมีความเกี่ยวข้องกับคนทำงาน เนื่องจากคนทำงานเป็นผู้เสียภาษี แรงงานหากมีสิ่งจูงใจหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจะเริ่มเข้ามาสู่ระบบประกันสังคม แต่พอไม่กล้าเสนอผลประโยชน์จูงใจที่เขาควรจะได้รับ จะทำให้ผู้ที่สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมไม่กล้าเข้ามา ทำให้ไม่สามารถดึงคนเข้ามาได้ หากแก้ปัญหานี้ได้ระบบจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง ปัจจัยสำคัญ คือ ต้องจูงใจคนเข้าระบบให้ได้ เนื่องจากคนทุกคนต้องการทำให้ชีวิตตัวเองดีขึ้น แต่ถ้าทำแล้วไม่สามารถเพิ่มสิ่งที่ดีได้ ผู้สนใจก็ไม่เข้ามาสู่ระบบ ถ้ามีสิ่งจูงใจที่เหมาะสมจะเป็นจุดเริ่มต้นก็จะมีคนสมทบเข้ามาได้ เพราะมองว่าได้ประโยชน์กับตนเอง แต่หากมองว่าไม่เกิดประโยชน์กับตนเอง หรือถ้าไม่มีสิ่งที่ดีจะเข้าร่วมประกันสังคมต้องการ ก็จะไม่เข้าสู่ระบบ เช่น กรณีการซื้อสินค้าถ้าอยากจะทำอะไรสักอย่างอะไรคือสิ่งที่ทำให้ตัดสินใจซื้อ เราต้องคิดเปรียบเทียบกับกรณีแบบนี้เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบประกันสังคม

ดร.กฤษฎา วีระโกศลพงศ์ อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้าสำหรับการสูงวัยอย่างมีสุขภาพดี (Universal social protection for healthy ageing) ควรมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. การส่งเสริมการสูงวัยอย่างมีสุขภาพดี องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) และธนาคารโลกร่วมกันเสนอการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้าสำหรับการสูงวัยอย่างมีสุขภาพดี (Universal social protection for healthy ageing) โดยอิงจากมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคม เช่น การเคารพสิทธิมนุษยชน ประชาชนต้องเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐานได้ การมีความมั่นคงทางรายได้ เมื่อพูดถึงเรื่องสูงวัยหลายภาคส่วนมักจะนึกถึงการดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสุขภาพ ซึ่งแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเสนอเป็นนโยบายและแนวทางบนฐานสิทธิมนุษยชน (Rights-based approach) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาฉบับอื่นด้านสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาของ ILO อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ข้อเสนอแนะฉบับที่ ๒๐๒ และอื่น ๆ

๒. การรับประกันการเข้าถึงการรักษาสุขภาพที่มีประสิทธิภาพ ไม่สร้างความยากลำบาก และมีความมั่นคงทางรายได้ทุกช่วงชีวิต ผู้สูงอายุและกลุ่มคนเปราะบางต้องมีความมั่นคงทางรายได้ ไม่ว่าจะเป็เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ ควรมีหลักประกันทางรายได้ที่จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ การเรียกร้องของกลุ่มภาคประชาสังคมเกี่ยวกับการนำเกณฑ์ความยากจนมาคำนวณการให้บำนาญผู้สูงอายุสิ่งอาจเป็นแนวทางในการส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้ของภาครัฐ

๓. การเข้าถึงรักษาสุขภาพที่มีบริการหลากหลาย ได้แก่ ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค ตรวจโรค และฟื้นฟูสุขภาพ

๔. การทำให้ผู้หญิงที่มีอายุยืนยาวกว่าผู้ชายและมีข้อจำกัดทางการเงินได้รับการบริการรักษาสุขภาพ

๕. การสร้างความมั่นคงทางรายได้ในช่วงตั้งครรภ์ เจ็บป่วย และฟื้นตัว

๖. การประสานงานระหว่างนโยบายการคุ้มครองทางสังคมกับการจ้างงาน เพื่อให้เปลี่ยนผ่านสู่การสูงวัยอย่างมีสุขภาพดี

ระบบการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการต้องครอบคลุมคนทุกกลุ่มตามวงจรชีวิต (Life cycle) ควรมองภาพเชื่อมโยงวงจรชีวิตทั้งหมดบนฐานสิทธิมนุษยชน เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้มีความมั่นคงทางรายได้ ป้องกันและบรรเทาความยากจน ความเปราะบางและการถูกกีดกันทางสังคม

ในต่างประเทศมีการใช้ชุดนโยบายและแนวทางบนฐานสิทธิมนุษยชน (Rights-based approach) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาฉบับอื่นด้านสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาของ ILO อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒ ข้อเสนอแนะฉบับที่ ๒๐๒ และอื่น ๆ ซึ่งชุดนโยบายและแผนการคุ้มครองทางสังคม มีดังนี้ ๑) การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) เงินที่นำมาช่วยเหลือมาจากภาษีของรัฐ ๒) การดูแลทางสังคม (Social care) ๓) การประกันสังคม (Social insurance) และ ๔) แผนงานตลาดแรงงาน

การคุ้มครองทางสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ มี ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ ๑) การคุ้มครองทางสังคม (Social protection) ในการจ้างงานผู้สูงอายุที่มักคำนึงถึงแต่เพียงการเพิ่มทักษะนั้น ควรมีมาตรการในการปกป้องคุ้มครองผู้สูงอายุด้วย ๒) การรักษาสุขภาพ (Health care) และ ๓) บำนาญ (Pension) การคุ้มครองทางสังคมสิ่งที่สำคัญคือการคุ้มครองระยะยาว ซึ่ง ๓ ประเด็นนี้มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน โดยทั้ง ๓ ปัจจัยนี้ส่งผลต่อความมั่นคงทางรายได้

ในระบบการดูแลระยะยาว (Long-term care) หากสนับสนุนการลงทุนเรื่องนี้จะช่วยลดค่ารักษาในโรงพยาบาล โดยเฉพาะการพักรักษาในระยะยาวและการเข้ารักษาฉุกเฉิน การลดจำนวนครั้งที่ต้องเดินทางไปพบแพทย์และระยะเวลาในการพักในโรงพยาบาล และการป้องกันความเสี่ยงสุขภาพยังช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพทั้งระบบสวัสดิการของภาครัฐและประกันภัยเอกชน หลีกเลี่ยงการพึ่งพิงเพราะเกิดการเจ็บป่วยเรื้อรังและต้องการคนช่วยดูแล

การลงทุนในรูปแบบระบบบำนาญ การรักษาสุขภาพ หรือการดูแลระยะยาว อาจส่งผลต่อความมั่นคงทางรายได้ (Income security) เนื่องจาก ๓ ปัจจัยนี้มีความทับซ้อนและส่งผลกระทบซึ่งกันที่มีส่วนสนับสนุนคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งการสนับสนุนบำนาญ (Pension) ช่วยลดความเสี่ยงที่จะเผชิญความยากจน การรักษาสุขภาพ (Health care) จะช่วยยืดอายุการมีสุขภาพดีและจัดการภาวะสุขภาพเฉียบพลันและเรื้อรัง ในส่วนการดูแลระยะยาว (Long-term care) ช่วยรักษาและปรับปรุงศักยภาพการทำงานของร่างกาย และสามารถช่วยยืดอายุและรักษาสุขภาพควบคู่กันไป

ข้อเสนอการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานและคนทั่วไป

๑. ประเทศกำลังพัฒนาเผชิญกับสังคมสูงวัยที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่รายได้ต่อหัวอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วจึงจำเป็นต้องเตรียมการล่วงหน้า
๒. ประเทศกำลังพัฒนามีเยาวชนจำนวนมากซึ่งควรสนับสนุนให้เยาวชนพร้อมเตรียมรับมือกับสังคมสูงวัย
๓. อายุยืนยาวส่งผลให้เกิดสังคมสูงวัยตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน ฯลฯ
๔. การปรับตัวทางสังคมและนโยบาย สามารถบรรเทาความเสี่ยงและสร้างโอกาสใหม่
๕. การพิจารณาแนวทางการคุ้มครองทางสังคมและการดูแลทางสังคมที่รองรับสังคมสูงวัยและการพัฒนาทุนมนุษย์ทุกช่วงชีวิต
๖. การเปลี่ยนแปลงนโยบายและพฤติกรรมทุกช่วงชีวิตให้รองรับสังคมสูงวัยเพราะเกี่ยวข้องกับคนกลุ่มอื่น
๗. การตระหนักถึงความหลากหลายในความต้องการและบทบาททางเศรษฐกิจสังคมของผู้สูงอายุ
๘. นโยบายและแผนการคุ้มครองทางสังคมที่ส่งเสริมความมั่นคงทางรายได้ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การดูแลระยะยาว และการบริการเพื่อสนองความต้องการของผู้สูงอายุ
๙. การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง

๑๐. การส่งเสริมอายุยืนและสุขภาพดี ความเสมอภาคทางเพศ ความเติบโตทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุขทางสังคม

ปัญหาของนโยบายการคุ้มครองทางสังคม มีดังนี้

๑. การขาดความเข้าใจคำว่า “การคุ้มครองทางสังคม” และ “ความมั่นคงทางสังคม” ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่แยกส่วนกัน

๒. นโยบายการคุ้มครองทางสังคมขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงแรงงาน (รง.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ขาดการมองภาพเชื่อมโยงนโยบายตลาดแรงงานตามแนวทางของการคุ้มครองทางสังคมในการกำหนดนโยบายเรื่องการคุ้มครองทางสังคมนั้น หากผู้กำหนดนโยบาย ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้นำนโยบายไปการปฏิบัติ ไม่เข้าใจถึงการคุ้มครองทางสังคมอย่างแท้จริง ทำงานโดยไม่มีความเชื่อมโยงกันจะส่งผลต่อการบูรณาการในการทำงานร่วมกันได้

๓. การคุ้มครองทางสังคมที่แยกส่วนตามชุดนโยบายและแผนเฉพาะด้าน และความไม่เชื่อมโยงกัน เช่น การส่งเสริมการจ้างงานคนพิการ แต่ไม่ส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและบริการอื่น ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการทำงาน

๔. การใช้ข้อมูลที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียวทำให้การเสนอข้อนโยบายไม่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาระดับนโยบาย แต่มองเพียงปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว การเมืองแทรกแซงกระบวนการนโยบายที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น การไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นนโยบายตลาดแรงงานเชิงรับ (Passive labour market policy) ในมุมมองความอยู่ดีมีสุข แต่ได้รับความสำคัญเมื่อพรรคการเมืองต้องการเสียงสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มหนึ่ง

จำนวนผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๖๗ ปัญหาของการใช้เครื่องมือและวิธีที่ไม่ถูกต้องในช่วงโคโรนาไวรัสระบาด

ปัญหาในช่วงที่มีการระบาดของโรคโควิด ใน พ.ศ. ๒๕๖๔ ผู้ประกันตามมาตรา ๓๓ มีช่วงที่มีสถิติตัวเลขสูง ซึ่งตัวเลขดังกล่าวไม่ได้เป็นประโยชน์ที่ทำให้คนเข้าระบบประกันสังคมมากขึ้น สถิติของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ตัวเลขผู้ประกันตนจากเดิมที่มีอยู่ล้านกว่าคนเปลี่ยนไปเป็น ๑๐ ล้านกว่าคน ซึ่งผลกระทบที่ตามมา คือ ตัวเลขสถิตินี้ได้ถูกส่งไปยังองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ธนาคารโลก สหประชาชาติ ความผิดปกติของสถิติที่เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดนี้กระทบกับระบบสถิติระดับโลก กระทบภาพรวมของสังคม ซึ่งตามปกติแล้วกระทรวงการคลังต้องใช้สถิติในการคำนวณงบประมาณที่จะต้องจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ จากสถิติที่เกิดขึ้นนี้ทำให้การคำนวณจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ มีความคลาดเคลื่อน สิ่งนี้เป็นปัญหาใหญ่ในเรื่องของระบบการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน ในช่วงที่เกิดสถานการณ์โควิดระบาดแต่ทางภาครัฐมีการเชิญชวนให้คนสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐสวัสดิการ จึงเป็นการใช้เครื่องมือที่ผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบประกันสังคมอย่างมาก ในกรณีที่มีการเชิญชวนให้คนสมัคร

ประกันสังคมมากขึ้น ย่อมทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามมา ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหาที่ทั่วโลกใช้คือการนำเงินไปลงทุนให้กองทุนมีเงินมากขึ้น ดังนั้น จึงควรวหาแนวทางอื่น ๆ มาใช้ในระบบของประกันสังคมด้วย

จำนวนผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (มาตรา ๔๐) (ข้อมูลเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๗)

ทางเลือก ๑ สมทบ ๗๐ บาทต่อเดือน มีจำนวน ๒,๗๕๒,๐๓๓ คน

ทางเลือก ๒ สมทบ ๑๐๐ บาทต่อเดือน มีจำนวน ๗,๐๖๔,๗๓๕ คน

ทางเลือก ๓ สมทบ ๓๐๐ บาทต่อเดือน มีจำนวน ๑,๑๗๔,๐๐๕ คน

รวม ๓ ทางเลือก จำนวน ๑๐,๙๙๐,๗๗๓ คน

หมายเหตุ

๑. จำนวนดังกล่าวนี้บรวมนับรวมผู้ประกันตนที่ขาดการสมทบต่อเนื่อง เป็นการเปิดให้เข้าถึงสิทธิแต่ไม่ได้หมายความว่าได้รับสวัสดิการ

๒. ข้อมูลการสมทบมาตรา ๔๐ ที่ยังส่งต่อเนื่องมีประมาณ ๑ ล้าน จาก ๑๑ ล้านคน

จากจำนวนสถิติผู้ใช้สิทธิประกันสังคมพบประเด็นที่น่ากังวล คือ กรณีชราภาพ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๘ สถิติชราภาพสูงขึ้นมาตลอด ซึ่งอนาคตสถิติการคลอดบุตรจะลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันมีแนวโน้มว่าการคลอดบุตรจะลดลงแล้ว จากการสังเกตช่วง พ.ศ. ๒๕๖๓ สาเหตุที่คนคลอดบุตรน้อยอาจเนื่องจากเพราะโควิดระบาดคนถึงไม่ต้องการมีบุตร แต่สถิติใน พ.ศ. ๒๕๖๖ ยังมีสัดส่วนลดลงไปอีก จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายว่าสาเหตุอาจไม่ใช่แค่ประเด็นการระบาดของโรคโควิด

ในช่วงระยะเวลาหนึ่งของระบบประกันสังคมที่มีการลดเงินสมทบลงนั้น ผู้ประกันตนไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการลดประกันสังคม แต่คนที่ได้ประโยชน์ คือ นายจ้าง เมื่อไม่นานมานี้ที่มีแนวโน้มจะขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแต่สุดท้ายยังไม่ได้ขึ้นนั้น แต่มีผู้เสนอมาตรการบรรเทาผลกระทบฝ่ายนายจ้างโดยการลดสมทบเงินประกันสังคม ซึ่งเป็นตัวอย่างหนึ่งของวิธีการแนวทางที่ไม่ถูกต้องที่อาจกระทบกับภาพรวมของระบบสวัสดิการ

โจทย์การวิจัยที่สนับสนุนการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม ได้แก่

๑. การศึกษาและออกแบบกลไกของการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของการคุ้มครองทางสังคมผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ

๒. การศึกษาแนวทางการรับมือและบรรเทาผลกระทบของสังคมสูงวัย ที่เชื่อมโยงกับนโยบายตลาดแรงงาน เพราะแนวโน้มของประชากรอายุยืนยาวขึ้น ขนาดครอบครัวเล็กลงและต้องอยู่ในภาวะพึ่งพิงมากขึ้น

๓. การศึกษาบทบาทของการดูแลระยะยาว (Long-term care) ทั้งด้านนโยบายและการบริการทางสังคม

๔. การศึกษาระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) ที่เชื่อมโยงเพราะขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบใหญ่กว่าถึงร้อยละ ๕๐ ทั้งแบบถ้วนหน้าและคัดกรอง หรืออาจใช้ระบบผสมกับการประกันสังคม

สรุปผลช่วงการถาม-ตอบ (Q&A)

๑. การจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติควรมีรูปแบบอย่างไร

ตอบ ในกรณีของแรงงานข้ามชาติถ้าเป็นกลุ่มที่เข้ามาทำ MOU 4 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา และ เวียดนาม) แบ่งเป็นกลุ่มที่มีเอกสารทำงานถูกต้องกับกลุ่มที่ไม่มีเอกสารการทำงาน ประเด็นที่น่ากังวลคือ กลุ่มที่เข้ามาโดยไม่มีเอกสารเนื่องจากกลุ่มนี้เข้าไม่ถึงสวัสดิการ แต่ส่วนมากไม่ได้รับสวัสดิการอยู่แล้ว ยกตัวอย่างกรณีประกันสังคมที่มีเงื่อนไขต่าง ๆ ในช่วงที่มีการระบาดโควิดผู้ที่เป็นแรงงานข้ามชาติไม่ได้สิทธิประกันสังคมที่เป็นมาตรการช่วยเหลือเนื่องจากมีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น การมีสัญชาติไทย กลุ่มคนที่เข้ามานี้อาจไม่ได้พึ่งพิงระบบสวัสดิการอย่างเดียว แต่การเข้ามาของคนกลุ่มนี้อาจได้ประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจเพราะหากว่าไม่มีคนกลุ่มนี้ในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้แรงงานอาจขาดแรงงานได้ เช่น อุตสาหกรรมประมง โดยมีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่อุตสาหกรรมประมง มีการระบุว่าเงินรายได้ที่แรงงานข้ามชาติได้รับจากการทำงานไม่ได้ส่งกลับไปยังประเทศต้นทางอย่างเดียวแต่ยังเกิดการบริโภคภายในประเทศไทยด้วย ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีแรงงานข้ามชาติมาทำงานในประเทศไทย แต่มักกล่าวกันว่าแรงงานข้ามชาติจะมาแย่งอาชีพคนไทยด้วย

๒. ภาครัฐมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอัตราการเกิดน้อยของสังคมไทยโดยการส่งเสริมสวัสดิการสังคมอย่างไร

ตอบ สวัสดิการเรื่องการลาคลอด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการพิจารณาในเรื่องการลาคลอดในกรณีของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกับลูกจ้างภาครัฐ แต่กรณีนี้ไม่ครอบคลุมกับกรณีคนที่อยู่นอกระบบอีกร้อยละ ๕๒ การส่งเสริมให้มีบุตรนั้นไม่ได้มีประเด็นเพียงเรื่องการลาแต่ควรส่งเสริมให้คนในครอบครัวมีรายได้และสวัสดิการควบคู่กันไป ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ควรเชื่อมโยงกัน เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ครอบคลุมและเข้าถึงง่าย ระบบการศึกษา การใช้เงินเกี่ยวกับการศึกษา หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการลงทุนทรัพยากรมนุษย์ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนในสังคมต้องการมีบุตรลดลงเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร ค่าใช้จ่ายการเรียนและระบบสวัสดิการการคุ้มครองทางสังคมหรือสวัสดิการอื่น ๆ ในบางครอบครัวถึงแม้จะมีงบประมาณสำหรับการศึกษบุตร แต่กลับทำให้เงินออมในอนาคตสำหรับวัยสูงอายุนั้นลดลง กระทบต่อระบบการออมในครอบครัว ซึ่งสิ่งนี้ถือว่าเป็นปัญหาในระยะยาว นอกจากนี้ในสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลก็มีความสำคัญซึ่งควรเข้าถึงง่ายและมีคุณภาพ

นายศุภลักษณ์ บำรุงกิจ นักวิชาการด้านรัฐสวัสดิการและประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ

ในลำดับแรก วิทยากรได้กล่าวขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่ให้เกียรติเชิญมาร่วมการเสวนาทางวิชาการในวันนี้ และได้กล่าวถึงรายงานวิจัย เรื่อง “The Paradox of Distribution” ซึ่งได้กล่าวถึงกรณีที่ภาครัฐดำเนินนโยบายระบบประกันสังคม นักสังคมศาสตร์มักตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวใน ๒ ประเด็น ดังนี้

๑) นโยบายระบบประกันสังคมที่เหมาะสมควรเป็นแบบใด ได้แก่ แบบที่ ๑ แบบมุ่งเป้าหรือแบบพิสุจน์สิทธิ กล่าวคือ การให้เฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แบบที่ ๒ แบบถ้วนหน้า กล่าวคือ การให้เท่ากันหมดทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความยากตีมิจน เนื่องจากทุกคนเป็นพลเมืองของประเทศเหมือนกัน ซึ่งแต่ละแบบมีข้อดี-ข้อเสียที่แตกต่างกัน ผู้ที่สนับสนุนแบบที่ ๑ แบบมุ่งเป้าหรือแบบพิสุจน์สิทธิให้เหตุผลว่าเพราะประเทศมีทรัพยากรอยู่จำกัดและงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมมีน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอื่น ๆ หากนำงบประมาณในส่วนดังกล่าวไปให้กับผู้มีรายได้น้อยปานกลางขึ้นไป จะทำให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยปานกลางขึ้นไปนั้นมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพจึงไม่มีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ให้อีก ในทางกลับกัน ผู้ที่สนับสนุนแบบที่ ๒ แบบถ้วนหน้า มีข้อโต้แย้งว่าหากภาครัฐกำหนดนโยบายระบบประกันสังคมแบบมุ่งเป้าหรือแบบพิสุจน์สิทธิ อาจทำให้เกิดปัญหาการสำรวจสิทธิตกหล่นเกิดขึ้นและส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่สมควรได้รับสิทธิ

๒) สวัสดิการการแจกเงินช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfers: CCT) ภาครัฐควรจัดสรรให้เท่ากันทุกคนหรือแปรผันตามรายได้ กล่าวคือ หากผู้มีรายได้น้อยได้รับในอัตราหนึ่ง แต่ถ้าผู้มีรายได้น้อยปานกลางหรือผู้มีรายได้สูงจ่ายเงินสมทบก็จะได้รับในอัตราที่สูงกว่าที่แปรผันตามอัตราที่สมทบ

นอกจากนี้ รายงานวิจัยเรื่องดังกล่าวระบุว่า รูปแบบระบบประกันสังคมสามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ รูปแบบ ดังนี้

๑) ระบบแบบมุ่งเป้าหรือระบบพิสุจน์สิทธิ (Targeted) ภาครัฐให้เฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น และจะได้รับในอัตราที่เท่ากันหมดทุกคน

๒) ระบบแบบอาสาสมัคร (Voluntary State Subsidized) มีลักษณะแบบกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ของไทย กล่าวคือ ภาครัฐให้เฉพาะประชาชนที่สมัครใจออมเงินและภาครัฐจะออมสมทบให้

๓) ระบบแบบบริษัท (Corporatist) ถ้าประชาชนจ่ายสมทบมากก็จะได้รับคืนมาก แต่จะมีประชาชนบางส่วนที่อยู่นอกประกันสังคม อาทิ แรงงานนอกระบบ อาชีพที่ไม่ได้มีระบบประกันสังคมแข็งแกร่งจะตกหล่นไปในระบบนี้

๔) ระบบแบบถ้วนหน้า (Basic Security) ภาครัฐจัดสรรให้ประชาชนทุกคนเท่ากันหมด

๕) ระบบถ้วนหน้าแบบตามรายได้ (Encompassing) หากเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยจะได้รับสวัสดิการ แต่ผู้ที่รายได้ปานกลางขึ้นไปจะได้รับสวัสดิการที่แปรผันตามรายได้

เมื่อพิจารณารูปแบบระบบประกันสังคมทั้ง ๕ รูปแบบ รูปแบบใดมีผู้มีรายได้น้อย น้อยที่สุดและรูปแบบใดมีความเหลื่อมล้ำน้อยที่สุด คำตอบ คือ ระบบที่ ๕ ระบบถ้วนหน้าแบบตามรายได้ (Encompassing) เพราะระบบดังกล่าวทำให้เกิดแนวร่วมทางชนชั้นที่สร้างการสนับสนุนระบบสวัสดิการต่าง ๆ หากให้สวัสดิการเฉพาะคนจน ชนชั้นกลางจะต้องแสวงหาพันธมิตรที่อยู่เหนือขึ้นไปคือชนชั้นนำ ซึ่งชนชั้นกลางและชนชั้นนำจะพยายามลดงบประมาณด้านสังคมให้มีขนาดต่ำที่สุด เมื่องบประมาณด้านสังคมต่ำที่สุดแล้ว ภาครัฐก็กระจายรายได้ให้เฉพาะคนจน ซึ่งเมื่องบประมาณน้อยคนจนก็จะยิ่งได้รับสวัสดิการที่น้อยลงไปอีกก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระดับสูง ในทางกลับกัน หากระบบเป็นแบบถ้วนหน้า ชนชั้นกลางจะได้ประโยชน์

จากสวัสดิการด้วยถึงแม้จะเป็นแค่บางส่วน และมีจำนวนมากเท่าคนจน แต่ชนชั้นกลางก็ก็ยังสนับสนุนระบบแบบถ้วนหน้าต่อไปและยินยอมที่จะจ่ายภาษีมากขึ้น ทำให้งบประมาณที่เก็บได้จากภาษีสูงขึ้นและสามารถนำมากระจายต่อให้คนจนในสังคมได้มากขึ้น อีกสาเหตุหนึ่งเพราะการซื้อสวัสดิการจากภาคเอกชนจะทำให้ประชาชนไม่สนับสนุนสวัสดิการของภาครัฐ กล่าวคือ ระบบแบบถ้วนหน้า อาจทำให้ผู้ที่มีความสามารถในการซื้อสวัสดิการจากภาคเอกชนไม่ต้องการจ่ายภาษี ทำให้งบประมาณด้านสวัสดิการสังคมน้อยลงและเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ สวัสดิการจากภาคเอกชนไม่มีความยุติธรรมในการจัดสรรเท่ากับสวัสดิการจากภาครัฐ เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่ผู้จ่ายเงินซื้อเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ สวัสดิการสังคมของภาครัฐมาจากเงินภาษีของผู้มีรายได้สูงนำมาให้กับผู้ที่มีรายได้น้อย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้แบ่งระบบประกันสังคมทั้ง ๕ ระบบข้างต้น คือ ๑) ระบบบำนาญผู้สูงอายุ และ ๒) ระบบสวัสดิการรักษายาบาล ซึ่งความยากจนในผู้สูงอายุมีความสำคัญตรงที่สถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุขึ้นอยู่กับการทำงานตลอดชีวิตของบุคคลดังกล่าว เมื่อผู้สูงอายุเกษียณอายุหรือหยุดทำงานแล้ว ความยากจนของผู้สูงอายุจะถูกกำหนดโดยสวัสดิการของภาครัฐเป็นหลัก ดังนั้น จึงเกิดคำถามว่าหากพิจารณาจากรายได้ เมื่อผู้สูงอายุทำงานมีรายได้มาก เวลาเกษียณจะได้รับรายได้กลับมามาก ซึ่งจะยิ่งสร้างความเหลื่อมล้ำหรือไม่อย่างไร คำตอบคือไม่ เนื่องจากผู้สูงอายุจะยินยอมที่จะอยู่ในระบบสวัสดิการสังคมของภาครัฐต่อไป หากพิจารณาตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบแบบมุ่งเป้า (Targeted) หรือการพิสูจน์สิทธิในระดับสูง อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ จะมีความเหลื่อมล้ำที่สูงกว่า เมื่อเทียบกับประเทศที่ใช้ระบบแบบถ้วนหน้าจะมีความเหลื่อมล้ำที่ต่ำกว่า พบว่าประเทศที่มีเงินบำนาญของภาครัฐสูง ประชาชนก็จะไม่ออกไปใช้สวัสดิการของภาคเอกชน ในทางกลับกัน ในประเทศที่มีเงินบำนาญของรัฐต่ำจะทำให้ประชาชนออกไปใช้สวัสดิการของภาคเอกชน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ต่อมา พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดการถกเถียงในแวดวงวิชาการอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการใช้ระบบแบบมุ่งเป้าหรือระบบพิสูจน์สิทธิ (Targeted) ที่จะทำให้ประชาชนสนับสนุนสวัสดิการของภาครัฐน้อยลงและจะทำให้งบประมาณด้านสังคมน้อยลง อีกทั้งยังเกิดข้อสังเกตว่าในงบประมาณด้านสังคมที่เท่ากันระหว่างระบบแบบมุ่งเป้ากับระบบแบบถ้วนหน้า ระบบใดที่สามารถลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้มากกว่ากัน เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาในรายงานวิจัย พบว่าในงบประมาณที่เท่ากันระบบแบบถ้วนหน้าสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้มากกว่า กล่าวโดยสรุป คือ การให้สิทธิประโยชน์กับผู้ที่มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงจะทำให้กลุ่มคนดังกล่าวยินยอมที่จะจ่ายภาษีให้มากขึ้นและช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้มากกว่า ดังนั้น ระดับสิทธิประโยชน์สูงสุดของภาครัฐจึงเป็นเกณฑ์กำหนดว่าผู้ที่มีรายได้ปานกลางและผู้ที่มีรายได้สูงจะออกไปใช้สวัสดิการของภาคเอกชนหรือไม่

ดังนั้น การเลือกรูปแบบระบบประกันสังคมที่เหมาะสมกับแต่ละประเทศควรพิจารณาจากผลลัพธ์ที่จะเกิดจากระบบประกันสังคมดังกล่าว อาทิ หากเลือกระบบแบบมุ่งเป้าหรือแบบพิสูจน์สิทธิที่จะให้ประโยชน์เฉพาะผู้มีรายได้น้อย จะมีประสิทธิภาพแบบ Per Unit แต่ไม่มีประสิทธิภาพในภาพรวมทั้งประเทศซึ่งเป้าหมายของระบบประกันสังคมควรมีประสิทธิภาพครอบคลุมทั้งประเทศมากกว่า นอกจากนี้ ยังควร

พิจารณาถึงผลกระทบต่อภาคการเมืองด้วย หากภาครัฐต้องการออกนโยบาย ระบบประกันสังคมจะต้องพิจารณาถึงผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voter) ที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไปว่ามีแนวโน้มจะสนับสนุนรูปแบบใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ โครงการดิจิทัลวอลเล็ตที่ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่า ทำไมคนกลุ่มหนึ่งได้รับสวัสดิการ แต่คนกลุ่มอื่นกลับไม่ได้รับสวัสดิการ เนื่องจากทั้งสองกลุ่มอาจมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ไม่แตกต่างกันมาก ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจกับกลุ่มที่ไม่ได้รับสวัสดิการ เกิดการแตกแยกในสังคม (Polarization) และกลุ่มที่ไม่ได้รับสวัสดิการอาจไม่สนับสนุนสวัสดิการจากภาครัฐอีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ควรพิจารณาบทบาทของภาคเอกชนที่มีต่อสวัสดิการสังคม เพราะสวัสดิการของภาคเอกชนเติบโตขึ้นทุกปี แต่มีลักษณะการจัดสรรที่ไม่เสมอภาคเท่ากับสวัสดิการจากภาครัฐเนื่องจากเป็นสวัสดิการที่ผู้จ่ายเงินซื้อเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ หากภาครัฐไม่เข้าไปกำกับดูแลสวัสดิการสังคมโดยภาคเอกชนอาจมีแนวโน้มสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้เกิดขึ้น เนื่องจากภาคเอกชนต้องการสะสมทุน ทั้งยังทำให้เกิดปัญหาการโยกย้ายบุคลากรทางการแพทย์จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน รวมทั้งปัญหาโรงพยาบาลเอกชนเรียกร้องจะถอนตัวจากระบบ ๓๐ บาทรักษาทุกที่ เพื่อต่อรองกับภาครัฐให้ขึ้นค่ารักษาพยาบาลให้มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดสวัสดิการเฉพาะบางอาชีพ อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม อาทิ สวัสดิการเบิกตรงของข้าราชการมีหลักฐานทางวิชาการที่ชี้ให้เห็นว่าทำให้ข้าราชการไปพบแพทย์บ่อยขึ้นและยาที่ได้รับเป็นยาตามใบสั่งแพทย์ (Prescription Drugs) มากขึ้น กล่าวโดยสรุป หากภาครัฐต้องการกำหนดระบบประกันสังคมที่เหมาะสมควรพิจารณาปัจจัยสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ ผลลัพธ์ที่จะเกิดจากระบบประกันสังคม ผลกระทบต่อภาคการเมืองและการศึกษาการจัดสวัสดิการ โดยภาคเอกชนให้มากขึ้น

สรุปผลช่วงการถาม-ตอบ (Q&A)

๑. ปัญหาของไทยประการหนึ่งคือความสามารถในผลิตบุคลากรทางการแพทย์ได้ค่อนข้างน้อยในแต่ละปี ประกอบกับระบบคู่ขนานของโรงพยาบาลภาครัฐและโรงพยาบาลภาคเอกชน ประชาชนเลือกที่จะไปรักษาที่โรงพยาบาลเอกชนมากกว่า ทำให้เกิดการแย่งตัวบุคลากรทางการแพทย์ บุคลากรทางการแพทย์ทำงานหนักขึ้นและการเปลี่ยนอาชีพของแพทย์ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรมีสวัสดิการสังคมอย่างไรจึงจะเหมาะสม

ตอบ ยกตัวอย่างประเทศสวีเดน ภาครัฐจัดสวัสดิการโรงเรียนและโรงพยาบาลให้ประชาชนร้อยละ ๑๐๐ ในช่วงที่ไม่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๒-๒๕๓๓ พบว่าผลลัพธ์ด้านสุขภาพ อาทิ อายุขัยเฉลี่ย (Life Expectancy) ผลสอบตามโปรแกรมการประเมินวัดระดับนักเรียนทั่วโลก (Programme for International Student Assessment: PISA) ที่จัดโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ของกลุ่มประเทศแถบสแกนดิเนเวีย คือ สูงที่สุดในโลก แต่ภายหลังจาก พ.ศ. ๒๕๓๓ เริ่มมีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐทั้งโรงเรียนและโรงพยาบาล แต่ประชาชนยังคงใช้สวัสดิการทั้งสองส่วนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากภาครัฐให้การสนับสนุนสวัสดิการในส่วนดังกล่าว เมื่อนักวิชาการของประเทศสวีเดนทำการศึกษาระบบสวัสดิการโรงเรียนและโรงพยาบาลที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน พบว่าการให้บริการโดยภาคเอกชนนั้นไม่ได้มีคุณภาพมากกว่าภาครัฐ แต่สำหรับประเทศไทย ปัญหาการรอคอยการรักษาเป็นระยะเวลานานที่โรงพยาบาล แท้จริงแล้วเป็นปัญหา

ที่ประชาชนของทุกประเทศต้องเผชิญเช่นเดียวกัน การให้ชนชั้นกลางที่มีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าคนจนต้องรอคอยการรักษาในโรงพยาบาลรัฐจึงมีความจำเป็นในการส่งเสริมความเท่าเทียมของระบบสาธารณสุขของไทย

๒. ระบบที่ ๕ ระบบถ้วนหน้าแบบตามรายได้ (Encompassing) ที่มีแนวโน้มจะสร้างความเท่าเทียมได้มากที่สุด ประเทศที่เป็น Best Practice ที่นำระบบดังกล่าวไปใช้และประสบความสำเร็จคือประเทศใด

ตอบ ประเทศตัวอย่างที่ใช้ระบบแบบมุ่งเป้า (Targeted) และประสบความสำเร็จ คือ ออสเตรเลีย ในส่วนประเทศตัวอย่างที่ใช้ระบบแบบอาสาสมัคร (Voluntary State Subsidized) คือ ฝรั่งเศสและเยอรมนี หากประชาชนสมัครใจออมเงินมากรัฐก็จะยิ่งสมทบให้มาก ในส่วนประเทศตัวอย่างที่ใช้ระบบแบบถ้วนหน้า (Basic Security) ซึ่งทุกคนได้เท่ากันหมด คือ เนเธอร์แลนด์ และในส่วนประเทศตัวอย่างที่ใช้ระบบถ้วนหน้าแบบตามรายได้ (Encompassing) คือ สวีเดน นอร์เวย์และฟินแลนด์ แต่ภายหลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ หลายประเทศนำระบบแบบมุ่งเป้าหรือระบบพิสูจน์สิทธิมาใช้มากขึ้น อีกทั้งผลงานวิชาการที่ตีพิมพ์หลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่มีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่น่าเชื่อถือได้และวิธีทางสถิติที่ซับซ้อนมากขึ้น พบว่ามีบางประเทศ กล่าวคือ เดนมาร์ก ที่เคยใช้ระบบแบบถ้วนหน้า (Basic Security) ได้เปลี่ยนไปใช้ระบบแบบมุ่งเป้า (Targeted) แทน เนื่องจากมีการทบทวนถึงงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดและภาระทางภาษีของประชาชน

๓. กองทุนประกันสังคมกำลังจะล่มสลายในอีก ๒๐ ปีข้างหน้าจริงหรือไม่

ตอบ กองทุนประกันสังคมจะไม่ล่มสลายหากว่าภาครัฐสามารถดึงแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้มากขึ้น รวมทั้งแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ อย่างไรก็ตาม หากต้องการดึงแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบประกันสังคมก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมให้กับกลุ่มบุคคลดังกล่าว

๔. การที่อัตราการเกิดลดน้อยลงจะส่งผลกระทบต่อระบบประกันสังคมของประเทศหรือไม่

ตอบ อัตราการเกิดที่ลดลงของไทยมาจากหลายปัจจัย อาทิ ปัญหาค่าแรง ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและปัญหาค่าเทอมและค่ารักษาพยาบาล หากภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาล่าช้าได้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบประกันสังคมของประเทศ

จัดทำโดย

ผู้จัดสรุปผลการสัมมนา

นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์

นายจันทรมร สีหาบุญฤดี

นายสิริยุทธ กระแสร์สุนทร

นางสาววิจิตรา ประยูรวงษ์

นางสาวอัญชลี จวงจันทร์

นางสาววิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล

นางสาวปัทมา อินสิงห์

ผู้รวบรวมและตรวจทานเนื้อหา

นางสาววิมลลักษณ์ ศานติธรรม

นางสาววิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล

นางสาวบุษิตา ไททยานนท์

นางสาวปัทมา อินสิงห์

ผู้จัดทำปกหน้าและปกหลัง

นางณัฐชานันท์ หนูทองอินทร์

รายงานประเมินผลโครงการ

โครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา

กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย

แบบประเมินความพึงพอใจโครงการสัมมนาสร้างเครือข่ายด้านการวิจัยของรัฐสภา กิจกรรมที่ ๑ การประชุมนโยบายสาธารณะ (Public Policy Forum) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยในกระบวนการนิติบัญญัติ: เรื่อง ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) และระบบประกันสังคมและการออมเพื่อสังคมสูงวัย ประกอบด้วย ๔ ส่วน จำนวน ๒๐ ข้อ ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม ความพึงพอใจต่อโครงการ ความประสงค์ด้านการวิจัย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามที่เข้าร่วม ณ อาคารรัฐสภา จำนวน ๔๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๐ ของผู้เข้าร่วมโครงการในรูปแบบ On-site จำนวน ๙๐ คน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญในแต่ละส่วนได้ ดังนี้

ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

๑. เพศ เป็นเพศหญิง จำนวน ๒๗ คน และเพศชาย จำนวน ๑๘ คน รวมจำนวน ๔๕ คน
๒. อายุ ๑) อายุระหว่าง ๔๑-๕๐ ปี จำนวน ๒๐ คน ๒) อายุ ๕๑ ปีขึ้นไป จำนวน ๑๙ คน ๓) อายุระหว่าง ๓๑-๔๐ ปี จำนวน ๕ คน และ อายุระหว่าง ๒๐-๓๐ ปี จำนวน ๑ คน รวมจำนวน ๔๕ คน
๓. วุฒิการศึกษา ๑) สูงกว่าปริญญาตรี จำนวน ๒๑ คน ๒) ปริญญาตรี จำนวน ๑๔ คน ๓) ต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน ๙ คน และ ๔) ปริญญาเอก จำนวน ๑ คน รวมจำนวน ๔๕ คน
๔. อาชีพ ข้าราชการ จำนวน ๔๕ คน รวมจำนวน ๔๕ คน
๕. หน่วยงานที่สังกัด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๕ คน รวมจำนวน ๔๕ คน

ความพึงพอใจต่อโครงการ

| ข้อ | หัวข้อ | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด | รวม |
|-----|--|-----------|-----|---------|------|------------|-----|
| ๖. | วิทยากรเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่บรรยายหรือเสวนา | ๒๘ | ๑๔ | ๓ | - | - | ๔๕ |
| ๗. | วิทยากรสามารถอธิบายเนื้อหาได้ชัดเจนและตรงประเด็น | ๓๐ | ๑๓ | ๒ | - | - | ๔๕ |
| ๘. | การเปิดโอกาสให้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ | ๒๘ | ๑๔ | ๒ | ๑ | - | ๔๕ |
| ๙. | การตอบคำถามชัดเจนและตรงประเด็น | ๒๗ | ๑๗ | ๑ | - | - | ๔๕ |
| ๑๐. | ความรู้ความเข้าใจเรื่องนีก่อนการเข้าร่วมโครงการ | ๒๐ | ๙ | ๖ | ๘ | ๒ | ๔๕ |

| ข้อ | หัวข้อ | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด | รวม |
|-----|---|-----------|-----|---------|------|------------|-----|
| ๑๑. | ความรู้ความเข้าใจเรื่องนี้หลังการเข้าร่วมโครงการ | ๒๑ | ๒๓ | ๑ | - | - | ๔๕ |
| ๑๒. | สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานด้านการวิจัยหรือด้านวิชาการหรืองานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ | ๑๙ | ๒๔ | ๒ | - | - | ๔๕ |
| ๑๓. | ความเหมาะสมรูปแบบ/สถานที่การจัดโครงการ | ๒๓ | ๑๘ | ๔ | - | - | ๔๕ |
| ๑๔. | สื่อประกอบการจัดโครงการ | ๒๒ | ๑๙ | ๔ | - | - | ๔๕ |
| ๑๕. | ความพร้อมของอุปกรณ์โสตทัศนูปกรณ์ | ๒๒ | ๒๓ | - | - | - | ๔๕ |
| ๑๖. | ระยะเวลาในการจัดโครงการ | ๒๐ | ๒๑ | ๔ | - | - | ๔๕ |
| ๑๗. | การประสานงาน | ๒๔ | ๑๘ | ๓ | - | - | ๔๕ |
| ๑๘. | การให้บริการและอำนวยความสะดวก | ๒๖ | ๑๕ | ๔ | - | - | ๔๕ |

๑๙. ท่านมีความประสงค์ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนข้อมูลด้านการวิจัยสำหรับประกอบการพิจารณาและดำเนินงานด้านการวิจัยในเรื่องใด

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางถนน และการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน
- การรักษาสิ่งแวดล้อมทั้งต่อตนเองและส่วนรวมเพื่ออนาคต
- ด้านนิติบัญญัติและด้านนวัตกรรม
- การวิจัยเกี่ยวกับอาหารและอากาศ

๒๐. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

- กระตุ้นและสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรให้มีความรับผิดชอบร่วมกัน
- ขอขอบคุณที่จัดโครงการดี ๆ ที่ให้ความรู้ในเรื่องที่ไม่เคยรู้มาให้ได้รับฟังและมีความเข้าใจ
- ควรมีกิจกรรมศึกษาดูงานนอกสถานที่
- ควรมีเอกสารประกอบการบรรยาย
- ปลุกจิตสำนึกให้บุคลากรให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง

จัดทำโดย

ผู้จัดทำรายงานประเมินผลโครงการ

นางสาววิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล

นางสาวนวลละออง พรแก้ว



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

