

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ

ปัญหาสภาวะโลกร้อนทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จนนานาชาติที่เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ซึ่งเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ของมนุษย์ จึงได้ร่วมจัดทำความร่วมมือที่จะรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas หรือ GHG) หรือที่เรียกว่าพิธีสารเกียวโตขึ้น พิธีสารดังกล่าวได้กำหนดกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism หรือ CDM) ที่เป็นการร่วมมือระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศพัฒนาแล้วจะสนับสนุนปัจจัยต่างๆ แก่ประเทศกำลังพัฒนาในรูปของการลงทุนในโครงการ CDM เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ผลตอบแทนที่ประเทศพัฒนาแล้วจะได้รับนั้นอยู่ในรูปของ Certified Emission Reduction (CERs) ที่เป็นเอกสารสิทธิแสดงปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ เพื่อนำไปคิดเป็นปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของตนได้ โดยโครงการดังกล่าวต้องเกิดจากความสมัครใจ และก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เอกสารสิทธินี้ประเทศพัฒนาแล้วอาจจะได้รับผ่าน 2 ช่องทางคือ ร่วมลงทุนโครงการ CDM กับผู้ประกอบการในประเทศกำลังพัฒนา และการซื้อ CERs จากผู้จัดทำโครงการ CDM ที่ตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา

โครงการ CDM ในประเทศไทย มีองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการก่อนที่จะนำไปจดทะเบียนกับ CDM Executive Board โดยมีโครงการที่ผ่านการอนุมัติแล้วทั้งสิ้น 60 โครงการ และมีโครงการที่กำลังรอการพิจารณาว่า 25 โครงการ แต่ละโครงการอาจใช้เทคโนโลยีที่ต่างกันและใช้เงินลงทุนในโครงการสูง

คำถามที่น่าสนใจคือนโยบายรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้ามาสนับสนุนในโครงการ CDM มากน้อยเพียงใด หรือกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีส่วนในการสนับสนุนในการจัดตั้งโครงการ CDM อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการส่งเสริมธุรกรรมทางการเงิน

งานวิจัยเฉพาะเรื่องฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาถึงบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยและเกณฑ์ตามประกาศ ธปท. ว่าให้การสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อโครงการ CDM หรือไม่รวมถึงศึกษา

แนวทางในการปรับปรุงหรือประยุกต์ใช้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนโครงการ CDM และเสนอแนะแนวทางเพื่อประโยชน์ในการศึกษาโครงการ CDM ต่อไปในอนาคต

5.1 สรุปผลการศึกษาวิจัย

ในเรื่องมลภาวะหรือผลเสียที่เกิดกับสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่ไม่สามารถระบุกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property Right) ได้อย่างชัดเจนในทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันหรืออากาศนั่นเอง เมื่อการผลิตก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality) หรือมลภาวะในรูปก๊าซเรือนกระจก จึงไม่มีผู้รับผิดชอบในการลดมลภาวะดังกล่าวเพราะต่างก็คิดว่าทุกคนมีสิทธิ์ใช้เท่ากัน ดังนั้นการผลิตในทุกระดับจะมีต้นทุนภายนอกต่อสังคม (External Cost) เกิดขึ้นเสมอ หากไม่มีการจัดการกับต้นทุนดังกล่าวแล้ว ความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลที่ผู้ผลิตมีหรือข้อมูลที่ผู้บริโภคมี (Asymmetric Information) จะทำให้เกิด Adverse Selection คือผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้าที่ราคาถูกกว่าแต่สร้างมลพิษมากกว่า ซึ่งไม่เกิดผลดีกับสังคม ดังนั้นกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) จึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด

รูปแบบการลงทุนในโครงการ CDM มี 3 รูปแบบ คือ การร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติที่ต้องการ CERs (Bilateral Co-operation) การลงทุนผ่านกองทุนคาร์บอน และ/หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (Multilateral Co-operation) และการลงทุนเดี่ยว (Unilateral Co-operation) ไม่ว่าการลงทุนในโครงการ CDM ในรูปแบบใด แหล่งที่มาของเงินทุนอาจมาจากทุนส่วนตัวหรือการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ทั้งนี้โครงการ CDM จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนสูง ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินได้มีส่วนในการกำหนดกรอบหรือสนับสนุนโครงการ CDM เพียงใด นั้น ต้องพิจารณาจากกรอบอำนาจตามกฎหมายสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับกลไกการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

จากการศึกษากฎหมายดังกล่าวพบว่า ตามหลักการของกฎหมายดังกล่าวต้องการแบ่งแยกงานในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ในการปฏิบัติงานจึงกำหนดกรอบใหญ่ในการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้เพียง 3 ด้าน คือ การดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

และระบบการชำระเงิน และให้อำนาจในการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ในการกำหนดกรอบการทำธุรกิจแก่สถาบันการเงิน โดยการออกประกาศ ธปท.

จากการทบทวนประกาศที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่เพียงวันที่ 4 มีนาคม 2552 ไม่พบว่าประกาศที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้สินเชื่อฉบับใดๆ เป็นอุปสรรคต่อธนาคารในการพิจารณาสินเชื่อเนื่องจากกรอบที่ ธปท. กำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติกว้างๆ ให้ความสำคัญกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าโดยรวม ซึ่งโครงการ CDM เป็นส่วนย่อยของธุรกิจ ในขณะที่การพิจารณาสินเชื่อของธนาคารนอกจากจะคิดรายได้จากการขาย CERs แล้วยังรวมถึงค่าธรรมเนียมอื่นที่อาจเกิดขึ้น หรือโอกาสที่ลูกค้าจะใช้วงเงินสินเชื่อประเภทอื่นด้วย นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ ธปท. ยังสามารถออกแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อชี้แนะในสิ่งที่ทางการสนับสนุนได้ (เป็นการขอความร่วมมือจากสถาบันการเงิน)

การส่งเสริมโครงการ CDM เป็นประโยชน์ต่อสภาพแวดล้อมก็จริง แต่การส่งเสริมหรือสนับสนุนดังกล่าวควรมีความชัดเจน ไม่สื่อสารผิดหรือเกินจริง เนื่องจากโครงการ CDM ไม่ใช่ธุรกิจหลัก การทำโครงการดังกล่าวไม่ควรทำให้กิจการโดยรวมของบริษัท (ผู้ขอกู้เงิน) มีปัญหาทางการเงิน

การที่ ธปท. ต้องดำเนินบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแล ประกอบกับผลการศึกษายังไม่พบเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ ธปท. ต้องเร่งเข้าช่วยเหลือ (เช่น ศักยภาพในการดำเนินโครงการสูง หากไม่เร่งดำเนินการจะทำให้ประเทศสูญเสียโอกาสในการนำเงินเข้า หรือภาคธุรกิจเดือดร้อนในการเข้าสู่แหล่งเงินทุน) ดังนั้นหาก ธปท. ต้องการชี้นำต่อสถาบันการเงินหรือผู้ดำเนินโครงการ CDM อย่างชัดเจน (การออกประกาศโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย) ก็ควรศึกษาถึงศักยภาพในการดำเนินโครงการ CDM ของประเทศให้ชัดเจน ในภาวะปัจจุบัน การทบทวนดูแลไม่ให้กรอบการกำกับสถาบันการเงินเป็นอุปสรรคต่อการให้สินเชื่อประเภทดังกล่าวน่าจะเพียงพอ ในขณะเดียวกัน ธปท. ควรใช้ช่องทางที่มี เช่นการออกแนวทางปฏิบัติ หรือสื่อสารให้สถาบันการเงินทราบว่า ธปท. สนับสนุนการให้สินเชื่อโครงการ CDM ของสถาบันการเงินซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้การบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน หรือใช้ช่องทางสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่นที่สอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กรมากกว่า เช่น ธนาคารเฉพาะกิจ เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเลือกปฏิบัติได้ตามทางเลือกในตารางที่ 5.1 ทางเลือกสำคัญมีอย่างน้อย 3 ทางเลือกได้แก่ (1) การปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด (2) การออกแนวนโยบายในการปฏิบัติงาน (3) การศึกษาร่วมกับหน่วยงานของรัฐเพื่อตั้งกองทุนค้ำประกันสินเชื่อโครงการ CDM ในแต่ละทางเลือกนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ซึ่งยังต้องอาศัยการประเมินผลได้สุทธิในแต่ละทางเลือกต่อไป อย่างไรก็ตามไม่ว่า ธปท.จะเลือกทางใดย่อมส่งผลกระทบต่อระบบไม่มากนักน้อยดัง รายละเอียดในตารางที่ 5.1 นี้

ตารางที่ 5.1
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ลำดับที่	แนวทางการดำเนินการ	ข้อดี	ข้อเสีย
1	ปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด	-ความเสี่ยงของระบบสถาบันการเงินไม่เพิ่ม	-โครงการ CDM ขนาดกลางและรายย่อยอาจเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยาก -เสียโอกาสในการนำรายได้จากการขาย CDM เข้าประเทศ -ไม่มีการกระตุ้นให้หน่วยผลิตรับผิดชอบต่อ External Cost
2	ออกแนวนโยบายในการปฏิบัติงาน	-กระตุ้นตลาดการเงินให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาโครงการ CDM	- ต้องสื่อสารให้ชัดเจนป้องกันการเข้าใจผิดและให้ข้อมูลถูกต้อง - กำชับให้สถาบันการเงินดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อกรองลูกหนี้ด้วยคุณภาพที่อาจสวมรอยเข้ามาขอสินเชื่อ
3	ศึกษาร่วมกับหน่วยงานของรัฐเพื่อตั้งกองทุนค้ำประกันสินเชื่อโครงการ CDM	-ช่วยให้การเข้าถึงแหล่งเงินง่ายขึ้น - ได้เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อพัฒนาประเทศ	- ต้องใช้เวลาและทุนซึ่งอาจมีปัญหานี้เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจใน CDM และภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ยังไม่ฟื้นตัวจากวิกฤตการเงินโลก

5.3 ข้อจำกัดของการศึกษานี้ และข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต

5.3.1 ข้อจำกัดของการศึกษา มีอย่างน้อย 3 ประการ

(ก) เป็นการศึกษาประกาศนาคาแห่งประเทศไทยที่ยังใช้อยู่ เพียงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552

(ข) เนื่องจากอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านกฎหมายถึงสองฉบับทั้ง พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน อาจมีประเด็นพิจารณาจากข้อกำหนดหรือการปฏิบัติ ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาตามตัวบทกฎหมายฉบับใหม่อาจมีปัญหาในการตีความตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามยังไม่พบกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

(ค) กรณีศึกษานี้ให้ความสำคัญกับประกาศนาคาแห่งประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการพิจารณาสินเชื่อว่ามีส่วนช่วยสนับสนุนหรือทำให้เกิดปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินหรือไม่แต่ไม่มีการสอบถามเรื่องนโยบายของธนาคารและไม่ได้ศึกษาแนวคิดในการออกกฎหมาย

5.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาต่อ

(ก) ควรศึกษาเรื่องการจัดตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้าในประเทศ ให้เข้าใจกฎเกณฑ์ข้อดี ข้อด้อย เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับสถาบันการเงินและผู้บริโภคที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง

(ข) ควรศึกษาในเรื่องศักยภาพของประเทศไทยว่าสามารถสร้างโครงการ CDM หรือ CERs ได้มากน้อยเพียงใดไม่ว่าจะเป็นโครงการเดี่ยวหรือทำโครงการ CDM เป็นกลุ่มการทำโครงการ CDM ควรจะมีข้อจำกัดในเรื่องปริมาณ CERs ที่ผลิตได้หรือไม่ว่าปริมาณ CERs ควรจะมีเท่าใดจึงจะถึงจุดคุ้มทุน