

On the term “water pricing”

Without any further context, the term price simply refers to the payment required to receive a unit of a good or a service. In mainstream economic theory, prices are determined by the interaction of supply and demand in a perfectly competitive market for private goods, where prices rise or fall directly in response to changes in supply or demand (such as in the spot market for electricity). In the case of water, the reality is usually much more complex, necessitating a departure from the assumption of perfect competition.

Water often has attributes that make it not strictly a private good. A private good can be defined as a good to which access can be restricted and whose use by one actor limits the availability for others. For water, common conditions of departure from private good characteristics include the potential for open access, ability for re-use and the existence of public environmental goods that are dependent on water. Another set of key differentiators to the perfectly competitive market for private goods are distributional issues from water use, both social and political (e.g. the human right to water), and environmental (both in terms of quantity and quality). How to manage the trade-offs between policies goals in these domains is one of the key challenges for water pricing.

Furthermore, water management tends to be highly scale-dependent. There is a significant difference between looking at raw water abstraction, which needs a macro-scale viewpoint to manage competing human and environmental demands for water from the same source, and municipal water supply, a micro-scale problem of water delivery, waste treatment and public welfare. Therefore solutions need to be negotiated at the corresponding level, and within a country or a basin a range of prices, in combination with other instruments, could be relevant.

ว่าด้วยคำว่า “การตั้งราคาน้ำ”

หากไม่ได้ดูถึงบริบทที่ตามมา คำว่า “ราคา” จะหมายถึง การจ่ายเงินเพื่อแลกกับหน่วยสินค้าหรือบริการ ในทฤษฎี เศรษฐศาสตร์กระแสหลักนั้น ราคาจะถูกกำหนดด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานในตลาดแข่งขัน สัมบูรณ์สำหรับสินค้าเอกชน (Private Goods) ที่ซึ่งความสัมพันธ์ของราคาจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้นๆ โดยตรง แต่ในกรณีของ “น้ำ” ที่เป็นสินค้าหรือบริการนั้นจะซับซ้อนกว่ามาก และจำเป็นต้องแยกออกจากข้อสมมุติฐานของการแข่งขันอย่างสมบูรณ์

โดยส่วนมากน้ำมีลักษณะที่ไม่ใช่สินค้าเอกชน (สินค้าเอกชน หมายถึง สินค้าที่การเข้าถึงถูกจำกัดโดยเจ้าของ จึงทำให้มีสินค้าอยู่ในตลาดอย่างจำกัด และผู้ซื้อต้องจ่ายเงินค่าสินค้าหรือบริการจึงมีสิทธิ์ใช้ได้) เนื่องจากมีคุณสมบัติเฉพาะ ได้แก่ ศักยภาพในการเข้าถึงอย่างเสรี ความสามารถในการนำกลับมาใช้ใหม่ และการมีอยู่ของ สินค้าเชิงสิ่งแวดล้อมสาธารณะ (Public Goods) ที่ต้องพึ่งน้ำ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยสำคัญที่ทำให้ “น้ำ” ไม่ใช่สินค้าเอกชนอีกอย่างหนึ่งคือ ประเด็นที่จะตามมาจากการใช้น้ำ ทั้งเชิงสังคมและการเมือง (ยกตัวอย่างเช่น สิทธิมนุษยชนในการเข้าถึงน้ำ) และเชิงสิ่งแวดล้อม (ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ) ดังนั้นการจัดการเพื่อเลือกระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายในประเด็นเหล่านี้จึงเป็นความท้าทายหลักในการตั้งราคาน้ำ

นอกจากนี้ การจัดการน้ำค่อนข้างจะพึ่งพาปัจจัยอื่นเป็นอย่างมาก จึงมีข้อแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างการมองทรัพยากรน้ำแบบนามธรรมเพียงด้านเดียว ซึ่งต้องใช้มุมมองในภาพกว้างต่อการจัดการความต้องการของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในการใช้น้ำจากแหล่งน้ำเดียวกัน ระบบน้ำประปาในเขตเมืองเดียวกัน รวมถึงปัญหาระดับย่อยเช่น การกระจายน้ำ การบำบัดน้ำเสียและสวัสดิการรัฐ ดังนั้น การแก้ปัญหาแต่ละภาคส่วนจึงต้องมีการต่อประสานและชั่งน้ำหนักในระดับที่สอดคล้องกัน และทั้งภายในประเทศหรือลุ่มน้ำ ถึงช่วงราคา ตลอดจนการผสมผสานการใช้เครื่องมือที่เกี่ยวข้องอื่น

A price that contributes to sustainable water management will need to reflect not only the costs of supply (i.e. service delivery), but also costs related to the scarcity of the resource itself (e.g. externalities and opportunity costs). This cannot be achieved through a single price, but through different prices depending on, for example, the source and type of use. Water pricing exists within social and political settings, where factors such as trust, power and status influence price formation, in addition to supply and demand. This means that even in competitive markets, a price is not necessarily a perfect or the only signal of scarcity. Actors' preferences, which determine the perceived value of goods and services, and thereby the willingness to pay, are further determined by the socio-cultural context as well as the level of information that is available to them. For these reasons, there is commonly a gap between the users' willingness to pay for a good like water and the price necessary to achieve sustainable water management.

A useful distinction is to consider how the price is determined. To illustrate, we have divided pricing into two categories. The first category is administrative water pricing, where the price is set directly by a public authority, usually a service operator or regulator. Often these are tariffs or fees directly related to different functions of water management and services delivery. They can be based on supply-related costs, as well as opportunity and externality costs from the water use, or on all of them. The price-setting process is almost always regulated by a government agency, or by political decisions, with different degrees of independence from the service-providing entity.

ราคาที่ก่อให้เกิดการบริหารจัดการน้ำที่ยั่งยืนนั้น ต้องไม่สะท้อนเพียงแค่ราคาต้นทุนเท่านั้น (เช่น การบริหารขนส่งน้ำ) แต่จะต้องสะท้อนถึงราคาที่เกี่ยวข้องกับการขาดแคลนของทรัพยากรน้ำด้วย (เช่น ค่าเสียโอกาส) ซึ่งไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยการตั้งราคาแบบง่ายๆ ได้ แต่จะต้องตั้งในราคาที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับแหล่งทรัพยากรและประเภทการใช้งาน การตั้งราคาน้ำจะปรากฏอยู่ภายในกลไกเชิงสังคมและการเมือง ที่มีปัจจัยด้านความเชื่อ อำนาจและสถานะต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการตั้งราคาที่เหมาะสม มากกว่าที่จะมองเพียงความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานเพียงด้านเดียว ดังนั้น แม้จะอยู่ในตลาดแข่งขัน ราคาจึงไม่ได้สะท้อนเพียงกลไกตลาดหรือเพียงสัญญาณการขาดแคลนเพียงอย่างเดียว ความพึงพอใจของผู้แสดงที่จะกำหนดมูลค่าของสินค้าและบริการหรือความปรารถนาที่จะจ่ายเงิน ก็จะถูกกำหนดโดยบริบทด้านสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ด้วยเหตุผลเหล่านี้ จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความปรารถนาของผู้ซื้อที่จะจ่ายเงินสำหรับสินค้า เช่น น้ำกับการตั้งราคาเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน

ความแตกต่างที่เป็นประโยชน์อีกอย่างหนึ่งที่จะพิจารณาว่าราคาถูกกำหนดได้อย่างไรนั้น เพื่อให้เห็นภาพจึงได้ทำการแยกการตั้งราคาออกเป็นสองประเภท ประเภทแรกคือการตั้งราคาเชิงการจัดการ (Administrative water pricing) ซึ่งราคาจะถูกกำหนดโดยตรงจากหน่วยงานบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานปฏิบัติหรือควบคุมด้านการบริการ ซึ่งจะออกมาในรูปแบบการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานด้านการจัดการน้ำและการขนส่งน้ำที่แตกต่างกัน ซึ่งการตั้งราคาประเภทนี้จะตั้งอยู่บนพื้นฐานค่าใช้จ่ายต้นทุน เช่นเดียวกับค่าโอกาสและต้นทุนภายนอกจากการใช้น้ำหรือจากทั้งหมด กระบวนการตั้งราคาส่วนใหญ่จะถูกควบคุมโดยหน่วยงานรัฐบาล หรือโดยคำสั่งทางการเมือง ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการเป็นอิสระจากหน่วยงานที่ให้บริการค่อนข้างมาก

The second category is market-based pricing where prices are determined indirectly via a decentralized pricing mechanism (such as a market). Here, the price is the outcome of an iteration process among various actors, meaning that the price is determined by supply and demand, but may also be influenced by historical, social and political factors, as indicated above. One example is a market for tradable water permits. A thin market, one with few buyers or sellers, will exhibit more complex behavior, with outcomes that are the result of strategic interaction, such as direct negotiation or auctions. For market-based pricing, the role of regulation is primarily to determine the conditions under which water can be exchanged or used in production.

As mentioned above, from a theoretical perspective, a price is derived in a market setting. Therefore, when talking about administratively determined prices, some authors prefer using the terms tariff, charge or levy. We follow however the common practice discourse on price instruments for water management, where “price” is used as an umbrella term for both fees, charges, tariffs and levies settled by public authorities as well as prices that arise through market forces.

ประเภทที่สองคือการตั้งราคาตามกลไกตลาด (Market-based pricing) ซึ่งจะถูกกำหนดทางอ้อมผ่านกลไกการตั้งราคาแบบกระจายอำนาจ (เช่น ตลาด) การตั้งราคาจึงเป็นผลลัพธ์จากการบวนการซ้ำไปซ้ำมาท่ามกลางตัวแสดงที่หลากหลาย การตั้งราคาประเภทนี้จึงถูกกำหนดโดยกลไกความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทาน แต่อาจจะถูกกำหนดโดยปัจจัยทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมืองได้เช่นกัน เช่น ในตลาดใบอนุญาตการซื้อขายน้ำนั้นซึ่งเป็นตลาดที่มีอยู่ประปรายมีผู้ซื้อผู้ขายน้อยราย ก็จะมีการลักษณะที่สลับซับซ้อนขึ้นไปอีก ด้วยผลลัพธ์ของราคาใบอนุญาตจะเป็นผลจากความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ เช่น การประมูลหรือการเจรจาต่อรองโดยตรง สำหรับการตั้งราคาโดยกลไกตลาดนั้น บทบาทของข้อบังคับจะเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขหลักสำหรับการซื้อขายน้ำหรือการนำไปใช้ในการผลิต

จากที่กล่าวมา มุมมองเชิงทฤษฎีมองว่าการตั้งราคาจะเกิดจากกลไกของตลาด ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงราคาที่ถูกกำหนดโดยการจัดการ ผู้เขียนบางคนจะใช้คำว่า ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายหรือการเก็บภาษี อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จะใช้วาทกรรมการปฏิบัติทั่วไปของเครื่องมือการตั้งราคาสำหรับการจัดการน้ำเช่นเดียวกัน โดย ราคา จะถูกใช้ในความหมายแบบครอบคลุม ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายและการเก็บภาษี ซึ่งถูกตั้งและจัดเก็บโดยองค์กรมหาชนเช่นเดียวกันกับราคาที่เพิ่มสูงขึ้นจากแรงผลักดันของตลาด

บทความนี้ เป็นหนึ่งในผลงานแปลซีรีส์จากเอกสาร Working Paper 28: Pricing Instrument for sustainable water management ของ Stockholm International Water Institute (SIWI)
<http://www.sivi.org/publications/pricing-instruments-for-sustainable-water-management/>

