

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวเรา ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น หรือเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ<sup>1</sup> สิ่งแวดล้อมเป็นวงจรวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบ ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่ง จะมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันในการดำรงชีวิต หากความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติมีความสมดุลย์กัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศนั้นก็ยังไม่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นในระดับที่ยังไม่เป็นปัญหามากนัก แต่เนื่องจากความเจริญทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจนความเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติซึ่งค่อยเป็นค่อยไป ตามไม่ทัน จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่สิ่งแวดล้อมรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากการปล่อยทิ้งน้ำเสียออกมาโดยขาดการบำบัดทำให้เกิดภาวะมลพิษทางน้ำ

มลพิษตามความหมายของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายถึงความถึง ของเสีย หรือวัตถุต่างๆที่ถูกปล่อยทิ้งออกมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือแม้กระทั่งสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นขยะมูลฝอย น้ำเสีย อากาศเสีย หรือวัตถุอันตรายอื่นที่ถูกปล่อยทิ้ง หรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เมื่อสภาวะแวดล้อมเปลี่ยนแปลงปนเปื้อนด้วยมลพิษ ซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม จนถึงระดับที่เกิดเป็นปัญหาต่อวงจรวัฏจักรของความเป็นอยู่ของมนุษย์ จึงต้องมีการดำเนินการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสีย หรือมลพิษอื่นๆ ด้วยวิธีการคุมมลพิษ โดยการตรวจสอบ วิเคราะห์ บำบัด และบำรุงรักษา ปรับปรุงให้ปริมาณมลพิษในสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับที่สมดุลย์ หรือไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่มนุษย์ และสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการบังคับ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

ควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติยังทำได้ยาก เนื่องจากขาดกลไกการดำเนินงานที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เช่น แม้โรงงานจำนวนมากจะติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย แต่ก็ไม่ได้มีการควบคุมให้มีการบำบัดอย่างเหมาะสม ในทางปฏิบัติประสิทธิภาพในการบำบัดจะต่ำหรือไม่เดินเครื่องเพราะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และแม้กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบอยู่เป็นประจำ แต่เนื่องด้วยมีโรงงานกระจายอยู่จำนวนมาก ในขณะที่เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย จึงยากแก่การจะเข้าไปดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นการที่ภาครัฐจะเข้าไปควบคุมดูแลให้เกิดประสิทธิภาพจึงเป็นไปได้ยาก ต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินการหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านความพร้อมของบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ และการขาดผู้ชำนาญงานเฉพาะด้านบุคลากรมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม จึงเป็นไปได้ยากที่จะทำการควบคุมดูแลอย่างต่อเนื่อง และงบประมาณก็เป็นปัจจัยที่ทำให้การบังคับควบคุมด้านมลพิษเป็นไปได้ยากอีกประการหนึ่ง เพราะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการเข้าไปตรวจสอบวัดมลพิษอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงความเข้มข้นของของเสียที่ถูกปล่อยออกมาเป็นระยะ จึงส่งผลให้มีการปล่อยทิ้งน้ำเสียเกินมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยไม่ได้มีการบำบัดก่อนอยู่เสมอ ๆ นอกจากนี้การกำหนดมาตรฐานน้ำเสียก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมมลพิษทางน้ำ แม้จะมีทั้งมาตรฐานของเสียที่ทิ้งและมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ก็ได้มีการกำหนดมาตรฐานน้ำเสียที่ทิ้งอย่างทั่วถึง มีเพียงการควบคุมบางส่วนในภาคอุตสาหกรรมที่อยู่ในข่ายเท่านั้นที่ต้องรับภาระในระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียก่อนที่จะปล่อยของออกมา ขณะที่ชุมชนและอุตสาหกรรมที่กระจายอยู่ทั่วไปยังคงปล่อยทิ้งน้ำเสียให้เป็นภาระแก่รัฐบาลและแม้ว่ารัฐจะได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมบริการทั้งภาคอุตสาหกรรมและชุมชนที่อยู่อาศัยโดยคิดค่าธรรมเนียมในการให้บริการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ยังคงมีการยกเว้นการเก็บค่าบริการให้แก่ประชาชนที่พักอาศัยเป็นรายย่อย<sup>2</sup> จึงจะเห็นได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติบางกลุ่ม ทำให้ผู้ปล่อยทิ้งน้ำเสียยังไม่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในมลพิษที่ตนเองเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ปัจจัยความรู้ความเข้าใจของประชาชนยังเป็นอีกปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมมลพิษ เนื่องจากประชาชนมักเข้าใจว่ามลพิษเป็นสิ่งธรรมชาติ เช่น ขยะสามารถย่อยสลายได้เมื่อกาลเวลาผ่านไป และการจัดการมลพิษเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐในท้องถิ่น การรวบรวมและการบำบัดหรือกำจัด เป็นบริการของภาครัฐที่ต้องจัดให้กับประชาชน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะให้ประชาชนเข้าใจ และยินดีจ่ายค่าบริการกับการกำจัดมลพิษในประเภทต่างๆ ปัจจัยดังที่ได้กล่าวทั้งหมดนี้ ล้วนแต่เป็นเหตุให้ประชาชน ผู้ก่อมลพิษยังไม่ได้เป็นผู้รับภาระอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 89

Principle) และหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays principle) ซึ่งประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้พักอาศัยในบ้านเรือน หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างก็ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำจากการปล่อยทิ้งน้ำเสีย และเมื่อภาครัฐจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อบำบัดน้ำเสีย เช่น สร้างบ่อบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ใดก็ตาม ประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ ย่อมได้รับประโยชน์จากบริการดังกล่าว ในการกำจัดมลพิษทางน้ำในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ ทำให้ชุมชนสะอาดสิ่งแวดล้อมดีขึ้น คุณภาพชีวิตที่ดี ขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นเมื่อประชาชนในพื้นที่นั้นๆ เป็นทั้งผู้ก่อให้เกิดมลพิษและเป็นทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์ในพื้นที่นั้น ยังไม่ได้ร่วมรับภาระตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle) จึงอาจถือได้ว่าเป็นการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้อย่างไม่เท่าเทียมกัน

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย เพื่อพยายามปรับปรุงถึงวิถีทางแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ซึ่งจัดว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมากเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ รวมถึงนิติศาสตร์ แต่ก็ยังไม่สามารถพบหนทางที่จะแก้ปัญหาย่างเด็ดขาดได้ มีก็แต่เพียงวิธีการเพื่อบรรเทาความรุนแรงของปัญหามลพิษเท่านั้น และเป็นที่ยอมรับกันว่าวิธีการใดวิธีการหนึ่ง คงไม่อาจแก้ไขปัญหเหล่านี้ได้ตามลำพัง สิ่งแวดล้อมเป็นวงจรวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบ ดังนั้นการแก้ไขปัญหามลพิษ จึงต้องประกอบไปด้วยหลากหลายวิธีร่วมกัน เริ่มตั้งแต่มาตรการป้องกัน มาตรการควบคุมมิให้เกิดมลพิษ มาตรการการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นแล้ว และวิธีการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น

### ปัญหาการใช้มาตรการการบังคับและควบคุม (Command and Control :CAC)

ในอดีตที่ผ่านมาการจัดการเกี่ยวกับการกำจัดมลพิษในประเทศไทย จะเน้นด้านของเสียที่มีการปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือของเสียที่เกิดขึ้นต่อมลพิษแล้ว และเป็นในลักษณะของการควบคุมจากรัฐ เป็นกลไกแบบบังคับและควบคุม (Command and control : CAC) ในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม และก็ได้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อื่นๆ ควบคู่กันไป

ระบบการบังคับและควบคุม (Command and Control : CAC) เป็นวิธีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า ทุกคนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดโดย กฎหมายทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศ ระดับภาค ระดับท้องถิ่น มาตรการนี้จะเกี่ยวข้องกับ ระดับของเสียที่ปล่อยออกมา คุณภาพของเครื่องตรวจวัด หรือลักษณะของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตออกมา เช่น การระบุ

ปริมาณการผลิตมลพิษ (performance control) การระบุวิธีการที่ใช้ในการควบคุมมลพิษ (technical control)

ในการควบคุมมลพิษทางน้ำก็เช่นเดียวกัน มีกฎหมายหลายฉบับที่ใช้ในการควบคุมจัดการปัญหามลพิษทางน้ำ ได้แก่

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การน้ำเสีย พ.ศ. 2538
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ. 2515
- กฎหมายท้องถิ่นต่างๆ

จะเห็นได้ว่าวิธีการบังคับและควบคุมให้ปฏิบัติตามมาตรฐานของกฎหมายนี้เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมในแง่ที่ว่าเป็นวิธีการที่มีการกำหนดความประสงค์และวิธีการที่แน่นอนโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกลไกทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้ความประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมอยู่เหนือกฎเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ การควบคุมโดยตรงสามารถควบคุมปริมาณการปล่อยมลพิษได้แน่นอน จึงเป็นวิธีการที่เชื่อถือได้ดีที่สุดในการป้องกันผลกระทบจากมลพิษที่ไม่พึงปรารถนา แต่วิธีการควบคุมโดยตรงนี้ ก็มีข้อบกพร่องอยู่มากกล่าวคือการบริหารและการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่กระทำไม่ได้ไม่สะดวก รัฐต้องประสบกับปัญหาการไม่ได้สัดส่วน

บุคลากรในการควบคุมดูแล การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางด้านการจัดการมลพิษ เพื่อแก้ไขปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่มีระดับอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งมีชีวิต รวมถึงการใช้กลไกดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายหลัก ซึ่งคือคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard) นั้น ยังมีค่าใช้จ่ายสูงไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการตรวจวัด การรวบรวมข้อมูลเพื่อกำหนดค่ามาตรฐาน (Standard) การชำระล้างความสกปรกต่อสิ่งแวดล้อม หรือค่าใช้จ่ายในการบริหารดำเนินการควบคุม ซึ่งผู้ก่อมลพิษแต่ละรายจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกัน ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และการบังคับให้ ผู้ประกอบการต้องบำบัดมลพิษได้ มาตรฐานตามที่กำหนดนั้น (Effluent/Emission Standard) รัฐเองก็ไม่มีข้อมูลการบำบัดมลพิษของอุตสาหกรรมแต่ละประเภทอย่างแท้จริงด้วยวิธีนี้จึงเป็นการบังคับให้ผู้ประกอบการต้องใช้ Best Available Control Technology (BACT) เพื่อบำบัด มลพิษให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ยิ่งบทกำหนดโทษไม่รุนแรงที่จะทำให้ผู้ฝ่าฝืนเห็นว่าคุ้มกับการหลีกเลี่ยง ในกรณีเช่นนี้ถ้าผู้ก่อมลพิษเลี่ยงได้ก็จะเลี่ยง ซึ่งความสิ้นเปลืองนี้เองทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎข้อบังคับ ในส่วนผู้ประกอบการเองมองได้ว่าวิธีการนี้ไม่ได้เป็นการลดมลพิษ ณ ต้นทุนที่ต่ำสุด อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ เพราะยิ่งเพิ่มกฎ ระเบียบ มากขึ้น จะไม่สามารถควบคุมต้นทุนการผลิตได้เลย อีกทั้งยังขาดแรงจูงใจทางการตลาด ที่จะทำให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อมลพิษที่เกิดขึ้น นอกจากนี้แล้วการลงโทษโดยนำคดีขึ้นสู่ศาลยังต้องใช้เวลามากทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการควบคุมและแก้ไข ดังนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับ เพื่อบังคับและควบคุมมาตรฐานมลพิษ และการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ระบบวิธีการบังคับและควบคุม (Command and Control) นี้ คงยังไม่อาจจะบรรลุถึงเป้าหมายของคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้โดยลำพัง

### ปัญหาการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

ในอดีตที่ผ่านมารัฐได้พยายามจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรการบังคับและควบคุมโดยตรงมาโดยตลอด ซึ่งแนวทางนี้ดูเหมือนจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ภาครัฐมากขึ้น ในขณะที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีแนวโน้มที่จะดีขึ้น มาตรการที่บังคับควบคุมโดยตรงจึงดูว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มิติใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่ไปกับมาตรการบังคับควบคุมโดยตรง (Command and Control) ซึ่งหลักการดังกล่าวจะนำไปสู่แนวทางที่มีกลไกตลาดหรือกลไกราคาที่สามารถสร้างแรงจูงใจ (Incentive) และไม่จูงใจ (Disincentive) ให้ผู้เกี่ยวข้องตัดสินใจด้วยตนเอง โดยไม่มีการแทรกแซงจากภาครัฐ เครื่องมือทาง

เศรษฐศาสตร์จะไม่ใช้การอิงมาตรการควบคุมบังคับใช้โดยตรงที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไป แต่เป็นการอิงหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่ผู้ก่อกมลพิษจะต้องมีส่วนรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลและแก้ไขปัญหา แทนที่จะปล่อยให้การดูแลแก้ไขปัญหาเป็นของภาครัฐหรือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในทางลบ แต่เพียงฝ่ายเดียว

สำหรับประเทศไทยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2534 สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (TDRI)<sup>3</sup> ได้เคยเสนอนโยบายในการควบคุมมลพิษในทางเศรษฐศาสตร์ไว้ห้าประการ ซึ่งวิธีการทั้งห้าประการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการซึ่งมีการใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในต่างประเทศแล้วแต่ความเหมาะสมวิธีการเหล่านี้ ได้แก่

1. การกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษ โดยการกำหนดระดับการทิ้งของเสีย และการกำหนดการบำบัดของโรงงาน

ในกฎหมายไทยปัจจุบัน มีบทบัญญัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่แล้วหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากภาคอุตสาหกรรมไว้หลายประการ เช่น ค่าความเป็นกรด-ด่าง ถึงกับกำหนดอัตราส่วนระหว่างน้ำทิ้งกับปริมาณน้ำในลำน้ำสาธารณะ การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนของกรมโยธาธิการ รวมไปถึงค่ามาตรฐานน้ำทิ้งซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในขณะที่บางส่วนยังมีได้มีการกำหนดมาตรฐาน เช่น น้ำทิ้งจากภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในเรื่องของการปล่อยน้ำเสียจากการทำนาุ้งและฟาร์มเลี้ยงสุกร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหากับป้าชายเลนอยู่ในขณะนี้

ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น นอกจากมาตรฐานน้ำทิ้งที่ไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะมาตรฐานคุณภาพน้ำรวมของแม่น้ำสายต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถจะบังคับตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบปัจจัยในเรื่องการขาดงบประมาณและกำลังบุคลากร ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบอย่างมาก

2. การกำหนดต้นทุนที่ต่ำที่สุดที่เอกชนต้องรับภาระ ในการกำหนดมาตรฐานของการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมนั้น ต้องพิจารณาเรื่องต้นทุนในทางเศรษฐกิจอีกด้วย อาทิเช่น ต้นทุนในการจัดการของหน่วยงานควบคุม ต้นทุนของอุตสาหกรรมหรือผู้ก่อกมลพิษในเรื่องการลดจำนวนผลผลิตและการใช้จ่ายเพิ่มในการลดมลพิษ ซึ่งในลักษณะดังกล่าวนี้จะต้องกำหนดมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมเสียก่อน จากนั้นจึงจะสามารถกำหนดมาตรฐานการควบคุม

<sup>3</sup> ภิรมย์ จันถาวร, มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการดูแลรักษาคลอง เอกสารประกอบการเสวนา อารมความคิดเรื่องคลองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 26 สิงหาคม 2534.

มลพิษอุตสาหกรรมให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมเสียก่อน จากนั้นจึงจะสามารถกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาตัวแปรที่สำคัญที่สุดก็คือ ค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษ ไม่ให้มีต้นทุนที่สูงเกินไป

3. ระบบผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่ากำจัดมลพิษซึ่งเป็นระบบสากลที่ทั่วโลกได้นำมาใช้เป็นวิธีที่ให้ความยุติธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดมลพิษและผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้เนื่องจากค่าใช้จ่ายนั้นจะเก็บเอาจากอุตสาหกรรมผู้ก่อมลพิษในขั้นต้น แล้วนำไปใช้ประโยชน์ในขั้นสุดท้าย ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะได้รับการจัดสรรค่าใช้จ่ายร่วมกัน โดยพิจารณาจากความยืดหยุ่นของอุปสงค์

4. การแข่งขันในทางการตลาดอย่างเต็มที่ เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้นโยบายในทางเศรษฐกิจของสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จ โดยให้ผู้ผลิตต่างแข่งขันกันเพื่อลดมลพิษเอง อย่างไรก็ตามในระยะยาว ผู้ที่ประสบผลสำเร็จในระยะแรกก็ย่อมจะเป็นผู้ผูกขาด (ในระยะเวลาหนึ่ง) เพราะคู่แข่งเลิกกิจการไป ซึ่งในขณะนั้นก็ย่อมจะเกิดการปล่อยปละละเลยในเรื่องของการลดมลพิษของสิ่งแวดล้อม

5. การกำหนดนโยบายในเรื่องการลดมลพิษแบบค่อยเป็นค่อยไป (Policy transition) โดยการเปลี่ยนแปลงในเรื่องส่วนผสมของโครงสร้างทางอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูงไปสู่อุตสาหกรรมที่มีมลพิษต่ำ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา โดยเฉพาะความเป็นธรรมชาติในการกำหนดถึงประเภทของอุตสาหกรรมและประสิทธิภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการลดมลพิษ

การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงได้รับความสนใจจากรัฐมากขึ้น เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เป็นต้นมา และโดยเฉพาะในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้มีการกำหนดมาตรการการควบคุมมลพิษไว้อย่างชัดเจน คือ ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle:PPP) และมาตรการนี้ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 มิถุนายน 2535 ปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปในทิศทางเดียวกัน จากการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และมีแนวทางใหม่ ๆ เพื่อรองรับการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ประเด็นหนึ่งที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้ให้ความสำคัญคือ การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่น ณ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง การมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนและชุมชนในการดูแลรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนเกี่ยวกับการลดมลพิษในสภาวะแวดล้อม โดยกำหนดไว้ในแนวทางการพัฒนา คือ

1. รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญกับการลดมลพิษ เพื่อให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และลดต้นทุนทางเศรษฐกิจในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>4</sup> ดังนี้

(1) ส่งเสริมการพัฒนาระบบกำจัดของเสียอันตรายที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยเร่งออกกฎหมายและมาตรการพิเศษในการจัดการของเสียอันตราย ขยะ และน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งออกกฎหมายควบคุมมิให้มีการนำเข้าของเสียอันตราย กฎหมายควบคุมมาตรฐานและความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อความปลอดภัยจากการขนส่ง การจัดเก็บและจัดการของเสียอันตรายและสารอันตราย ตลอดจนจัดให้มีระบบปฏิบัติการฉุกเฉินจากอุบัติเหตุ มีการประกันภัยที่คุ้มครองความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมและอันตรายที่เกิดแก่ร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลอื่น

(2) สนับสนุนการลดปริมาณขยะและของเสีย และการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งมาตรการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและให้มีระบบเรียกคืนซากของเสียอันตราย ซากบรรจุภัณฑ์ วัสดุเหลือใช้ ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมที่รองรับการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่

(3) สนับสนุนให้จังหวัดมีศูนย์รวมกำจัดขยะมูลฝอย ที่มีระบบครบวงจรโดยลงทุนและดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน หรือโดยภาคเอกชน รวมทั้งจัดให้มีระบบจัดการขยะติดเชื้อที่มีประสิทธิภาพ

(4) ฟื้นฟูโครงการบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนที่แล้วเสร็จ ให้ใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบและรับภาระค่าใช้จ่าย และให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับภาระค่าบริการและค่าธรรมเนียม

(5) กำกับ ควบคุม และจำกัดเขตอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษสูงให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อลดผลกระทบต่อชุมชน และสามารถควบคุมมลพิษได้อย่างเป็นระบบ โดยรัฐกำหนดมาตรการสนับสนุนและจูงใจทั้งบวกและทางลบให้เกิดผลในการปฏิบัติอย่างจริงจัง

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ", หน้า 69-70.



(6) พัฒนาเทคโนโลยีเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษควบคู่กับการส่งเสริมกระบวนการผลิตที่สะอาด ลดการใช้วัสดุและส่งเสริมการแปรรูปของเสียเพื่อกลับมาใช้ใหม่ โดยให้มีการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม กระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้าร่วมพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและกว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนด้านการเงินแก่สถานประกอบการ เพื่อปรับสู่กระบวนการผลิตที่สะอาด

(7) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมลพิษ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อรองรับเงื่อนไขและมาตรการทางการค้าและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการปรับปรุงมาตรฐานระเบียบวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ

นอกจากนั้น นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในช่วง 20 ปีนี้ (พ.ศ. 2540-2559) มีนโยบายหลักข้อหนึ่งในการ "สนับสนุนการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสร้างความเป็นธรรมในสังคม"<sup>5</sup>

จึงเห็นได้ว่าการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐบาลได้สนับสนุนให้มีการนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการลดปริมาณหรือกำจัดมลพิษอย่างชัดเจนต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และ 8

ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น นักเศรษฐศาสตร์มองว่าเกิดจากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสินค้าที่ไร้ราคา (free goods) และไม่สามารถกีดกันไม่ให้ใครเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ จึงทำให้โอกาสของการถูกทำลายมีมาก เมื่อเทียบกับสินค้าของเอกชน ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนในทรัพย์สินนั้น ส่วนมลพิษซึ่งเป็นผลกระทบภายนอก (externalities) อันเนื่องจากผู้ประกอบการผลักภาระค่าใช้จ่ายส่วนที่ตนเองรับผิดชอบให้กับสังคม ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนในการผลิตของตนเอง ทั้ง 2 สาเหตุ นี้กล่าวได้ว่า มีส่วนทำให้กลไกราคาไม่ทำงาน หรือที่เรียกว่า ตลาดล้มเหลว (market failures)

<sup>5</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, "รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540", หน้า 8.

หลักการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instrument)<sup>6</sup> คือการพยายามทำให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคที่ปล่อยมลพิษได้นำเอาผลเสีย อันเนื่องมาจากมลพิษที่มีต่อสังคมเข้าร่วมไว้ใน การคำนวณต้นทุนการผลิตหรือการบริโภคของตน ซึ่งเรียกว่าเป็นวิธีการนำเอาผลกระทบภายนอกเข้ามาเป็นผลกระทบภายใน (internalize externality) ดังนั้นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instrument) จึงหมายถึงสิ่งจูงใจให้แหล่งกำเนิดของเสียที่อยู่ในกระบวนการผลิตและการบริโภค มีการลงทุนหรือมีพฤติกรรมไปในทางที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม นั่นคือ มีการลงทุนหรือพฤติกรรมในการลดการทำให้เกิดของเสียหรือภาวะมลพิษ

เครื่องมือที่อิงหลักการทางเศรษฐศาสตร์แล้วดูว่าสามารถแก้ปัญหาได้นั้น เป็นเพราะมีการสร้างแรงจูงใจทางการตลาด ขณะเดียวกันยังก่อให้เกิดรายได้ที่จะนำไปใช้แก้ปัญหาได้ด้วย สำหรับเครื่องมือที่จะนำไปใช้นั้น รัฐต้องเลือกตามความเหมาะสมกับประเภท และชนิดของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท หรือมลพิษแต่ละชนิดมีความละเอียดอ่อนที่แตกต่างกัน การนำเครื่องมือแต่ละประเภทไปใช้ ก็จะส่งผลให้แตกต่างกันตามไปด้วย ดังนั้น การเลือกใช้เครื่องมือจึงต้องพิจารณาความเหมาะสม โดยอาศัยหลักการใหญ่คือ สามารถแก้ปัญหาได้ สามารถนำไปปฏิบัติได้และเป็นที่ยอมรับของสังคม ข้อจำกัดของเครื่องมือที่จะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ อยู่ที่กลไกราคาที่จะสามารถส่งสัญญาณที่ถูกต้องให้สังคมได้ทราบ นั่นหมายถึงว่าราคาต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง สำหรับทางเลือกของการจัดเก็บ มีดังนี้<sup>7</sup>

ทางเลือกที่ 1 การใช้เครื่องมือทางด้านการเงินการคลัง

ระบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสามารถในการบำบัดมลพิษให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด แหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่สามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้ จะต้องจ่ายค่าปล่อยมลพิษนี้ ทั้งนี้ยังอยู่บนข้อสมมติฐานว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าที่ไร้ราคา (free goods) ที่ใคร ๆ ก็สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เครื่องมือที่ใช้กันแพร่หลายในกลุ่มนี้ ได้แก่

<sup>6</sup> ธานี อภิญญาวัตร, มาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการดำเนินงานของกระทรวงการคลังในการ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม, เอกสารประเมินบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเศรษฐกร 8(ว), กระทรวงการคลัง, หน้า 7.

<sup>7</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มิติใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์, มิถุนายน 2541.

(1) การเก็บค่าปล่อยมลพิษ (charge) เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่รัฐมีบริการให้ เนื่องจากรัฐลงทุนสร้างโรงบำบัดมลพิษรวมเป็นการเก็บค่าบริการในการบำบัดหรือกำจัดมลพิษตามคุณลักษณะของมลพิษ (waste characteristics) ว่ายากหรือง่ายต่อการกำจัด มีความเป็นพิษมากน้อยแค่ไหนหรือตามน้ำหนักหรือปริมาณมลพิษ ทั้งนี้ ค่าบริการ (User charges) ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคำนึงถึงค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งค่าบริการนี้สามารถนำมาเป็นค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมการรวบรวมและการบำบัดหรือกำจัดมลพิษโดยค่าบริการนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้สะดวก และยังเป็นแรงจูงใจให้ผู้เสียค่าบริการพยายามลดปริมาณการทำให้เกิดมลพิษ เพราะต้องเป็นผู้จ่ายเงิน

ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้บริโภค เช่น การเก็บค่าบริการในการรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย การเก็บค่าบริการการเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลจากบ้านเรือน และการเก็บค่าบริการการปล่อยน้ำทิ้งลงในท่อระบายน้ำของเทศบาล และค่าบริการจากการขนส่ง บำบัดหรือกำจัดและฝังกลบของเสียจากอุตสาหกรรม

การกำหนดมาตรการต่างๆนี้มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่ได้มีการใช้บังคับอย่างทั่วถึงและจริงจัง

- ค่าปล่อยมลพิษ (effluent / emission charge) เป็นการเรียกเก็บเงินค่าปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

- ค่าปรับ (fine) เป็นการเรียกเก็บเงิน ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการบำบัดมลพิษ ด้วยค่าใช้จ่ายของตนเอง

(2) การเก็บภาษี (tax) เป็นเงินที่เรียกเก็บจากประชาชน ผู้บริโภคสินค้า/ ผลิตภัณฑ์ในรูปแบบของภาษี ภาษีที่นำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่ การเก็บภาษีผลผลิต (product charge) หรือการตั้งอัตราภาษีให้ต่างกัน (tax differentiation) ซึ่งฐานของภาษี อาจจะเป็นตัวสินค้า/ ผลิตภัณฑ์ เพื่อการอุปโภค บริโภค หรือวัตถุดิบ ที่ใช้ในการผลิต

การเข้ามาตราการจูงใจด้านภาษีอากร ได้แก่ การยกเว้นภาษี (tax exemption) ในรูปของภาษีนำเข้า (import taxes) เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการติดตั้งโรงบำบัดหรือกำจัดของเสียในโรงงาน รวมถึงในรูปภาษีรายได้ (income tax) ผู้เชี่ยวชาญต่างชาติที่เข้ามาปฏิบัติงานด้านการติดตั้ง ตรวจสอบ ควบคุมดูแลระบบควบคุมมลพิษทางอากาศ หรือโรงบำบัดน้ำเสีย

(3) การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งแวดล้อม (fee) เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บตามกฎหมายมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเก็บและกฎหมายที่รองรับ ลักษณะของค่าธรรมเนียม โดยทั่วไป administrative fee หรือ registration fee หรือ impact fee

(4) การคิดราคาค่าน้ำ (water pricing) เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้น้ำ จุดเด่นของเครื่องมือกลุ่มนี้ (ก) ก่อให้เกิดแหล่งรายได้ ที่จะนำไปสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการนำไปสนับสนุนการวิจัยเพื่อหาเทคโนโลยีที่สะอาด (clean technology) ซึ่งจะเป็นการช่วยลดภาระให้กับภาครัฐ (ข) มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายเอื้อต่อการบังคับ ใช้อยู่แล้ว

จุดอ่อนของเครื่องมือกลุ่มนี้คือ (ก) ความยากในการประเมินราคา (ข) จะมีผลกระทบจากเงินเฟ้อ เพราะเมื่อมีเงินเพื่อเกิดขึ้น ค่าของเงินที่เก็บได้จะลดลง ทำให้อัตราที่เรียกเก็บไม่สะท้อนถึงราคาที่แท้จริงได้ และ (ค) การเข้าไปแทรกแซงโดยภาครัฐเพื่อกำหนดราคา ซึ่งการแทรกแซงนี้จะทำได้ยาก เพราะรัฐจะต้องเปลี่ยนแนวคิดของการจัดการสินค้าที่ไร้ราคา (free goods) เป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ที่ทุกอย่างต้องมีต้นทุนในการบริหารจัดการ

ทางเลือกที่ 2 การใช้เครื่องมือทางการตลาด

ระบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสามารถในการบำบัดมลพิษให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้ยังอยู่บนข้อสมมติฐานว่า ผู้ที่มีสิทธิจึงจะเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้

ในการให้สิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์นี้ มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการร่วมกัน คือ (ก) เป็นการได้สิทธิในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (ข) เพื่อหารายได้เข้ารัฐ แต่ข้อเสียในการให้สิทธินั้น ในโครงการที่เกี่ยวกับการเข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น มักจะไม่ได้มีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย รวมทั้งขาดมาตรการติดตามเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ในช่วงเวลาของการให้สิทธิเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ แต่ปัจจุบันประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้โครงการบางประเภทบางขนาดต้องมีการศึกษามลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับเครื่องมือที่ใช้กันแพร่หลายในกลุ่มนี้ ได้แก่

(1) การสร้างตลาดซื้อขายใบอนุญาตมลพิษ (tradable pollution permits) ในการสร้างตลาดซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดใบอนุญาตปล่อยมลพิษขึ้น ซึ่งใบอนุญาตนี้จะแจกฟรี/ขายก็ได้ จากนั้นกำหนดโควตาโดยรวม แล้วไปซื้อขายกันเอง ดังนั้นผู้ซื้อใบอนุญาตปล่อยมลพิษ จึงย่อมรู้ว่าใบอนุญาตปล่อยมลพิษที่ซื้อมานั้นมีปริมาณมาก/น้อยกว่าความเป็นจริงเท่าใด (ในประเด็นนี้จะช่วยมุ่งแก้ปัญหาที่ผู้ประกอบการ/ก่อมลพิษ เป็นผู้ถือไฟเหนือกว่าภาครัฐ (asymmetric information) ด้วยข้ออ้างว่าเป็นข้อมูลทางการค้าได้) และถ้าใครต้องการปล่อยมลพิษมากกว่าที่ได้รับจัดสรรใบอนุญาต ก็ต้องไปหาที่อื่นมา offset ด้วยการไปซื้อมาจากฝ่ายที่มีเหลือ หรือไม่ก็ต้องหาทางปรับปรุงเทคโนโลยีของตนเอง เครื่องมือนี้อาจรวมถึงการให้สิทธิในชุมชนที่อยู่รอบโรงงาน ที่จะได้รับใบอนุญาตปล่อยมลพิษได้ด้วย ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษได้มากกว่า โควตา/ใบอนุญาตที่ได้รับ ก็ต้องมาตามซื้อจากชุมชน ด้วยวิธีการนี้จะทำให้ประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่รอบๆ โรงงานอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์ จากเครื่องมือนี้ด้วย เพราะฉะนั้น เครื่องมือนี้เป็นตัวอย่างแสดงความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นจากการ ใช้เครื่องมือ

(2) การสร้างตลาดซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ (trade water market) การสร้างตลาดซื้อขายสิทธิการใช้น้ำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดการใช้น้ำให้กับผู้ใช้น้ำโดยตรง โดยผู้ที่ได้รับสิทธิสามารถใช้น้ำได้ตามสิทธิที่ตนได้รับ โดยสิทธิดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของหุ้น (share) หรือใบอนุญาตซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ รวมถึงวิธีการผันน้ำจากแหล่งที่มีการใช้ประโยชน์ต่ำ หรือแหล่งที่มีน้ำปริมาณมากไปใช้ในพื้นที่ที่ไม่มี หรือมีน้อยไปขายยังแหล่งที่มีการใช้ประโยชน์สูง แล้วนำรายได้ จากการขายน้ำไปชดเชย หรือสร้างความเป็นธรรมให้กับฝ่ายผู้จ่ายน้ำ

จุดเด่นของเครื่องมือนี้ ภาครัฐไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงในตลาด แต่กลไกราคาจะเป็นตัวทำหน้าที่เอง กล่าวคือราคาใบอนุญาตที่ซื้อขายกันจะขึ้นลงตามความต้องการตลาด นอกจากนี้ ต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำ ในกรณีนี้ แม้จะมีผลกระทบจากเงินเฟ้อ ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อราคาใบอนุญาตที่ซื้อขายกัน

จุดอ่อนของเครื่องมือนี้ได้แก่ (ก) ต้องมีความพร้อมของข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ในกลุ่มอากาศหนึ่งๆ จะต้องรู้ว่าสามารถให้ใบอนุญาตปล่อยมลสารแต่ละตัวได้ในปริมาณเท่าใด หรือพื้นที่ลุ่มน้ำหนึ่งๆ นั้น หรือจะใช้ทรัพยากรน้ำได้ระดับใด (ข) ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรใบอนุญาตให้กับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่เดิม กับแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่ที่จะเข้ามา (ค) การไม่ยอมรับจากผู้คนในสังคม เนื่องจากเครื่องมือจะทำให้ดูเหมือนว่า ใครมีเงินก็สามารถปล่อยมลพิษได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อจำกัดของเครื่องมือนี้ ต้องการโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เพื่อให้ตลาดโตพอที่จะให้เกิดการแข่งขันในการซื้อขายใบอนุญาต และประการสำคัญต้องมีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี

ทางเลือกที่ 3 เครื่องมือสร้างเสริมแรงจูงใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในการให้เงินช่วยเหลือสนับสนุน (subsidy) แก่ผู้ประกอบการเปลี่ยนเทคโนโลยีที่ใช้ในกระบวนการผลิตเพื่อลดปัญหามลพิษ หรือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคให้ไปใช้สินค้าที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมนับเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้รัฐไม่ควรให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนโดยตรง เพราะขัดกับหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็สามารถเลือกปฏิบัติได้ในกรณีที่ผู้ประกอบการนั้นบำบัดมลพิษได้มาตรฐานอยู่แล้ว และต้องการจะปรับปรุงเทคโนโลยี เพื่อช่วยลดมลพิษให้ดีกว่าที่มาตรฐานกำหนด หรือการให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนทางอ้อม โดยนำเงินที่จัดเก็บได้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ไปช่วยเหลือ เพื่อหาทางลดมลพิษในพื้นที่ต่อไป สำหรับเครื่องมือที่ใช้กันแพร่หลายในกลุ่มนี้ได้แก่

(1) การให้เงินช่วยเหลือโดยไม่ต้องจ่ายคืน (grant) เพื่อช่วยเหลือให้ผู้ผลิตสินค้าหันมาช่วยลดมลพิษที่ปล่อยออกจากโรงงาน โดยส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบการให้เงินช่วยเหลือ เมื่อผู้ผลิตสามารถลดมลพิษลง หรือการให้เงินช่วยเหลือ (cash subsidy) แก่ผู้บริโภคเพื่อหันมาใช้ผลผลิตที่ช่วยลดมลพิษ

(2) การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาด (soft loan) เพื่อช่วยให้ผู้ผลิตหันมาใช้วิธีผลิตสินค้าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

(3) การลดหย่อนภาษี (tax allowances) เป็นการลดหย่อนภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ผลิต หรือการจ่ายภาษีคืนให้ผู้ผลิต เมื่อมีการใช้วิธีการผลิตที่ไม่เป็นอันตรายกับสภาพแวดล้อม การลดหย่อนภาษีจะมีผลกระทบต่อรายได้ หรือกำไรของผู้ผลิต นอกจากนี้การลดหย่อนภาษียังรวมถึงการยกเว้นภาษี (tax exemptions) จากการบริโภคสินค้าบางชนิดของผู้บริโภคที่จะทำให้มลพิษลดปริมาณลง

สำหรับเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาประกอบเพื่อหาเครื่องมือที่เหมาะสมในการจัดการมลพิษทางน้ำ และทรัพยากรน้ำ มีดังนี้

(1) ความมีประสิทธิภาพทางด้านต้นทุน (cost effectiveness) เครื่องมือที่จะนำมาใช้ควรพิจารณาประสิทธิภาพทางด้านต้นทุนด้วย กล่าวคือเครื่องมือดังกล่าว นอกจากจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้แล้ว ควรใช้ต้นทุนในการบำบัดมลพิษต่ำด้วย ทั้งนี้เนื่องจากถ้าค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษสูงก็จะไม่ได้รับการยอมรับโดยสมัครใจจากผู้ประกอบการ/ผู้ก่อมลพิษ และประการสำคัญจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางการค้าได้ แต่การเลือกเครื่องมือมาใช้ต้องระวัง การถูกบิดเบือน จากการแทรกแซงของภาครัฐ อันจะทำให้เครื่องมือที่ใช้ไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(2) การสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อประสิทธิภาพในระยะยาว ในการเลือกเครื่องมือมาใช้ นั้น ต้องพิจารณาว่าจะสามารถสร้างแรงจูงใจที่จะนำไปสู่การลดปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือการปรับเปลี่ยนไป ใช้เทคโนโลยีที่สะอาด ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในระยะยาว

(3) ความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ในการพิจารณาความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ สามารถพิจารณาได้จากกฎหมายที่เอื้อต่อการบังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งจะมีความเป็นไปได้มากกว่า การออกกฎหมายใหม่อันจะส่งผลให้ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติต้องล่าช้าออกไป

(4) ความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมในการรับภาระ ในประเด็นนี้อาจต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้ได้และใครเป็นผู้เสียผลประโยชน์ หลักการนี้แม้จะดูซับซ้อนแต่ก็มีความสำคัญที่จะให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

(5) ความเชื่อมั่นที่จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันแม้ว่ารัฐจะมีการบังคับให้กิจการบางประเภทบางขนาดต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่ในหลายกรณีพบว่า เมื่อกิจการเหล่านี้เปิดดำเนินการแล้วมักละเลยไม่รับผิดชอบต่อมลพิษที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับประชาชนที่อยู่ ใกล้แหล่งมลพิษนั้นหรือในเขตที่มลพิษกระจายไปถึง

(6) ความเป็นไปได้ในการจัดการ ความเป็นไปได้ในการจัดการ อาจพิจารณาได้จาก

- ความยากง่ายในการติดตามตรวจสอบ (monitoring) เนื่องจากเครื่องมือบางตัวทำให้ต้นทุนในการติดตามและตรวจสอบสูงมาก และยากที่จะควบคุมมลพิษได้อย่างทั่วถึง
- ความต้องการข้อมูล เนื่องจากเครื่องมือบางตัว เช่น การเก็บค่าปล่อยมลพิษ (charge) จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดอัตราค่าปล่อยมลพิษ ซึ่งในการที่จะกำหนดอัตราดังกล่าว

ได้ จะต้องทราบปริมาณมลพิษทั้งหมดของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐไม่ทราบข้อมูลในส่วนนี้ ยกเว้น เจ้าของ/ผู้ประกอบการเท่านั้น แต่ในบางเครื่องมือ เช่น ระบบซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (tradable pollution permit) จะพบว่าเครื่องมือนี้มีความต้องการข้อมูลจากโรงงานน้อยมาก

- ความยืดหยุ่นทางปฏิบัติในกรณีการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ถ้าผู้ประกอบการสามารถเลือกได้ว่า จะบำบัดน้ำเสียระดับใด (pretreat) เหลือจำนวนเท่าใดที่ระบายเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม จึงจะทำให้เสียค่าใช้จ่าย ในการบำบัดมลพิษต่ำสุด ปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ก็จะไม่เกิดขึ้น

- การยอมรับของสังคม ในการนำเครื่องมือมาใช้ ต้องขึ้นอยู่กับความยอมรับของผู้ประกอบการและประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีอิทธิพลต่อผู้ประกอบการด้วย หลักเกณฑ์นี้อาจจะยากและเป็นปัจจัยที่จะทำให้ เครื่องมือที่นำมาใช้สำเร็จได้หรือไม่ เพราะถ้าสังคมยอมรับ ย่อมหมายถึงว่า สังคมยินดีที่จะจ่ายสินค้าในราคาที่สูงขึ้นได้ ส่วนการที่สังคมจะยอมรับมาก น้อย เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเครื่องมือที่สร้างความเป็นธรรมมากน้อย เพียงใด รวมถึงความเชื่อมั่นว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้นั้น นอกจากจะได้มาตรฐานที่กำหนดแล้ว จะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังเป็นไปตามหลักการของผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย (Polluter Pays Principle) มากกว่า

ข้อแตกต่างที่สำคัญของวิธีการควบคุมและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์คือ วิธีการกำหนดและควบคุมง่ายในการบริหารจัดการ แต่ไม่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการของผู้บำบัดมลพิษ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบำบัด ส่วนวิธีการทางเศรษฐศาสตร์นั้นยุ่งยากในการบริหารจัดการมากกว่า แต่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการ จึงมีแนวโน้มจะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการมลพิษได้มากกว่า

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์อย่างหนึ่งที่ถูกนำมาศึกษา เพื่อใช้ในการจัดการมลพิษทางน้ำ คือการเลือกใช้เครื่องมือทางการเงินการคลัง โดยการเก็บค่าปล่อยมลพิษ ซึ่งเป็นการที่รัฐเรียกเก็บจากเอกชนที่อยู่ในบริเวณที่รัฐจัดให้มีบริการสำหรับบำบัดน้ำเสียรวม เรียกเก็บเป็นค่าบริการ (User Charge) เป็นการเก็บค่าบริการในการบำบัดน้ำเสียตามคุณลักษณะของมลพิษ (Waste Characteristics) ว่ายากหรือง่ายต่อการกำจัด มีความเป็นพิษมากน้อยแค่ไหน หรือตาม



น้ำหนักหรือปริมาณมลพิษ เนื่องจากประชาชนไม่ว่าจะเป็นผู้อยู่อาศัยทั่วไป หรือเป็นผู้ประกอบกิจการค้า อุตสาหกรรม มีพฤติกรรมในการใช้น้ำ และปล่อยทิ้งน้ำเสียในปริมาณ และลักษณะมลพิษที่แตกต่างกัน แนวความคิดในการจัดเก็บ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย จึงเป็นการนำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้โดยมีจุดมุ่งหมายในการสะท้อนให้เห็นต้นทุนที่แท้จริงที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องคำนึงถึง การปล่อยทิ้งน้ำเสียอันเกิดจากกิจการของตนในแต่ละประเภท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสะท้อนให้เห็นต้นทุนทางสังคมต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ปัจจุบันรัฐบาลได้จัดให้มีบริการบำบัดน้ำเสียรวมขึ้นหลายโครงการ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลในการก่อสร้าง รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม รายได้จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการจะดำเนินการให้การบำบัดน้ำเสียได้ผล และมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำ การจัดเก็บค่าบริการจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะนำมาซึ่งรายได้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าว

ในปัจจุบันภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาล ตกเป็นภาระแก่ภาครัฐ ผู้ก่อมลพิษไม่มีส่วนร่วมในภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสีย อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง มีการยกเว้นการเก็บค่าบริการให้แก่บ้านเรือนที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นผู้ใช้รายย่อย<sup>8</sup> ทั้ๆที่ผู้อยู่อาศัยในบ้านเรือนต่างก็ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำจากการปล่อยทิ้งน้ำเสียเช่นกัน การยกเว้นค่าบริการแก่บ้านเรือนที่อยู่อาศัยเช่นว่านี้ทำให้รัฐขาดรายได้จำนวนมาก เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร สาเหตุของการเกิดน้ำเสียเกิดจากแหล่งใหญ่ ๆ 2 แหล่ง คือ น้ำเสียจากชุมชนที่อยู่อาศัยประมาณ 75% และเกิดจากกิจการทางอุตสาหกรรม 25% และเมื่อแยกศึกษากรณีน้ำเสียจากชุมชนแล้ว พบว่า เป็นน้ำเสียจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัยถึง 54% จากร้านอาหารประมาณ 36%<sup>9</sup> จึงจะเห็นได้ว่าบ้านเรือนที่อยู่อาศัยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครแล้ว เป็นแหล่งก่อให้เกิดน้ำเสียใหญ่ที่สุด ดังนั้นจากการยกเว้นการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้แก่บ้านเรือนที่อยู่อาศัยรายย่อย ทำให้กรุงเทพมหานครต้องขาดรายได้จำนวนมาก ภาระค่าใช้จ่ายจึงตกเป็นภาระของภาครัฐ อีกทั้งยังเป็นการขัดกับหลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle) เพราะผู้อยู่อาศัยตามบ้านเรือนเป็นทั้งผู้ก่อให้เกิดมลพิษ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

<sup>9</sup> สำนักงานระบายน้ำ, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 20 ปี สำนักงานระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิริกวานกราฟฟิค, 2544), หน้า 67.

และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากระบบบำบัดน้ำเสียที่รัฐจัดให้มีขึ้น แต่กลับไม่ได้มีส่วนร่วมรับภาระในค่าใช้จ่ายสำหรับการบำบัดน้ำเสียรวม

อย่างไรก็ตาม หากมีการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัยรายย่อยอย่างครอบคลุมทั่วถึง แม้จะทำให้รัฐมีรายได้เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการบำบัดน้ำเสียรวม แต่ก็อาจก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป ดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ภาครัฐ และการไม่กระทบต่อภาระของประชาชนมากเกินไป จึงต้องหามาตรการเสริมสำหรับการหารายได้ในการจัดสรรบริการสาธารณะ เพื่อบำบัดน้ำเสียรวม โดยการนำมาตรการทางภาษีทรัพย์สินมาใช้เป็นเครื่องมือจัดการสิ่งแวดล้อม จากหลักการที่ว่าจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นภาระสาธารณะที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบการนำเอามาตรการทางภาษีทรัพย์สิน โดยวิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน เมื่อกำหนดส่วนแบ่งภาระสาธารณะดังกล่าวให้แก่ประชาชน จะสอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และหลักผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle) เนื่องจากประชาชนทุกคนในฐานะเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ และเป็นผู้ได้รับประโยชน์ย่อมมีภาระหน้าที่ในการบ่งปันภาระสาธารณะร่วมกัน ซึ่งการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ รัฐจะสามารถนำเอารายได้ไปใช้เพื่อการจัดการน้ำเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

## 1.2 สมมติฐาน

การควบคุมบังคับตามกฎหมายและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบำบัด หรือกำจัดมลพิษที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถครอบคลุมถึงผู้ก่อมลพิษให้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัด หรือกำจัดมลพิษที่ตนปล่อยออกมาได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการจัดการสิ่งแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นตกอยู่กับรัฐบาลกลาง การรักษาสีสิ่งแวดล้อมเป็นภาระสาธารณะที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบ จึงควรกำหนดให้ผู้อยู่ในท้องถิ่นรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยผ่านหลักการให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือผู้ได้รับประโยชน์จากการบำบัดน้ำเสียเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนั้น จำต้องมีการนำมาตรการทางการคลังได้แก่ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษี โดยการใช้วิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อกำหนดส่วนแบ่งภาระสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นมาใช้ในการดำเนินการแก้ไขและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงยิ่งขึ้น และการจัดเก็บภาษีนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ Polluter Pays Principle และ Beneficiary Pays Principle

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในต่างประเทศ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นบนฐานอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยในปัจจุบันที่มีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยใช้ภาษีท้องถิ่น

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาและวิเคราะห์ถึงการนำมาตรการทางภาษีในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยจะศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยใช้ภาษีท้องถิ่น ซึ่งจะศึกษาวิเคราะห์เฉพาะผลของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นบนฐานอสังหาริมทรัพย์ที่มีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่านั้นว่ามีผลกระทบต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ และมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไรบ้าง ซึ่งจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องในการบำบัดน้ำเสียที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเหตุผลความจำเป็นของการนำรูปแบบทางภาษีมาใช้จัดการสิ่งแวดล้อม โดยการผลักดันค่าใช้จ่ายในการบำบัดหรือกำจัดมลพิษให้แก่ผู้ก่อมลพิษและผู้ได้รับประโยชน์จากบริการ สาธารณะ เพื่อลดภาระให้แก่ภาครัฐและนำมาตรการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นมาใช้
2. ทำให้เข้าใจแนวความคิดและรูปแบบการนำระบบภาษีมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขและจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศต่าง ๆ
3. ทำให้ทราบและเข้าใจในแนวความคิดและระบบการจัดเก็บภาษีบนฐานอสังหาริมทรัพย์ของท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันและทราบถึงผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่มีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

## 1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เอกสาร เน้นหลักการวิเคราะห์กฎหมายและศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ



ศูนย์วิทยตร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย