

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Legal measure for water charges operation



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2020
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ
โดย	น.ส.ฉัตรวรินทร์ แก้วนิิตย์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ฉัตรวรินทร์ แก้วนิติย์ : มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ. (Legal measure for water charges operation) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการศึกษาการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง และพระราชบัญญัติน้ำบาดาลเพื่อนำมาวิเคราะห์ให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยมีการศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีและรูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประเทศไทย

ผลจากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากการกำหนดประเภทกลุ่มผู้ใช้น้ำ และการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำยังไม่มีความเหมาะสมกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในพื้นที่ ตลอดจนลักษณะกิจกรรมการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ ทั้งนี้ สาเหตุเกิดจากความไม่ชัดเจน และช่องว่างของกฎหมายในการกำหนดกลุ่มประเภทผู้ใช้น้ำ อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษามาตรการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในบางประเทศพบว่า มีการกำหนดกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ครอบคลุมและชัดเจน มีการกำหนดอัตราค่าใช้โดยคำนึงถึงลักษณะพื้นที่ และสามารถตอบสนองความต้องการในการใช้น้ำของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุง ปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำให้มีความชัดเจน และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำควรคำนึงถึงลักษณะพื้นที่ และสภาพของทรัพยากร และรับฟังความเห็นของผู้ใช้น้ำ ตลอดจนควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดลักษณะกิจกรรมการใช้น้ำ หลักเกณฑ์ในลดหย่อนค่าใช้น้ำ และหลักเกณฑ์ด้านการผ่อนชำระค่าใช้น้ำ เพื่อลดปัญหาการค้างชำระ รวมทั้งควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บค่าใช้น้ำให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6085958034 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Water, Water resources, Water charges, Legal measure, Water organize system

Chatvarin Kaewnrit : Legal measure for water charges operation. Advisor: Assoc. Prof. AUA-AREE ENGCHANIL, Ph.D.

The objective of this research is to study and analyze the legal measure for water charges operation in Thailand. This research focused on the water charges operation in WATER RESOURCES ACT, ROYAL IRRIGATION ACT, GROUND WATER ACT in Thailand to comprehend the problems and obstacles. In addition, this research studied legal measure for water charges operation such as Netherland, United States of America, and Republic of the Philippines in order to analyze and compare the theory and also to learn about water charges operation. The purpose of the study of the foreign countries is for further guideline development of the legal measure for water charges operation in Thailand.

Research result of the water charges in Thailand shows that it was not compass because of the problems of classification of water users and the regulation of water rate, which were improper with area resource and activities of users in the area due to ambiguousness and gaps of the legal measure for water charges operation. However, the study shows that in some counties, the classifications of water users were clear and they had set the water rate properly, which could satisfy the needs in water use of throughout their citizen.

The recommendations of the thesis are followings; 1) improve the legal measure about classification water users to be clearer 2) Regulation of water rate must be considered differently in different location of resources and also acknowledge opinions of citizen in the area. 3) There should be guidelines of exemption and reduction of water bill ,as well as water bill installments to decrease overdue bills. Finally, there should be waterworks-related law modification to ensure the consistency of the guidelines and law.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล อาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณา
รับผู้เขียนเป็นนิสิตในที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จลงได้หากปราศจากความเมตตาของอาจารย์ที่
ปรึกษาที่ได้ช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้โอกาส ให้กำลังใจ ตลอด
ระยะเวลาการเขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณจภูวตล ที่กรุณารับเป็นประธาน
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดถึงให้แนวทางและมุมมองที่ทำให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีทิศทางที่ชัดเจนมาก
ยิ่งขึ้น และขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบ
วิทยานิพนธ์ และเมตตาแนะนำข้อมูลอันเป็นประโยชน์สำหรับการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนช่วยชี้จุดบกพร่อง
ทั้งยังกรุณาให้แนวทางและคำแนะนำ เพื่อแก้ไขให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีขอบเขตและเป้าหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ นายชาติไกรพรัก สำหรับการเป็นแรงบันดาลใจในการศึกษากฎหมายและ
ประกอบอาชีพ ทั้งยังคอยแนะนำ และช่วยเหลือ ให้กำลังใจ ทั้งในด้านการเรียน การทำงาน และการดำเนิน
ชีวิต ตลอดทั้งเป็นผู้แนะนำการทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบคุณ พี่ๆ น้องๆ ตลอดจนผู้บังคับบัญชาทุกท่าน ที่สำนักกฎหมายและที่ดิน กรม
ชลประทาน สำหรับความช่วยเหลือในทุกด้าน รวมทั้งแนะนำความรู้ และมุมมองในการทำวิทยานิพนธ์ ทั้งยังให้
กำลังใจตลอดระยะเวลาการศึกษา นอกจากนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่อำนวยความสะดวกในการศึกษาระดับปริญญาโทจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จ
สิ้นสมบูรณ์ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นสาขากฎหมายมหาชนในระดับชั้นปริญญาโททุกท่าน ตลอดจนขอบคุณ
กัลยาณมิตรทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจ และคำปลอบใจยามท้อแท้

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา นายชาย และสมาชิกในครอบครัวอันเป็นที่รัก
ยิ่งของผู้เขียน ที่ให้การสนับสนุนและกำลังใจในการศึกษาเล่าเรียนจนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ
สุดท้ายนี้ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้างไม่มากนักน้อย
หากมีข้อบกพร่องประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่ผู้เดียว

ฉัตรวรินทร์ แก้วนิത്യ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญและสภาพปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์	3
ขอบเขตการศึกษา	3
สมมติฐานการวิจัย	4
วิธีการศึกษา	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ การจัดทำบริการสาธารณะ และแนวคิดด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5
2.1. ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ	5
2.2. ภารกิจ และวิธีการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	10
2.3 การจัดทำบริการสาธารณะ.....	17
2.4 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	26
บทที่ 3 การบริหารจัดการน้ำ ความเป็นมา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย และการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ	42
3.1. แนวคิดในการบริหารจัดการน้ำ	42
3.2 แนวคิดและความเป็นมาในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ.....	54
3.3 การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย	64

3.4 แนวคิดการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ.....	86
บทที่ 4 สภาพปัญหา และแนวทางในการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่เหมาะสม.....	141
4.1 สภาพปัญหาในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย.....	141
4.2 วิเคราะห์กฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ.....	143
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	169
5.1 บทสรุป.....	169
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	175
บรรณานุกรม.....	181
ประวัติผู้เขียน.....	191



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและสภาพปัญหา

แม้ว่าการจัดเก็บค่าใช้น้ำในเป็นนโยบายที่มีอยู่เสมอควบคู่กับการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐในประเทศไทย แต่เมื่อศึกษาดูจะพบได้ว่าการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นการดำเนินการที่ไม่ได้รับความสนใจหรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนมีความต่อต้านต่อการดำเนินการดังกล่าวเพราะประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะส่งผลกระทบต่อรายได้ที่ได้รับ เพราะต้องนำมาใช้ในการจ่ายค่าใช้น้ำ รวมไปถึงประชาชนส่วนใหญ่มีความกังวลเกี่ยวกับต้นทุนในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นหากมีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ด้วยความเข้าใจเช่นนี้ของประชาชนทำให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังพบว่าการดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศยังมีช่องว่าง และความไม่ชัดเจนของบริบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ทั้งนี้ อาจเกิดจากการใช้ถ้อยคำในการบัญญัติกฎหมายที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ตลอดทั้งการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่ยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการ จึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องต่อบริบทของกฎหมายและบริบทของสังคมในปัจจุบัน อันส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำ นอกจากนี้ ปัญหาทรัพยากรน้ำในปัจจุบันที่ประสบปัญหา ขาดแคลน ทำให้การจัดหาน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการในการใช้น้ำไม่เพียงพอ ซึ่งสาเหตุมาจากความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรน้ำ กอปรด้วยสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงมีผลทำให้ทรัพยากรน้ำได้รับผลกระทบ ทำให้ในบางเวลาเกิดการกักตุนน้ำอย่างเกินความจำเป็น **จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแม้ว่ารัฐจะมีการเข้ามาดูแลผ่านหน่วยงานราชการและมีกฎหมายรองรับอย่างไรในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ซึ่งเป็นการจัดเก็บค่าชลประทาน ตามประกาศเขตพื้นที่ทางน้ำชลประทานและตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 ซึ่งเป็นการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล อันเป็นผลกระทบที่เกิดจากการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายรองรับสถานะที่ชัดเจนว่าการกระทำใดที่เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำ และผู้ใช้น้ำจะต้องเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการจ่ายค่าใช้ทรัพยากรน้ำดังกล่าว ด้วยเหตุเช่นนี้เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยกำหนดให้น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นการสร้างค่านิยมความเชื่อให้กับสังคมไทยมาโดยตลอดว่าการใช้น้ำที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นสิ่งที่มีอยู่เองโดยปกติ เป็นของฟรี ที่สามารถใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องเสียค่าตอบแทน ซึ่งด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นคือเกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้น้ำ ตัวอย่างเช่น ชุมชนที่อยู่ใกล้บริเวณต้นน้ำจะมีการใช้น้ำกับน้ำซึ่งเป็นการใช้

น้ำอย่างฟุ่มเฟือยในขณะที่ชุมชนในพื้นที่ห่างไกลจากแหล่งน้ำมีความขาดแคลนน้ำแม้ว่าจะมีการบริหารจัดการน้ำจากหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ยังคงเกิดปัญหาในการใช้น้ำการจัดเก็บค่าใช้น้ำรวมไปถึงความขัดแย้งในการใช้น้ำในช่วงฤดูแล้งของกลุ่มผู้ใช้น้ำระหว่างกลุ่มที่อยู่ในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน โดยหากพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจะพบว่าสิ่งที่ประชาชนไม่ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ และความจำเป็นของการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ซึ่งเกิดจากประชาชนส่วนใหญ่มองว่าทรัพยากรน้ำเป็นของสาธารณะเป็นสิ่งที่ใช้ได้อย่างไม่มีขีดจำกัด จึงทำให้ประชาชนไม่ตอบสนองต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำส่งผลให้ประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้น้ำแต่ก็ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้นอกจากเหตุผลดังกล่าวไปนั้น ปัจจัยอีกประการหนึ่ง คือ การที่ประชาชนไม่มีความมั่นใจว่าการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบเสียค่าตอบแทนในการใช้น้ำจะสามารถได้รับสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการใช้ เพราะด้วยสภาพกฎหมายที่รองรับในเรื่องดังกล่าวที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564 กฎหมายลำดับรอง ทั้งในลำดับพระราชบัญญัติต่างๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 กฎกระทรวง กฎหมายลำดับท้องถิ่น ซึ่งล้วนแต่บัญญัติลักษณะของสิทธิในการเข้าถึง เพื่อใช้ทรัพยากรน้ำ และการอนุรักษ์ไว้แต่เพียงกว้างๆ ซึ่งไม่มีความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการได้รับสิทธิในการใช้น้ำเมื่อประชาชนเสียค่าตอบแทนในการใช้ทรัพยากรดังกล่าว นอกจากนี้ การใช้มาตรการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย ยังมีความไม่ชัดเจนในการกำหนดรูปแบบมาตรการ เนื่องจากขาดการคำนึงถึงลักษณะ และวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ อันนำมาสู่ปัญหาในการใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำอันส่งผลให้ไม่สามารถใช้การจัดเก็บค่าใช้น้ำมาเป็นเครื่องมือที่จะช่วยฟื้นฟู และป้องกันการเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางน้ำได้ และด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องนำมาตราการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำใน อันเป็นวิธีการหนึ่งในมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และหลักการในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติมาเป็นแนวทางในการสร้างความชัดเจนของมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ เพื่อก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนต่อไป

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจในการศึกษารูปแบบการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศ โดยแสวงหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย ซึ่งจะได้ดำเนินการศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ทั้งในด้านกรรมสิทธิ์ในน้ำ และด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติโดยศึกษาตามแนวคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจในการที่รัฐเข้ามาดำเนินการจัดหาและบริการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านรูปแบบการบริหาร

ราชการแบบการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนกิจการ อันเป็นลักษณะหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งศึกษากฎหมายในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบและนำผลในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่จะตอบสนองต่อการบริหารจัดการน้ำ ให้ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าการจัดเก็บค่าใช้น้ำนั้นประชาชนจะได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ทั้งยังเป็นการสร้างความตระหนักรู้ถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำอันเป็นหนึ่งในทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญ และยังเป็นการป้องกันการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองอันเป็นการสร้างสมดุลน้ำให้เกิดขึ้น และสามารถใช้น้ำได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความเป็นมาของการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและรูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ
4. เพื่อทราบถึงหลักการที่เหมาะสมอันเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประเทศไทยที่ได้จากผลการศึกษาและวิเคราะห์

ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย ซึ่งส่งผลต่อประชาชนผู้ใช้น้ำ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยศึกษาถึงการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย ซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ตามทฤษฎีกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ การจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ ผ่านรูปแบบการบริหารจัดการน้ำ โดยศึกษาเปรียบเทียบการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำแนวคิดและหลักกฎหมาย จากการการศึกษาเปรียบเทียบ มาเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบและกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพ และประโยชน์สูงสุด

สมมติฐานการวิจัย

การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย แม้มีกฎหมายรองรับ แต่ยังคงขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้านไม่สามารถดำเนินการได้ รวมไปถึงความเข้าใจต่อความสำคัญในทรัพยากร น้ำของของประชาชน และรูปแบบในการบริหารจัดการน้ำที่ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นของ ประชาชนผู้ใช้น้ำ

วิธีการศึกษา

การดำเนินการวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติ กฎหมายประกอบกับงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย และในต่างประเทศ รวมถึงตำราหนังสือ บทความ บทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลโดยละเอียดแล้วนำข้อมูลที่ได้รับรวบรวมมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบเพื่อให้ทราบถึงลักษณะที่เหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการนำมาพัฒนารูปแบบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ในประเทศไทยให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และสภาพปัญหาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำใน ประเทศไทย และต่างประเทศเชิงเปรียบเทียบ
3. ทำให้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย

บทที่ 2

แนวความคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ การจัดทำบริการสาธารณะ และแนวคิดด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยเป็นการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดหาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นการดำเนินการในการจัดสรรทรัพยากรอันเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการผ่านการบริหารราชการทั้งในระดับส่วนกลาง รวมไปถึงการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม อย่างไรก็ตามการจัดสรรทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการนั้น จำเป็นต้องมีการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากร เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนถึงความสำคัญของทรัพยากร แต่การดำเนินการจะสามารถกระทำได้นั้น ประชาชนผู้มีส่วนในการใช้ทรัพยากรน้ำ อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีความเข้าใจถึงความจำเป็นในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ดังนั้น การศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ อันประกอบด้วย ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ วิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะ หลักการบริหารราชการ และแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม หลักการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1. ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้น เข้าามีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วโลก ซึ่งภารกิจทางด้านเศรษฐกิจของรัฐผ่านการเข้ามามีบทบาทในด้านต่างๆ ทางเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคม ดังนั้น การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐแม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชนส่วนใหญ่ แต่การดำเนินการของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจก็จำเป็นต้องมีขอบเขตเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอันกระทบต่อสิทธิของประชาชน ซึ่งการเข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในแต่ละลัทธิเศรษฐกิจการเมืองจะให้การยอมรับรัฐต่อการเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการแตกต่างกัน ปรากฏตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1. อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมที่มีต่อขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยรัฐ

จากแนวคิดเสรีนิยมที่มองว่าบทบาทของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจนั้นรัฐควรมีบทบาทในการดำเนินการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้น้อยที่สุด กล่าวคือ การที่ปล่อยให้ประชาชนสามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยอิสระ เป็นการใช้ทรัพยากรของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อันเป็นการที่ทำให้สังคมจะได้รับความพอใจหรือสวัสดิการสูงสุด ทั้งนี้ เป็นเพราะสินค้าหรือบริการต่างๆ ที่จะผลิตขึ้นในสังคมควรเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในสังคม รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมควรถูกนำไปใช้ผลิตเฉพาะสินค้าและบริการที่เป็นไปตามความต้องการของคนในสังคม อันเป็นการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้นั้น จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของสังคม จึงควรให้สิทธิเอกชนมีบทบาทให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้¹

ซึ่งจากสิ่งที่ปรากฏขึ้นตามจริงนั้น กลไกทางการตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ด้วยตัวเองอย่างที่ควรเป็น ดังนั้นแล้ว แนวคิดตามหลักสำนักความคิดแบบเสรีนิยมแบบประโยชน์นิยม จึงยอมรับในหลักการที่ทำให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น การดำเนินการของรัฐที่เข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเป็นการวางกรอบที่ช่วยให้เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวมีข้อจำกัด กล่าวคือ การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐควรมีข้อจำกัด เนื่องจาก กิจกรรมบางประเภทประชาชนโดยทั่วไป หรือปัจเจกชนทำได้ดีกว่ารัฐบาล รัฐบาลไม่ควรดำเนินการเข้ามาแทรกแซงในกิจการประเภทนี้ และในกิจการบางประเภทแม้ประชาชนโดยทั่วไปหรือปัจเจกชนจะไม่สามารถดำเนินการได้ดีเท่ารัฐ แต่การที่ให้ประชาชนโดยทั่วไป หรือปัจเจกชนเป็นผู้ดำเนินการ รัฐก็ไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในกิจการดังกล่าว ด้วยเหตุผล คือ การดำเนินกิจการประเภทนี้เป็นไปเพื่อให้เกิดการศึกษาแก่ปัจเจกชนหรือประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ การให้อำนาจรัฐเข้าดำเนินการแทรกแซงโดยไม่จำกัด จะเป็นการเพิ่มอำนาจของรัฐโดยไม่จำเป็น²

แนวคิดของสำนักความคิดแบบเสรีนิยม ซึ่งเน้นหลักการแบบประโยชน์นิยม ได้มีนักคิดผู้เป็นผู้เสนอหลักคิดข้างต้น คือ จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill, 1806-1873) ซึ่งเป็นผู้เสนอว่าระบบเสรีนิยมซึ่งเคารพกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และมีการวิภาครายได้และทรัพย์สินในลักษณะ

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543). หน้า 4.

² พชรินทร์ สุรกาญจน์กุล, "ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559). หน้า 7.

เสมอภาค กระจายกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินออกไปทั่วๆ โดยยุติธรรม ทั้งนี้ ความมุ่งหวังของมิลล์ คือ การแทรกแซงโดยรัฐจะช่วยนำมาซึ่งความเสมอภาคทางเศรษฐกิจอันจะเป็นพื้นฐานของเสรีภาพ³ อย่างไรก็ตาม ปัญหาจากแนวคิดดังกล่าว ก่อให้เกิดคำถามว่าการแทรกแซงของรัฐจะกระทบกระเทือนเสรีภาพมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าการแทรกแซงของรัฐเป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยให้สังคมได้รับประโยชน์สูงสุด และชอบธรรมด้วยอำนาจรัฐ และจะใช้ต่อเมื่อรัฐเล็งเห็นแล้วว่ากิจการนั้นเอกชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ อย่างไรก็ตาม การเข้าแทรกแซงของรัฐตามแนวคิดดังกล่าวนี้ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสม และไม่เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนจนเกินไป

2.1.2. แนวความคิดระบบเศรษฐกิจผสม

แนวความคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ เพื่อตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระบบเสรีนิยม และระบบรัฐสวัสดิการ จะมีความมุ่งหวังเพื่อให้กลไกทางเศรษฐกิจมีความเสถียรภาพสามารถดำเนินกลไกทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นจริงกับไม่เป็นไปอย่างที่คาดหมาย เพราะทั้งสองระบบเศรษฐกิจต่างมีข้อบกพร่อง อันนำไปสู่ความล้มเหลวทางกลไกเศรษฐกิจ และด้วยความล้มเหลวที่เกิดขึ้น จึงเกิดความพยายามของหลากหลายประเทศในการปรับเปลี่ยน พัฒนาระบบเศรษฐกิจให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศขึ้น โดยมีการนำจุดเด่น อันเป็นข้อดีของระบบเศรษฐกิจหลักๆ มาผสมผสานกัน⁴ อาทิเช่น กลไกของระบบทุนนิยมที่อิงระบบตลาด อันเป็นจุดเด่นของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม และการเข้ามาแทรกแซงของรัฐที่จะเป็นผู้กำหนดแผนการในทางเศรษฐกิจ อันเป็นจุดเด่นของระบบรัฐสวัสดิการ ซึ่งการนำจุดเด่นของระบบเศรษฐกิจหลักต่างๆ มาผสมผสานกัน จึงเกิดเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม

แม้ว่าจะมีหลายประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสม แต่ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์หลักที่แน่ชัด รวมไปถึงขอบเขตและบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจย่อมมีความหลากหลายแตกต่างกันไป ดังนั้น การที่แต่ละประเทศจะเลือกจุดเด่นของระบบเศรษฐกิจใดมาปรับใช้ ก็ย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพของระบบเศรษฐกิจในสังคมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามพบว่า ระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่ถูกใช้มากที่สุด

³ ฆัตตทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557). หน้า 111.

⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ." วารสารนิติศาสตร์ 21, ฉบับที่ 3 กันยายน (2536). 371 -385 หน้า 383 - 384

คือ การใช้ระบบกลไกตลาดแบบทุนนิยม แต่มีการแทรกแซงการดำเนินงานโดยรัฐ เพื่อให้กลไกของตลาดทำงานอยู่ภายในกรอบที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม⁵ ซึ่งประเทศไทยก็ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสม

2.1.3. แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

จากระบบเศรษฐกิจที่เป็นอันตรรกกันโดยทั่วไปว่าการบริหารจัดการประเทศให้สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากการบริหารราชการที่ดี และเป็นระบบแล้ว ระบบเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนของประเทศ แต่การที่ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกทางตลาดเสมอ ก็อาจทรงผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างไม่สามารถคาดการณ์ได้ ดังนั้นแล้ว การเข้ามามีส่วนรวมในด้านเศรษฐกิจของรัฐ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะสามารถรักษากลไกทางเศรษฐกิจให้เกิดเสถียรภาพได้อย่างเหมาะสม ซึ่งหลักการเช่นว่านี้เป็นหลักการหนึ่งภายใต้กรอบของกฎหมายมหาชน ซึ่งเรียกว่ากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจมีวิวัฒนาการทางกฎหมายโดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ⁶

ระยะที่หนึ่ง ช่วงระยะเวลาครั้งแรกของศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่สังคมเสรีนิยมกำลังเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการปฏิวัติอุตสาหกรรม รัฐมีบทบาทหน้าที่ในสังคมจำกัดอยู่ที่ภารกิจทางการเมืองการปกครองขั้นพื้นฐาน คือ การรักษาความสงบ การอำนวยความยุติธรรม ซึ่งเป็นการกระทำโดยอาศัยคำสั่ง คำบังคับ หรืออำนาจบังคับแต่ฝ่ายเดียว ในช่วงระยะเวลานี้ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจยังไม่ปรากฏชัด

ระยะที่สอง ช่วงระยะเวลาครั้งหลังของศตวรรษที่ 19 จนถึงช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่การปฏิวัติอุตสาหกรรมประสบความสำเร็จสูงสุด ส่งผลให้ชนชั้นกลางเติบโตและมีบทบาทมากขึ้น และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในหลายสังคม อาทิ การเกิดสาธารณรัฐประชาธิปไตยที่ยอมรับระบบรัฐสภาและกระบวนการเลือกตั้งว่าเป็นพื้นฐานการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครอง ในขณะที่สังคมยังมีลักษณะเสรีนิยม ความจำเป็นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐในยุคสมัยนั้นจำเป็นต้องจัดระบบการบริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมในลักษณะที่เรียกกันว่า “บริการสาธารณะ”

⁵ ทวี หมั่นนิกร, “ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) ...เศรษฐกิจศาสตร์จึงต้องเป็นเศรษฐศาสตร์การเมือง. (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊คส์, 2552). หน้า 239

⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ.” วารสารนิติศาสตร์ 21, ฉบับที่ 3 กันยายน (2536). 371 -385 หน้า 371 - 373

และโดยเฉพาะในสังคมเมือง ได้มีการจัดทำ “โครงสร้างพื้นฐาน” ในทางเศรษฐกิจที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกในสังคม เช่น ระบบคมนาคม ระบบการประปา ด้วยสภาพดังกล่าวนี้ เสรีภาพในการประกอบการอุตสาหกรรมและการค้าของพลเมืองก็ขยายเขตออกไปกว้างมากขึ้น เกิดการประกอบการในทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ขึ้นอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว และในช่วงระยะเวลาตัวเองที่กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเริ่มปรากฏขึ้นจากการที่รัฐเริ่มที่จะวางกฎเกณฑ์เข้าควบคุมการประกอบการของเอกชน เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยการที่รัฐจำเป็นต้องกำหนดบทบาทและขอบเขตของการเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการโดยตรง ในบริการสาธารณะด้านต่างๆ

ระยะที่สาม ช่วงระยะเวลาคริสต์ศักราช 1930 เป็นต้นมา ได้เกิดปัญหาต่างๆ อันเป็นผลกระทบจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ในทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างปี คริสต์ศักราช 1929 - 1930 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงของโลกส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่แนวความคิดเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ จากปัญหาหาดังกล่าวทำให้ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำ กิจการในทางเศรษฐกิจประสบภาวะล้มละลาย ก่อให้เกิดคนว่างงานจำนวนมาก ในทุกสังคม แนวความคิดเสรีนิยม เริ่มถูกมองว่าไม่อาจเอื้อประโยชน์สูงสุดให้แก่สังคมได้อีกต่อไป ดังนั้น รัฐในฐานะองค์กรกลางจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจแทนการปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการอย่างเสรีและรัฐกำกับดูแลอย่างห่างๆอย่างที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเข้ามามีบทบาทเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และขอบเขต อันเกิดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐในแทบทุกลักษณะ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความกระทบกระเทือนแก่สังคมดังที่เคยเกิดขึ้นในระยะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงรัฐต้องทำหน้าที่ในการบูรณะฟื้นฟูประเทศ ภายหลังสงครามในด้านต่างๆ จึงทำให้รัฐต้องเพิ่มบทบาทหน้าที่ในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น อันเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นสาขาแรกของกฎหมายมหาชนได้พัฒนาไปสู่หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เอง ทำให้กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจได้ก่อตัวเป็นรูปร่างชัดเจนขึ้น

จากพัฒนาการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจจะพบว่า กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นวิชาใหม่แขนงหนึ่งของกฎหมายเอกชน ซึ่งการให้นิยามความหมายแก่กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจนี้สามารถให้คำนิยามความหมายได้หลายแนวทางแตกต่างกันไปตามแต่คำนิยามของนักวิชาการแต่ละคนที่จะมีมุมมองตั้งอยู่บนพื้นฐานและแง่มุมในการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันออกไป โดยในบางนิยามของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจอาจแฝงอยู่ในคำนิยามของคำว่า “กฎหมายเศรษฐกิจ”⁷ ซึ่งเป็นคำนิยามที่กว้างครอบคลุมทั้งกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

⁷ ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531). หน้า 45 - 46

กฎหมายเอกชนในทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้บางนิยามมองว่ากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจจัดอยู่ในคำนิยามของคำว่า “กฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจ”⁸ ซึ่งเป็นนิยามที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายปกครองในทางเศรษฐกิจกับกฎหมายเอกชนในทางเศรษฐกิจ โดยเป็นการที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงในกิจการของเอกชน ซึ่งสำหรับผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์กับหลักแนวคิดได้หลายแขนง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของหลักการ คือ การที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจ ผ่านการแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การบัญญัติกฎหมายที่เป็นขอบเขต หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ การตั้งหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลเป็นรายกรณี ดังนั้นแล้ว หากการดำเนินการในการประกอบกิจการของเอกชนทั้งภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศ ที่รัฐเร่งเห็นว่าสมควรเข้ามามีบทบาท เพื่อรักษากลไกทางเศรษฐกิจ และลดความเหลื่อมล้ำที่อาจจะเกิดขึ้น รัฐก็สามารถเข้ามาแทรกแซงโดยการกำกับดูแลกิจการเช่นว่านั้นได้ อันสอดคล้องกับคำนิยามของศาสตราจารย์ทางกฎหมายมหาชนคือ André de LAUBADERE และ Pierre DELVOVE ได้ให้คำนิยามกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยใช้คำว่ากฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ หรือ droit public de l' économie ซึ่งกล่าวไว้ว่า หมายถึง “กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการเข้ามามีบทบาทแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของนิติบุคคลมหาชนทั้งหลาย”⁹ แต่อย่างไรก็ตาม คำนิยามดังกล่าวนี้ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงกฎหมายเอกชนในทางเศรษฐกิจ และกฎหมายระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ

2.2 การกิจ และวิธีการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

ด้วยสภาพทางเศรษฐกิจของสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นั้น ทำให้กิจการบางประเภทเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจของสังคม ในขณะที่กิจการบางประเภทอาจได้รับผลกระทบจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการบางประเภท เพื่อให้สภาพเศรษฐกิจในสังคมมีความเสถียรภาพ และก่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยรัฐจึงมีหน้าที่ในการกระจายรายได้และส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อลดปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น รวมทั้งมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดถึงรัฐอาจดำเนินการด้วยวิธีการแทรกแซงโดยการกำหนด

⁸ บุญศรี มีวงศ์โสมข, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538). หน้า 49 – 54

⁹ André de LAUBADERE et Pierre DELVOVE, Droit Public De L' économique. 5th ed.: Dalloz, 1986). p. 20

นโยบายทางเศรษฐกิจ อันมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจทั้งหมด หรืออาจเป็นการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน เพื่อกำกับดูแลเฉพาะในบางกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสังคม

2.2.1 ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ

ด้วยระบบเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจการต่างๆ ของประเทศ อันส่งผลโดยตรงต่อประชาชนของประเทศ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีบทบาทในการแทรกแซงเพื่อเข้ามาดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาดในทางการค้า ซึ่งรัฐก็จะเข้ามาดำเนินการ ในการดำเนินกิจการเอง ในธุรกิจบางประเภท หรือมีการออกกฎหมาย ข้อบังคับ เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการการที่รัฐมีหน้าที่ในการกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้อาจจำแนกภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจอย่างกว้างๆ ออกเป็น 3 ภารกิจ ดังนี้

ภารกิจในการกระจายรายได้และส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ภารกิจในการกระจายรายได้และส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม ในสังคม เป็นภารกิจอย่างหนึ่งในการดำเนินการของรัฐ เพื่อลดปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นได้ โดยภารกิจในด้านนี้เป็นการที่รัฐเข้ามามีบทบาทแทรกแซงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยการกระจายรายได้ให้มีความทั่วถึงในทุกพื้นที่

สาเหตุที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงในภารกิจในการกระจายรายได้และส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมนี เกิดจากปัจจัยทางสังคม ซึ่งเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนแต่ละคนไม่ได้รับความเท่าเทียม¹⁰ ซึ่งเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากลักษณะพันธุกรรม ระดับการศึกษา รวมไปถึงฐานะทางสังคม ที่มีส่วนในการส่งผลต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ในความเป็นจริงจะพบว่ากลไกตลาดที่สมบูรณ์ไม่มีปรากฏอยู่ในสังคมใดๆ ทำให้การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เพราะหากกลไกตลาดทำหน้าที่ในการกระจายรายได้ของสังคมได้โดยสมบูรณ์ รัฐก็ไม่มี ความจำเป็นในการเข้ามาแทรกแซง โดยการทำหน้าที่ในการจัดสรรการกระจายรายได้ของสังคม และเนื่องด้วยสาเหตุดังที่กล่าวมานี้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแก้ไขข้อบกพร่อง เพื่อช่วยให้

¹⁰ พัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล, "ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).

สามารถเกิดการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการพิจารณาว่าสินค้าหรือบริการต่างๆ ที่ได้มีการผลิตขึ้นในสังคมจะสามารถจำหน่ายจ่ายแจกให้ประชาชนในลักษณะใดได้บ้าง ซึ่งรัฐต้องพิจารณาถึงระบบการกระจายที่เหมาะสมกับบริบทของสังคม โดยต้องคำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ให้ควรจะเป็นไปในลักษณะที่ว่าประชาชนทุกคนควรมีโอกาสที่จะได้รับรายได้อย่างเท่าเทียม¹¹ โดยรัฐอาจใช้มาตรการทางการคลัง มาตรการในด้านการหารายได้ เช่น การจัดเก็บภาษี และมาตรการทางด้านรายจ่าย เช่น การจัดสรรสวัสดิการ เพื่อตอบสนองความต้องการ และเป็นหลักประกันความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้มาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นยังช่วยในการป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยลดความแตกต่างในการกระจายรายได้ของสังคม อันเป็นการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

ภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

ภารกิจในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด เป็นภารกิจหนึ่งในภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยภารกิจในด้านนี้เป็นการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพให้เหมาะสมต่อสภาพของสังคม และตอบสนองความต้องการของพลเมืองในสังคม

เนื่องด้วยการได้มาซึ่งทรัพยากรในการใช้ผลิตสินค้า และบริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของพลเมืองในสังคมมีขอบเขตจำกัด อันเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ทุกสังคมจะต้องเผชิญ รวมถึงปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม ซึ่งนำมาสู่คำถามที่ว่า เราควรจัดสรรทรัพยากรอย่างไร จึงเหมาะสม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสังคมได้ดีที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่า เราจะดำเนินการอย่างไรให้สังคมสามารถได้รับสวัสดิการสูงสุด¹² และปัญหาที่พบในการจัดสรรทรัพยากรอีกประการหนึ่ง คือ การบริโภคนโยบาย ซึ่งหมายถึงการบริโภคสินค้า หรือบริการที่ผู้บริโภคสามารถบริโภคพร้อมกันได้ในเวลาเดียวกัน และไม่สามารถกีดกันผู้ใดผู้หนึ่งออกจากกรบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นๆ และมักเป็นสินค้า หรือบริการที่ผู้บริโภคได้รับมาโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนอื่นใด การบริโภคสินค้าสาธารณะจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม ด้วยปัญหาต่างๆ ข้างต้น ทำให้ไม่สามารถจัดการใช้ทรัพยากรของสังคมได้อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยความบกพร่องในด้านการผลิต และข้อบกพร่องในการตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมไปถึง

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 15 - 16

¹² เรื่องเดียวกัน หน้า 13

ถึงความต้องการของประชาชนที่มีต่อสินค้าหรือบริการต่างๆ เป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เมื่อมีปัจจัยมากระทบต่อความรู้สึกนึกคิด อันส่งผลต่อการตัดสินใจของประชาชน จึงเป็นสาเหตุให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาท¹³ โดยการทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมให้มีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด ทั้งยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมมากที่สุด และรัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน เพื่อจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ อย่างเช่น การแทรกแซงระบบตลาดของรัฐ รวมไปถึงการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการ หรือมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับควบคุมสินค้า หรือบริการ เพื่อเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเป็นการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

ภารกิจในการกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจมหภาคให้เกิดความสมดุลและมีเสถียรภาพ

ภารกิจในการกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจมหภาคให้เกิดความสมดุลและมีเสถียรภาพ เป็นอีกหนึ่งภารกิจหนึ่งในภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม¹⁴ ภารกิจในการกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจมหภาค จึงเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยภารกิจในด้านนี้เป็นการที่รัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ เพื่อกำกับดูแลให้ระบบเศรษฐกิจรวมของประเทศ อันเป็นระบบเศรษฐกิจมหภาคให้เกิดความสมดุล และมีเสถียรภาพ

สาเหตุที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแล และรักษาให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมีเสถียรภาพ สืบเนื่องมาจากในความเป็นจริงการตัดสินใจหรือพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจของมนุษย์ โดยทั่วไปจะให้ความสำคัญของตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้ประชาชนแต่ละคนย่อมไม่คำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของตนเองเป็นอันดับแรก นอกจากนี้การตัดสินใจของประชาชนแต่ละคนไม่ได้คำนึงถึงดุลยภาพระหว่างอุปสงค์รวม และอุปทานรวมของประเทศ จึงเป็นสาเหตุต่อการเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ และด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการใช้อำนาจ และการกำหนดมาตรการในการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับ หรือชักนำให้เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสม¹⁵ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีหน้าที่ในการให้ความสนใจและพิจารณาว่าควรดำเนินการอย่างไร

¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า 13 - 14

¹⁴ ทวี หมื่นนิกร, “ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy)” ...เศรษฐศาสตร์จึงต้องเป็นเศรษฐศาสตร์การเมือง. (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552). หน้า 246

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 12

จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างราบรื่น ในขณะเดียวกัน รัฐจำเป็นต้องมีหน้าที่ในการพิจารณา และให้ความสนใจว่าควรดำเนินการอย่างไรให้ค่าของเงินตรา หรือระดับสินค้าทั่วไปให้มีเสถียรภาพ และยังคงคำนึงถึงฐานะของดุลการค้าและดุลการชำระเงินให้มีความสมดุลและเหมาะสม ทั้งนี้ รัฐยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศให้ระบบเศรษฐกิจมีความเติบโตอย่างต่อเนื่อง และการควบคุมดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้อยู่ในสภาวะสมดุล ด้วยสาเหตุในการที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจเสียสภาวะสมดุล รัฐจึงต้องเข้ามามีหน้าที่ในการดำเนินการอีก อันเป็นไปเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจรวมของประเทศ โดยรัฐสามารถดำเนินการในการกำกับดูแล เพื่อให้เกิดเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค อันเป็นระบบเศรษฐกิจรวมของประเทศ โดยรัฐควรต้องปฏิบัติตามหลักการทางด้านการคลัง อันประกอบด้วย การพยายามเพิ่มการใช้จ่ายรวมของประเทศให้สูงขึ้น ซึ่งสามารถแก้ปัญหาในกรณีที่เกิดการว่างงาน เพราะการเพิ่มรายจ่ายรวมของประเทศให้สูงขึ้นจะสามารถช่วยให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น และการพยายามปรับระดับการใช้จ่ายรวมของประเทศให้ลดต่ำลงจนได้สัดส่วนเหมาะสมกับการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งช่วยในการแก้ปัญหาเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ และสุดท้าย คือ การพยายามรักษาสถานการณ์เช่นนั้นให้คงอยู่ถาวร เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศมีระดับการจ้างงานของประเทศในระดับสูง ประกอบกับระดับราคาของสินค้าและบริการ ต่างๆ ก็มีเสถียรภาพอย่างที่เราควรจะเป็น¹⁶

2.2.2 วิธีการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ มิใช่เป็นเพียงการออกเกณฑ์เท่านั้น แต่การเข้ามามีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐอาจดำเนินการได้ในหลากหลายวิธีการ โดยอาจจะแบ่งลักษณะในการเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การแทรกแซงที่มีลักษณะทั่วไป และการแทรกแซงเฉพาะเรื่อง¹⁷ โดยการแทรกแซงที่มีลักษณะทั่วไป เป็นเรื่องที่รัฐกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ อันมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ซึ่งจะไม่ได้กระทบถึงผู้ประกอบการแต่ละคนโดยตรง ในขณะที่การแทรกแซงเฉพาะเรื่อง เป็นการดำเนินการแทรกแซงของรัฐในด้านต่างๆ จึงมีความแตกต่างกันในส่วนของกฎเกณฑ์ ซึ่งอาจจำแนกประเภทการดำเนินการแทรกแซงของรัฐในด้านต่างๆ ออกเป็น กิจการทางเศรษฐกิจที่แสวงกำไรที่ครอบคลุมถึงกิจการประเภทการค้า การผลิต การบริการ ทั้งในระดับขั้นต้น – ขั้นสูง และกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่แสวง

¹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 12 - 13

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538). หน้า

กำไรที่เป็นกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐ รวมถึงกิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน อันปรากฏเป็นวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน

การมีส่วนร่วมของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน เป็นวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งของรัฐ ซึ่งเป็นการที่รัฐดำเนินการเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของเอกชนในลักษณะเป็นการออกคำสั่ง หรือกำหนดมาตรการ อันเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นการวางกรอบการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชนดำเนินไปในทิศทางใด ซึ่งตามหลักแล้วกฎเกณฑ์ในการกำหนดทิศทางดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการผลิต เครื่องมือในการผลิต หรือผลิตภัณฑ์ แต่สำหรับประเทศไทย มีการกำหนดราคาสินค้าด้วย เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มในการเกิดการผูกขาดทางตลาด¹⁸ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงโดยการกำหนดราคาเพื่อเป็นการรักษาตลาด และการที่รัฐดำเนินการเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของเอกชนในลักษณะที่รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเอกชน ดังนั้นวิธีการแทรกแซงในลักษณะนี้ของรัฐ จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากเอกชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตาม หากเอกชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามวิธีในการแทรกแซงลักษณะนี้ของรัฐ เอกชนมีหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้บางอย่างเป็นการตอบแทน รูปแบบทางกฎหมายสำหรับวิธีการแทรกแซงลักษณะนี้¹⁹ คือ สัญญาในทางปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้การที่รัฐดำเนินการเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของเอกชนยังอาจเป็นกรณีที่รัฐเข้ายุ่งเกี่ยวในทางข้อเท็จจริง คือ รัฐอาจกำหนดให้เอกชนต้องขออนุญาต หรือต้องขออนุมัติ เพื่อให้เอกชนประกอบการทางเศรษฐกิจของเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ รวมถึงการที่รัฐอาจเล็งเห็นว่าการประกอบวิชาชีพบางประเภทอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องมีการวางหลักเกณฑ์ควบคุมมาตรฐานและการควบคุมการเข้าสู่วิชาชีพนั้นๆ²⁰ ซึ่งในการดำเนินการแทรกแซงบทบาททางเศรษฐกิจในวิธีการดำเนินการลักษณะนี้ รัฐอาจจำเป็นต้องตั้งหน่วยงาน หรือคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อกำกับดูแลในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้น

¹⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 59 - 60

¹⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 60

²⁰ พิชรินทร์ สุรกาญจน์กุล, "ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559). หน้า 17-18

การดำเนินการเองของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การดำเนินการเองของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เป็นวิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอีกวิธีการหนึ่งที่รัฐเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ และเพื่อความ เป็นธรรมในสังคม เพราะกิจการบางอย่างอาจเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของประเทศ หรือประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจมีการร่วมมือก่อให้เกิดการผูกขาดในกิจการประเภท นั้น ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน²¹ เช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ซึ่งการที่รัฐเข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจเองนี้ จัดเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดรูปแบบหนึ่ง ในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ²² ซึ่งรับจะดำเนินการในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กร ตามรูปแบบของกฎหมายมหาชน และการจัดตั้งองค์กรตามรูปแบบของกฎหมายเอกชน

โดยในการดำเนินการจัดตั้งองค์กรตามรูปแบบของกฎหมายมหาชน นั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 แบบ กล่าวคือ รูปแบบแรก เป็นการจัดตั้งองค์กรตามรูปแบบกฎหมายมหาชนโดยกิจการที่จัดตั้งขึ้นยังไม่มีอิสระในการดำเนินการ เนื่องจากยังไม่มีแยกตัว เป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายปกครอง เช่น เทศบาล เป็นต้น และองค์กรของฝ่ายปกครอง ยังสามารถ ดำเนินการเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของกิจการในรูปแบบนี้ได้ตลอดเวลา รูปแบบที่สอง การจัดตั้ง องค์กรตามรูปแบบกฎหมายมหาชนในโดยกิจการที่ดำเนินการอย่างอิสระ ซึ่งกิจการในรูปแบบนี้จะมี ลักษณะเป็นกองทุนอิสระของฝ่ายปกครอง รวมทั้งมีงบประมาณ และการจัดตั้งองค์กรเป็นของตัวเอง แต่อย่างไรก็ตาม กิจการรูปแบบนี้ยังคงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และองค์กรฝ่ายปกครองที่กิจการ รูปแบบนี้สังกัดอยู่ ยังมีอำนาจในการควบคุมทุกประการ และรูปแบบสุดท้าย คือ การจัดตั้งองค์กร ตามรูปแบบกฎหมายมหาชนในโดยเป็นสถาบันตามกฎหมายที่เป็นนิติบุคคล ด้วยสถานะของรูปแบบ กิจการในลักษณะนี้ทำให้สถาบันสามารถมีงบประมาณ และการจัดการองค์กรอย่างอิสระแยกเด็ดขาด ออกจากองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้จัดตั้งสถาบันขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรฝ่ายปกครองอาจเข้าไปมี อิทธิพลต่อสถาบันโดยผ่านตัวแทนที่เข้าไปประจำอยู่ในสภาผู้ควบคุมกิจการของสถาบันนั้นๆ

สำหรับการจัดตั้งองค์กรตามรูปแบบของกฎหมายเอกชน นั้นจะเป็น การจัดตั้งองค์กรในลักษณะวิสาหกิจที่มีลักษณะผสมในทางเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ ในการเลี้ยงกฏเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจ้างงานและการงบประมาณ จึงนำเอารูปแบบตามกฎหมายเอกชนมาใช้ในการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงยังมีการจำกัด ความรับผิดชอบตามกฎหมายเอกชน²³

²¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 18

²² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538). หน้า 61

²³ เรื่องเดียวกัน หน้า 116

2.3 การจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ ซึ่งความต้องการของประชาชนมีทั้งที่เป็นในลักษณะใหญ่ กล่าวคือ ความต้องการของประชาชนต่อการให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการโดยรวมของประชาชนทั้งประเทศ ในขณะที่ความต้องการของประชาชนในลักษณะย่อย คือ ความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของประเทศ ซึ่งความต้องการของประชาชนในลักษณะนี้ย่อมมีความหลากหลาย และแตกต่างกันไป ในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นแล้วการดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจึงย่อม มีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไป เพื่อที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.1 แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ

แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ เกิดจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายคนได้ให้คำนิยามของบริการสาธารณะ โดยในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ นั้น ศาสตราจารย์ Léon Duguit ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ”²⁴ สำหรับในปัจจุบันคำนิยามของบริการสาธารณะมีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจาก ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเอาไว้เป็นจำนวนมาก จึงสามารถให้พอจำกัดความของบริการสาธารณะได้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ²⁵ โดยการจัดทำบริการสาธารณะนั้น สามารถแบ่งออกเป็นประเภทได้ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง²⁶ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยในการดำเนินการจัดทำ ฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้ดำเนินภารกิจดังกล่าวด้วยตนเอง ไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการ ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้แทนได้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะนี้ จะเป็นการดำเนินการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่รัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ ซึ่งได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม²⁷

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560). หน้า 20

²⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 33

²⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 35 - 36

²⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 43

ในขณะที่การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น²⁸ เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาล ระดับจังหวัด และระดับภาค เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเป็นการดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านสุขอนามัย ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและการศึกษารวมถึงด้านวัฒนธรรม สำหรับอีกประเภทหนึ่งของบริการสาธารณะ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักกฎหมายมหาชน และดำเนินกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเช่นเดียวกับเอกชน อาจกล่าวได้ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในประเภทนี้รัฐหรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักกฎหมายมหาชน และมีการดำเนินกิจการเช่นเดียวกับการดำเนินการของเอกชน คือมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการภายใต้หลักกฎหมายเอกชน ซึ่งในการดำเนินกิจการในลักษณะนี้เอกชนอาจเข้ามาดำเนินกิจการได้ภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมายมหาชน โดยเข้ามามีส่วนร่วมได้ในสองลักษณะกล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางตรง และการมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยการเข้ามามีส่วนร่วมทางตรง²⁹ นั้น เกิดจากการที่รัฐมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน เนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวได้ เพราะอาจต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก หรืออาจเป็นกิจการที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งการที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนจะทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะได้สะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงของเอกชนในลักษณะดังกล่าวนี้ อาจเข้ามาดำเนินการได้ในกรณี สัมปทาน และองค์กรวิชาชีพ สำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมทางอ้อมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านทางวิธีการต่างๆ เพื่อที่จะได้สามารถวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ การให้ความเห็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยสามารถกระทำผ่านวิธีการเลือกตั้ง การเป็นคณะที่ปรึกษา และการร่วมให้ความเห็น อันเป็นวิธีการต่างๆที่เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะ³⁰

นอกจากนี้ การจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นการดำเนินกิจการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การคำนึงถึงสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งหลักการหนึ่งที่สำคัญ คือ ผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการมีสิทธิที่จะได้ใช้หรือรับบริการอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ จะต้องมีความเท่าเทียมที่จะได้รับบริการ มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนในกรณีที่เกิดความเสียหายอันเกิดจากบริการ สิทธิในการเข้าร่วมจัดทำบริการ

²⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 64 - 67

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 69

³⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 68

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการจะสามารถได้รับซึ่งสิทธิตามที่กล่าวไปนั้นได้ ผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้หรือผู้รับบริการ และหากผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดก็จะต้องได้รับโทษของการไม่ปฏิบัติตามเช่นกัน³¹

สำหรับประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามบริการสาธารณะไว้อย่างชัดเจน แต่ก็พบว่าการให้คำจำกัดความ หรือนิยามของบริการสาธารณะในประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ที่ได้เขียนบรรยายให้ความหมายของบริการสาธารณะไว้ในหนังสือกฎหมายปกครอง ว่า “บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”³² ซึ่งแต่เดิมการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ แต่ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ทำให้มีการมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการกิจการในการจัดทำ หรือในบางภารกิจส่วนกลางอาจเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยปัจจุบันประเทศไทย จึงอาจแบ่งประเภทผู้จัดทำบริการสาธารณะได้ 3 ประเภท³³ คือ บริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่เป็นภารกิจในลำดับหลักอันเป็นภารกิจพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของประเทศ คือ กิจการที่ส่งผลต่อความมั่นคงและปลอดภัยของประเทศ กิจการที่รักษาความสงบภายในประเทศ กระบวนการความยุติธรรมและการควบคุมสังคม กิจการในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศรวมถึงภารกิจลำดับรองที่รัฐส่วนกลางสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่นได้ผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทที่สอง คือ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องต่อความต้องการมหาชนในท้องถิ่น ซึ่งลักษณะของบริการสาธารณะประเภทนี้ อาจมีความแตกต่างและหลากหลายกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และประเภทสุดท้าย คือ บริการสาธารณะที่รัฐร่วมจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

³¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 127 – 131

³² ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549). หน้า 108

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560). หน้า 144 - 146

บางประเภทที่ดำเนินกิจการร่วมกันระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการ เนื่องจากกิจการในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อทั้งมหาชนและประชาชนในท้องถิ่น รัฐจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานทั้งประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็มีความต้องการที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ในการกำกับการดูแลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องกระทำภายในองค์ประกอบหลักสามประการ อันเป็นหลักการเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะ อันจะต้องมีองค์ประกอบตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1.1 หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

เนื่องด้วยบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริการในการดำเนินการกิจของบริการสาธารณะจึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อประชาชน หากเกิดการหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยสาเหตุประการใดก็ตามก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น จึงก่อให้เกิดหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะขึ้นเพื่อป้องกันความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน โดยหลักดังกล่าวเป็นผลที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสในคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยมีเนื้อความว่า ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ อันส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญต่อหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ อันส่งผลให้หลักการดังกล่าวกลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้ยืนยันหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดการให้บริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดเวลา หากเกิดกรณีหยุดชะงักของการให้บริการ จะต้องมีการดำเนินการรับผิดชอบ และจะต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้ามาดำเนินการแทน เพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ความต่อเนื่องดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดมาตราฐานไว้อย่างตายตัว เพราะกิจการบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวร

แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ หลักความต่อเนื่องดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการบริการสาธารณะ³⁴

สำหรับประเทศไทยการจัดทำบริการสาธารณะก็จะต้องคำนึงถึงการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเช่นกัน นอกจากนี้หลักความสม่ำเสมอและต่อเนื่องยังไม่ได้ใช้เฉพาะกับการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่รวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนทั้งในกรณีมอบอำนาจโดยผลของกฎหมาย และกรณีตามสัญญา อย่างไรก็ตามหากเอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา ในขณะที่เอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องได้ เพื่อให้การดำเนินกิจการสามารถดำเนินได้อย่างปกติและมีประสิทธิภาพ³⁵

2.3.1.2 หลักความเสมอภาคต่อการบริการสาธารณะ

หลักความเสมอภาคต่อการบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการโดยของประชาชนโดยทั่วไป ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค โดยถือเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิ ในความเสมอภาคทางกฎหมาย อันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการ และความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ โดยศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้มีแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลประการใดนอกจากเหตุความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ โดยหลักดังกล่าวส่งผลให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ทุกคนจึงมีความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐภายใต้เงื่อนไขบางประการอันเป็นเงื่อนไขในด้านคุณสมบัติเฉพาะตัว อันเป็น

³⁴ พชรินทร์ สุรกาญจน์กุล, "ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560). หน้า 143

คุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน³⁶ นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสยังได้สร้างหลักความเสมอภาคแม้จะไม่ได้เป็นการสร้างหลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะไว้โดยตรง โดยหลักการดังกล่าวเกิดจากคำวินิจฉัยตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยที่ 81.130 ลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1981 กล่าวว่า หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อกฎหมายนั้น จะใช้กับกรณีที่แตกต่างกันอยู่ ในสถานการณ์เดียวกัน จะนำมาใช้กับบุคคลและสถานการณ์ที่ต่างกันไม่ได้ จากหลักการที่ได้กล่าวนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้นำไปใช้ในการประกอบการตรวจร่างกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน³⁷

สำหรับประเทศไทยบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และเนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ประชาชนจึงต้องมีสิทธิ และมีโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเสมอภาคเท่าเทียม ซึ่งการที่รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมิได้³⁸ เพราะจะเป็นการขัดต่อหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะ

2.3.1.3 หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะ

หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะเป็นแนวคิดของบริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ³⁹ รวมถึงความต้องการของประชาชนในขณะนั้น ซึ่งหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะนี้ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ

³⁶ พัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล, ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559) หน้า 26 - 27

³⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560). หน้า 44 - 46

³⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 143 - 144

³⁹ พัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล, "ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559). หน้า 28

เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะนี้มีความแตกต่างจากหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะและหลักความเสมอภาคต่อการบริการสาธารณะ ที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะเกิดจากการกล่าวหาพิพาทหรือให้ข้อคิดเห็นในคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย⁴⁰

สำหรับประเทศไทยหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในหลักการที่ต้องพิจารณาถึงในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นกัน โดยฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด แต่จะต้องจัดทำให้มีความเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด แต่การดำเนินการเช่นนั้นของฝ่ายปกครองก็จะต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำ ซึ่งแม้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองในการแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้⁴¹

2.3.2 ลักษณะเฉพาะสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท

จากหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นว่า จะต้องพิจารณาหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการคือ 1.) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ 2.) หลักความเสมอภาค และ 3.) หลักการเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีบริการสาธารณะบางประเภทที่มีการพัฒนาเป็นลักษณะเฉพาะ นอกเหนือจากหลักการดังที่กล่าวไปเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปรากฏได้ ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁴⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560)., หน้า 50 - 51

⁴¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 144

2.3.2.1 การผูกขาดบริการสาธารณะ

การผูกขาดบริการสาธารณะเป็นเพียงการจัดการอย่างหนึ่งของการจัดการบริการสาธารณะ หาได้เป็นลักษณะทั่วไปของการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด สำหรับกิจการบางอย่างรัฐมิได้เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ร่วมประกอบการกับเอกชน แต่รัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ในลักษณะผูกขาดการดำเนินกิจการ โดยมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค ซึ่งแบ่งลักษณะการผูกขาดออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การผูกขาดในแง่การปกครอง คือ การผูกขาดดำเนินไปเพื่อการบรรลุซึ่งผลของกิจการอันเป็นภารกิจของรัฐ และอีกลักษณะ คือ การผูกขาดในแง่การเงิน ซึ่งจะดำเนินไปเพื่อก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ⁴² แม้ว่าการผูกขาดจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรี แต่ในบางกรณีการดำเนินการของรัฐในลักษณะมีการผูกขาดในกิจการบางประเภทก็เป็นที่ไปเพื่อคุ้มครองการแข่งขันทางการค้าของภาคเอกชน⁴³ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทของรัฐ เอกชนไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีความสามารถทั้งในด้านกำลังในการผลิต และในด้านงบประมาณในการลงทุน หรือการหากเอกชนเข้ามาดำเนินการก็อาจประสบปัญหาขาดทุน อันเป็นการสร้างภาระให้แก่เอกชน รวมไปถึงหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการเข้าแข่งขันทางการค้ากันอย่างเสรี อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะไปยังเอกชนอันเป็นอำนาจที่มีลักษณะผูกขาดจากฝ่ายปกครองไปยังเอกชนก่อน เอกชนจึงมีสิทธิที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะย่อมกระทำได้⁴⁴ ซึ่งบริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ถูกผูกขาดในการดำเนินกิจการ ได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภค อาทิ น้ำ ไฟฟ้า ก๊าซ น้ำมัน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทเครือข่ายขนส่งมวลชน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทโทรคมนาคม เป็นต้น

2.3.2.2 การกำหนดราคาหรือค่าบริการของบริการสาธารณะ

โดยปกติแล้วการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยทั่วไป ประชาชนไม่จำเป็นต้องเสียค่าตอบแทนเป็นค่าบริการ

⁴² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538). หน้า 121 - 122

⁴³ ธีรชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส : ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย [ออนไลน์], 9 มกราคม 2562. แหล่งที่มา http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm.

⁴⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560). หน้า 86

ในการใช้บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำให้ แต่ก็มีบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นการดำเนินการที่มีการกำหนดราคาหรือค่าบริการเป็นค่าตอบแทนในการใช้บริการ ซึ่งประเภทของบริการสาธารณะที่มักมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนเป็นค่าบริการของการบริการสาธารณะ คือ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ในลักษณะที่เป็น การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักกฎหมายมหาชน และดำเนินกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะหรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเช่นเดียวกับเอกชน อาจกล่าวได้ คือ การจัดทำบริการสาธารณะในประเภทนี้รัฐหรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักกฎหมายมหาชน และมีการดำเนินกิจการเช่นเดียวกับการดำเนินการของเอกชน ซึ่งจะมุ่งเน้น ทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน เนื่องด้วยการดำเนินกิจการลักษณะเดียวกับเอกชนการให้บริการสาธารณะจากบริการสาธารณะประเภทบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม จึงจำเป็นต้องมีการเสียค่าตอบแทน เพราะค่าตอบแทนที่ได้จากการให้บริการในกิจการที่เป็นบริการสาธารณะจะเป็นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ที่เป็นแหล่งเงินทุนในการดำเนินกิจการ ซึ่งแตกต่างจากบริการสาธารณะประเภทบริการสาธารณะทางปกครองที่จะมีแหล่งเงินทุนในการดำเนินกิจการเป็นหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาของรัฐ ซึ่งลักษณะของค่าบริการของบริการสาธารณะจะมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นหน้าที่ของผู้จัดทำบริการสาธารณะในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจ ซึ่งเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการได้รับหรือการให้บริการสาธารณะกับผู้ที่ได้รับหรือผู้ให้บริการสาธารณะ⁴⁵

โดยในการกำหนดราคาหรือค่าบริการของบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงความสนใจของประชาชนต่อการใช้บริการและการเรียกเก็บค่าบริการ เนื่องจากการกำหนดราคาหรือการเรียกเก็บค่าบริการของบริการสาธารณะก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างผู้จัดทำบริการและผู้ได้รับบริการสาธารณะ ซึ่งประชาชนในฐานะผู้ได้รับบริการสาธารณะมักคำนึงถึงความคุ้มค่าของบริการที่ได้รับกับอัตราค่าบริการที่จะต้องชำระ ด้วยเหตุนี้ผู้จัดทำบริการสาธารณะจึงจะต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาและปรับปรุงบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรืออาจกล่าวได้ว่า ค่าบริการของบริการสาธารณะที่ถูกกำหนดราคาขึ้นเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ชนิดหนึ่งที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมไปถึงยังสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของรัฐต่อความดูแลเอาใจใส่ความต้องการของประชาชนผ่านการจัดทำบริการสาธารณะ⁴⁶ อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาหรือการจัดเก็บค่าบริการของบริการสาธารณะ

⁴⁵ วุฒิสาร ตันไชย, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมกรพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558). หน้า 6

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 12 - 13

มีข้อจำกัด กล่าวคือ การกำหนดราคาหรือการเก็บค่าบริการของบริการสาธารณะทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ อันนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ประชาชนผู้ใช้หรือได้รับบริการสาธารณะไม่เต็มใจที่จะจ่ายค่าบริการของบริการสาธารณะ เนื่องจากเกิดความรู้สึกเหมือนเป็นการจ่ายภาษีซ้ำซ้อน และมองเห็นว่าบริการสาธารณะนั้นไม่ใช่เรื่องของตนแต่เป็นเรื่องของผลประโยชน์ต่อส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดราคาหรือการเก็บค่าบริการสาธารณะก็มีประโยชน์ที่สำคัญต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งยังเป็นการรู้ถึงความต้องการของประชาชน และสามารถตอบสนองต่อการใช้บริการสาธารณะที่แท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการลดภาระของประชาชนผู้ไม่มีส่วนได้เสีย เพราะผู้ไม่ได้รับหรือผู้ไม่ได้ใช้บริการสาธารณะไม่ต้องร่วมรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้บริการ รวมทั้งเป็นการสร้างลักษณะนิสัยของประชาชนให้ตระหนักถึงคุณค่า ของทรัพยากรผ่านการใช้บริการสาธารณะอย่างประหยัดหรือลดการบริโภคที่ไม่จำเป็น⁴⁷

2.4 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองหรือปรากฏขึ้นตามธรรมชาติ อันได้แก่ น้ำ ป่าไม้ อากาศ แสงอาทิตย์ เป็นต้น โดยมนุษย์สามารถนำสิ่งที่ปรากฏขึ้นมาเองอันเรียกว่า ทรัพยากรทางธรรมชาตินี้มาใช้เป็นปัจจัยในการดำรงชีพทั้งในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐาน และปัจจัยทางเศรษฐกิจได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างไม่มี การจัดสรรอย่างเหมาะสม หรือไม่มี การวางแผนในการใช้ ก็อาจนำมาสู่ปัญหาต่อตัวทรัพยากรทางธรรมชาติ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวไปนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติให้เกิดความคุ้มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจสามารถจำแนกหลักการในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ ด้านจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4.1 แนวคิดและหลักการด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของแท้จริง ทุกคนสามารถเข้าถึงและนำมาใช้ประโยชน์ได้ ด้วยเหตุนี้การใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ จึงต้องใช้ด้วยความประหยัดและไม่ได้เป็นการใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งต้องคำนึงถึงหลักการ

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 6 - 7

อนุรักษ์ควบคู่ไปด้วย โดยควรมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติอันมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของคนในสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมในอนาคตด้วย ซึ่งในการกำหนดแผนการในการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์ที่ยั่งยืนนั้น รัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนส่วนรวมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ⁴⁸ ตามหลักการด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

2.4.1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)⁴⁹

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในทุกๆ สังคม ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการ จึงทำให้มีการนำทรัพยากรทางธรรมชาติมาใช้เป็นจำนวนมาก ทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรทางธรรมชาติ หรือปัญหามลพิษต่างๆ อันนำไปสู่ความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรทางธรรมชาติ และความไม่เท่าเทียมในการครอบครองทรัพยากรทางธรรมชาติในสังคม ด้วยเหตุที่เกิดขึ้นนี้จึงทำให้มีการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยการเข้ามามีบทบาทครั้งแรกเกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ที่จัดขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ ที่ได้มีการเรียกร้องให้คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย และเรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนวิถีทางในการพัฒนาใหม่โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติ ต่อมาในการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ การประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการลงนามของ ประเทศสมาชิก เพื่อจัดทำแผนแม่บทที่ตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นในโลก การประชุมครั้งนี้จึงเป็นการทำให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน นั้น ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างหลากหลาย

⁴⁸ วราภรณ์ มานะตระกูล, "ปัจจัยที่มีผลต่อการชำระค่าน้ำชลประทานของเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่โครงการชลประทานน้ำเค็ม เพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล อ่าวคุ้งกระเบน อำเภอกาใหม่ จังหวัดจันทบุรี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ,โครงการสหวิทยาการระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545). หน้า 14

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย 30 มิถุนายน 2546." เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 (2546). หน้า 2 - 5

แต่ความหมายที่ได้รับความนิยมมากที่สุด คือ คำนิยามของ World Commission on Environment and Development หรือ Brundtland (2526) ที่ได้ให้คำนิยามไว้ในรายงาน “Our Common Future” ว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตน”⁵⁰ กล่าวคือ การนำประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติมาใช้ของคนในปัจจุบัน ต้องไม่เป็นการใช้โดยสิ้นเปลือง แต่ควรเป็นการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติในเชิงอนุรักษ์และพัฒนาศักยภาพ เพื่อให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ ดังนั้น การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องพิจารณาประกอบกันในทุกด้าน คือ ต้องพิจารณาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมไปถึงความมั่นคงทางระบบนิเวศ

สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายหลาย แต่ความหมายที่สำคัญเป็นความหมายในแนวคิดของพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต, 2541) คือ การพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องมีลักษณะเป็นการบูรณาการขององค์รวมหมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกัน ก่อให้เกิดดุลยภาพ หรือ พูดอีกนัยหนึ่ง คือ การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ อันเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์เป็นเป้าหมายในการพัฒนา และให้คุณค่าวัฒนธรรมรวมอยู่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเป็นการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มนุษย์ทุกคนมีความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต แม้ว่าจะมีการให้คำนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายที่หลากหลาย แต่โดยหลักการแล้วก็มีลักษณะเหมือนกัน คือ การพัฒนาจะต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สามารถสนองต่อความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ก่อผลเสียต่อความต้องการในอนาคต โดยการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวม คือต้องดำเนินการด้วยความรอบครอบ และเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา นอกจากนี้การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีการใช้เทคโนโลยีต้องเป็นไปในทางสร้างสรรค์ ไม่ใช่เป็นการทำลาย

จากที่มาและคำนิยามสามารถสรุปได้ว่าที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นผลมาจากแนวคิดทางด้านนิเวศวิทยา ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ โดยแนวคิดทางด้านนิเวศวิทยา จะเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อทรัพยากรทางธรรมชาติ มุ่งเน้นในความมั่นคงและประสิทธิภาพของระบบนิเวศ เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนทางนิเวศในระยะยาว

⁵⁰ Gro Harlem Brundtland 1987 report named 'Our Common Future' was published, defining Sustainable Development อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย 30 มิถุนายน 2546." เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 (2546). หน้า 3

อันเพื่อเป็นการส่งมอบทุนทางธรรมชาติจากปัจจุบันให้แก่คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ในขณะที่แนวคิดทางด้านสังคม การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่อง ต้องให้ความเป็นธรรมทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ในทุกระดับชั้นของสังคม และมุ่งเน้นการรักษาคุณภาพชีวิตของประชากรให้มีระดับสูงขึ้นไปอย่างยาวนาน สอดคล้องกับแนวคิดทางด้านเศรษฐกิจที่ต้องการให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรักษาทุนทางธรรมชาติเพื่อให้คนรุ่นปัจจุบัน รวมถึงคนรุ่นหลังสามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างในการผลิต การบริโภค และการพัฒนาเทคโนโลยีที่ไม่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากการพัฒนาที่เกิดขึ้นสามารถดำเนินการร่วมกันระหว่างมนุษย์และทรัพยากรทางธรรมชาติได้ครบตามแนวทางทั้งหมด จะสามารถทำให้มนุษย์และทรัพยากรทางธรรมชาติอยู่ร่วมกันไปได้อย่างยั่งยืน

2.4.1.2 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle and Users Pays Principle)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศภายใต้ปฏิญญาริโอฯ ซึ่งบัญญัติว่าหน่วยงานราชการของชาติควรจะพยายามส่งเสริมให้ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นต้นทุนภายในและส่งเสริมการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายของการก่อมลพิษ และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ โดยปราศจากการบิดเบือนการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ⁵¹ ในระยะแรกของการนำเอาหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้นั้นจะให้ความสนใจกับการควบคุมการปล่อยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวนี้สามารถนำมาใช้กับการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยกำหนดให้ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้รับผิดชอบในค่าเสื่อมโทรมของทรัพยากร อันเป็นต้นทุนตามธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จึงสามารถแปรเป็นหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle : UPP) ซึ่งมีฐานคิดอย่างเดียวกันกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁵² แม้ว่าหลักการดังกล่าวนี้จะเป็นการนำทรัพยากรทางธรรมชาติมาคิดเป็นต้นทุนในลักษณะที่เป็นการผลักภาระให้แก่ผู้ก่อมลภาวะ คือ ผู้ผลิตหรือ

⁵¹ Principle 16 of the Rio Declaration, [ออนไลน์], 15 มกราคม 2562. แหล่งที่มา <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtmlPrinciple>

⁵² มนตรี เหลืองอิงคสุต, "แนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการน้ำเสีย ประกาศนียบัตรชั้นสูง." หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 8 สถาบันพระปกเกล้า (2552). หน้า 7 - 8

ผู้บริโภครวม ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจากหลักการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดกฎระเบียบและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้สำหรับการกำหนด และคิดค่าเสียหายของบุคคลที่ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับการนำหลักการ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาปรับใช้นั้น มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในรูปแบบต่างๆ โดยจะพบได้เป็นอย่างมากในประเทศ ที่มีการพัฒนาแล้วที่นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้เป็นหลักในการคิดค่าเสียหาย ทางสิ่งแวดล้อม การนำหลักการดังกล่าวนี้มาใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นเพราะมีความตระหนักถึง ความรับผิดชอบในการดำเนินการระหว่างประเทศ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยพิจารณาจาก แรงกดดันต่อสิ่งแวดล้อมโลก ที่สังคมของประเทศที่พัฒนาแล้วก่อขึ้น และเทคโนโลยีรวมถึงทรัพยากร ด้านการเงินของประเทศเหล่านี้⁵³ อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การกำหนดมาตรการในการยับยั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการ ใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ และป้องกันการบิดเบือนการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ⁵⁴ โดยมีการ ปรับใช้หลักการใน 2 ลักษณะ⁵⁵ อันได้แก่แนวทางมาตรฐานที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่าย เพื่อควบคุมมลพิษให้ลดปริมาณลงอยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้ และแนวทางแบบขยายมาตรฐาน ที่เป็นการให้ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมดแม้จะไม่เกินมาตรฐานที่สังคมรับได้⁵⁶

ดังนั้น จากหลักการของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย จึงเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษ และผู้ใช้ทรัพยากรมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในกิจกรรมที่ทำ คือ ต้องมีส่วนในการจ่ายที่เพิ่มขึ้นในฐานะที่เป็นผู้ทำให้เกิด หรือมีส่วนทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงต้นทุนต่อสิ่งแวดล้อม สร้างแรงจูงใจให้ทุกฝ่ายใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมถึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำ ทรัพยากรทางธรรมชาติไปใช้ สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันพบว่า การนำหลักการผู้ก่อมลพิษ เป็นผู้จ่ายและหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่ายในกฎหมายไทยยังมีการนำมาใช้ไม่มากเท่าที่ควรในการจัดการ ทรัพยากรทางธรรมชาติ

⁵³ Principle 7 of the Rio Declaration, [ออนไลน์], 15 มกราคม 2562. แหล่งที่มา <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml>

⁵⁴ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, "รัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม," (คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, รายงานการศึกษาวิจัย, 2558). หน้า 30 - 32

⁵⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550). หน้า 82

⁵⁶ วาสิณี นันทขว้าง, "แนวคิดและหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณະนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 18 - 19

2.4.1.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม มีการร่วมมือกันทั้งในการวางแผน การดำเนินงาน การติดตามประเมินผล ตลอดจนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน⁵⁷ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐาน คือ⁵⁸ การมีอิสรภาพของประชาชนที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมจะต้องดำเนินไปด้วยความสมัครใจ ต้องมีความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรมของประชาชน และประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมต้องมีความสามารถพอในการเข้าร่วมกิจกรรมนั้นๆ กล่าวคือ ผู้ที่เข้าร่วมตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมใดก็ได้ได้อย่างเสมอภาค และกระทำไปด้วยความสมัครใจ โดยมีเงื่อนไขคือจะต้องมีความสามารถที่เหมาะสมกับกิจกรรมนั้น ซึ่งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนจะประกอบด้วย การร่วมกันในการวางแผน อันเป็นการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ติดตามประเมินผล และร่วมกันตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ในการร่วมกันดำเนินงานนั้น เป็นการร่วมกันในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นการสนับสนุนทั้งในด้านทรัพยากรและการให้ความร่วมมือ อันนำไปสู่การร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมที่ได้ดำเนินการร่วมกัน เพื่อเพิ่มระดับของความสามารถในการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม ตลอดจนการแจกจ่ายผลประโยชน์จากการพัฒนา ซึ่งเป็นการร่วมกันในการได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคต่าง และสามารถหาทางแก้ไขร่วมกันต่อไป จึงต้องมีการร่วมกันในการติดตามประเมินผลของการดำเนินกิจกรรม⁵⁹ จากนิยาม และกระบวนการตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน International Association for Public Participation (IAP2) ซึ่งเป็นสถาบันนานาชาติได้ศึกษาและกำหนดระดับ

⁵⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 40

⁵⁸ ชลธิชา ต๊ะทองด้วง, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557). หน้า 16

⁵⁹ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," (กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544). หน้า 2 - 5

การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ อันเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ในระดับน้อย – มาก ดังนี้⁶⁰

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (To Inform) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยสุด ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น ประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (To Consult)

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน (To Involve) การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วน หรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ (To Collaborate)

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจ และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม [ออนไลน์], 18 มกราคม 2562. แหล่งที่มา https://www2.opdc.go.th/special.php?spc_id=8&content_id=301.

สำหรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีปรากฏอยู่หลักการของปฏิญญากรุงริโอฯ ซึ่งกล่าวว่าประเด็นต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมจะสามารถจัดการได้ดีที่สุดหากประชาชนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในทุกระดับมีส่วนร่วม โดยในระดับชาตินั้นปัจเจกชนแต่ละคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานของรัฐเก็บรักษาไว้ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายในชุมชนของตน โดยประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย และรัฐต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนจิตสำนึก และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดหาข้อมูลให้อย่างกว้างขวาง ตลอดทั้งการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางตุลาการและทางปกครอง รวมทั้งการใช้และการเยียวยาความเสียหายด้วย⁶¹ จากหลักการภายใต้ปฏิญญาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแสดงความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นวิธีการที่จะให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าของโครงการ ตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและระมัดระวังในการดำเนินการ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคต⁶² นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน กล่าวคือ ร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายและรับประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งควรนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ควบคู่กับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อให้บรรลุถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁶³ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจการต่างๆ จึงมีความสำคัญอย่างมาก ไม่ใช่เฉพาะแต่การจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่รวมถึงการบริหารราชการในส่วนอื่นๆ สำหรับประเทศไทยได้มีการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นหลักการในการบริหารราชการของรัฐในหลายบริบท อย่างที่ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่น

⁶¹ Principle 10 of the Rio Declaration, [ออนไลน์], 15 มกราคม 2562.แหล่งที่มา <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml>

⁶² ชลธิชา ต๊ะทองด้วง, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557). หน้า 22

⁶³ วาสิณี นันทขว้าง, "แนวคิดและหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 26

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการ ให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจาก หน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผล กระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้อง ดำเนินการให้มีการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ อย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ได้ยกตัวอย่างนั้น จะเห็นถึงเจตนาของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐตามหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน อันสะท้อนกระบวนการและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ สากลในด้านสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ได้กำหนดไว้ให้การ มีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของหลักการด้านยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม⁶⁴

จากแนวคิดและหลักการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าว ไปในข้างต้นนั้น สามารถพิจารณาได้ว่าทั้งหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการผู้ก่อมลพิษเป็น ผู้รับภาระหรือหลักการผู้ใช่เป็นผู้จ่าย และหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย ซึ่งล้วนแต่เป็นหลักการ พื้นฐานในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อสนับสนุนหลักการพื้นฐานและยังเป็นหลักการที่ถูกรับรองตาม กฎหมายสิทธิมนุษยชน แต่ทุกหลักการที่กล่าวมาต่างก็มุ่งเน้นเพื่อการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนทุกคนเกิดจิตสำนึกในการตระหนักรู้ถึงคุณค่าของทรัพยากร ทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการดำเนินการตามหลักการดังกล่าวจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับ

⁶⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 41

หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในฐานะเป็นเครื่องมือที่ใช้จัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะได้กล่าวต่อไป

2.4.1.4 แนวความคิดกับความเต็มใจที่จะจ่าย

นิยามความหมายเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to pay : WTP) ซึ่งได้มี นักวิชาการได้กล่าวถึงทฤษฎีและความหมายไว้ว่า เป็นความยินดี หรือความเต็มใจของผู้บริโภค ที่พร้อมจะจ่าย สำหรับค่าสินค้า หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการที่ผู้บริโภคจะยินดีจ่ายค่าสินค้า หรือบริการในราคาเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริโภคมีความสามารถที่จะจ่ายได้มากหรือน้อย เพียงใด และขึ้นอยู่กับการประเมินมูลค่าของผู้บริโภคต่อสินค้า หรือบริการ⁶⁵ ทั้งนี้ ความเต็มใจที่จะจ่ายนี้ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ โดยปัจจัยสำคัญที่มีผลให้อุปสงค์ สำหรับสินค้า หรือบริการชนิดหนึ่งๆเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ระดับรายได้ของผู้บริโภค ราคาสินค้าชนิดอื่น ที่ใช้ประกอบกันหรือใช้ทดแทนกัน รวมไปถึงรสนิยมของผู้บริโภค จำนวนผู้บริโภค และการคาดการณ์ เกี่ยวกับราคาในอนาคต⁶⁶ แต่การที่ผู้บริโภคจะมีความยินดีหรือความเต็มใจที่จะจ่ายต่อสินค้าหรือ บริการมากน้อยเพียงใดนั้น มักเป็นผลมาจากการตระหนักในคุณค่าของสินค้าและบริการแต่ละหน่วย ว่าให้อรรถประโยชน์ (Utility) หรือความพอใจ (Preference) ที่จะได้รับการบริโภคสินค้าและบริการ รวมไปถึงการที่ผู้บริโภคจะสามารถซื้อสินค้าหรือบริการได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการจ่าย (Ability to pay) ต่อค่าสินค้าหรือบริการที่ต้องการด้วย⁶⁷

จึงอาจสรุปได้ว่าแนวความคิดกับการเต็มใจที่จะจ่ายนี้เป็นความพึงพอใจ ของประชาชนในฐานะผู้บริโภคต่อสินค้าหรือบริการ อันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่นำไปสู่ การตัดสินใจในการใช้จ่าย เพื่อตอบสนองความพึงพอใจ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยสำคัญ มีผลต่อ การตัดสินใจในการใช้จ่ายของผู้บริโภค อาทิเช่น ราคาของสินค้าหรือบริการที่แข่งขันกันในตลาด การที่มีสินค้า หรือบริการที่อาจทดแทนกันได้ รสนิยมของผู้บริโภค ตลอดจนระดับรายได้ ของผู้บริโภค อย่างไรก็ตามสิ่งที่เป็นปัจจัยหลักที่จะสามารถกำหนดทิศทางของความเต็มใจที่จะจ่าย

⁶⁵ ภราดร ปริดาศักดิ์, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549). หน้า 75

⁶⁶ สมจริง วงษ์คต และกองกฤษณ์ โตชัยวัฒน์, "รายงานการวิจัยความเต็มใจที่จะจ่ายต่อตำแหน่งของหน่วยที่อยู่อาศัย ในโครงการหมู่บ้านจัดสรร," (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559). หน้า 3

⁶⁷ อาทิตยา วงศ์วานิช, "ความเต็มใจที่จะจ่ายในการใช้บริการสถานออกกำลังกายของผู้บริโภคในเขต กรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559). หน้า 5

ของผู้บริโภคนั้นก็คือ ความสามารถในการจ่ายของผู้บริโภค เพราะหากแม้ว่าผู้บริโภคมีความพึงพอใจต่อสินค้าหรือบริการ ตลอดจนมีระดับรายได้ที่สามารถจ่ายเพื่อตอบสนองความต้องการ แต่หากศักยภาพในการใช้จ่ายจริงของผู้บริโภคไม่สามารถใช้จ่ายได้แล้ว การใช้จ่ายต่อสินค้าหรือบริการเพื่อตอบสนองความต้องการก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นแล้ว ความสามารถในการจ่ายจึงถือเป็นปัจจัยหลักต่อแนวคิดกับการเต็มใจที่จะจ่าย

2.4.2 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปัญหาด้านทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพียงพอด้วยมาตรการทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องนำวิธีการอื่นมาใช้ในการแก้ไขปัญหา และหนึ่งในวิธีการอื่นที่นำมาใช้คือการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์มองว่าเกิดจากการที่กลไกราคาไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือที่เรียกว่าระบบตลาดล้มเหลว (Market Failures) เนื่องมาจากมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลกระทบภายนอก (Externalities) ที่ผู้ประกอบการมักผลักภาระค่าใช้จ่ายในส่วนที่ต้องรับผิดชอบไปให้กับสังคม เพื่อลดต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต ประกอบกับทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นสินค้าที่ไร้ราคา (Free good) และไม่สามารถหวงกั้นในการเข้าใช้ประโยชน์ได้ จึงทำให้ถูกทำให้เสื่อมค่าหรือใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งประเภทต่างๆ ได้แก่⁶⁸ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าปรับ ค่าภาษีการปล่อยมลพิษ การซื้อขายหรือโอนใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ ภาษีหรือค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ระบบมัดจำคืนเงิน การใช้อัตราภาษีที่แตกต่าง การวางประกัน ความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรการอุดหนุน

ดังนั้น เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) เป็นอีกกลไกที่ถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมและสนับสนุนการแก้ไขและจัดการปัญหาด้านทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการนำมาใช้หลายรูปแบบด้วยกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา ความเหมาะสมของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน คือ การสร้างกลไกราคาที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยราคาดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบของภาษี ค่าธรรมเนียม

⁶⁸ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และกอบกุล รานะนาคร, เอกสารวิชาการ ชุดความรู้นโยบายสาธารณะ เรื่อง เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม. (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ลือคินตีไซน์เวิร์ค, 2552). หน้า 11 -14

หรือค่าชดเชย หรือเกิดขึ้นจากระบบตลาดที่สร้างขึ้นตามลักษณะของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้⁶⁹ ซึ่งมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เป็นมาตรการที่อาศัยแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยลง จึงต้องใช้มาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ในการทำให้มนุษย์ตระหนักถึงต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมที่ทำให้ลายสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดทางเลือก ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนในแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับข้อจำกัดทางด้านสภาพเศรษฐกิจ⁷⁰ โดยหลักการสำคัญของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาเป็นมาตรการจูงใจเพื่อจัดการลดปัญหาของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ⁷¹

1. การสร้างแรงจูงใจทั้งในทางคุณและทางโทษให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ในการร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการมลพิษของเสียอันตรายให้ถูกต้อง เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการลดการก่อมลพิษ
2. การสร้างแรงจูงใจให้ลดการก่อมลพิษ โดยการสร้างมาตรการต่างๆ เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษพยายามดำเนินมาตรการหรือปรับปรุงกระบวนการผลิตทำไม่ก่อให้เกิดมลพิษ
3. สร้างระบบสถาบัน เพื่อช่วยรัฐในการรวบรวมจัดการตามหลักวิชาการสิ่งแวดล้อม
4. การทำประโยชน์ให้แก่สิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นการทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น แต่เป็นการช่วยรัฐให้ลดต้นทุนของสังคมในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁶⁹ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. สัมมนาวิชาการ 20 ปี Tei กับทศวรรษข้างหน้า เรื่อง ทิศทางการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสังคมสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. (กรุงเทพฯ: บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด, 2556). หน้า 42

⁷⁰ โสมสกาเว เพชรานนท์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553). หน้า 128

⁷¹ สุทัศน์ ทองสถิต, "การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะแบบเตอริและของเสียอันตราย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549). หน้า 33

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ จึงเป็นวิธีการสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคสามารถตัดสินใจได้ว่าจะต้องดำเนินกิจกรรม ในทางใดเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากหรือน้อยเพียงใด เพราะการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จะสามารถทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคตระหนักได้ถึงต้นทุนที่ แท้จริงของทรัพยากรทางธรรมชาติและคำนึงถึงผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น การใช้หลักการ ทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อนำมาใช้ควบคู่กับมาตรการ ทางกฎหมาย เพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งวิธีการที่ ก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอันมากอย่างที่เห็นได้จากการศึกษาการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของ United Nations Environment Program :UNEP ซึ่งได้สรุปข้อดี ของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ไว้ ดังนี้⁷²

1. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นการเพิ่มราคาสินค้าและบริการ ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมให้มีราคาสูงขึ้น อันนำไปสู่รูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน
2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ทำให้เกิดแรงจูงใจ นำไปสู่ การสร้างกลไกให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และเกิดการลงทุนรูปแบบใหม่ รวมทั้งสามารถกำหนดให้เกิดการลดการใช้ต้นทุนทางธรรมชาติ และมีการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ อย่างมีประสิทธิภาพ
3. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการกำหนดกรรมสิทธิ์ และ ความรับผิดชอบให้แก่เอกชน ด้วยการให้อำนาจกระทำใดๆ ในกรรมสิทธิ์และความรับผิดชอบ สร้างแรงจูงใจให้กระทำใดๆ โดยมีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ อย่างระมัดระวัง
4. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ทำให้รัฐสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยรวมในการควบคุมมลพิษให้บรรลุเป้าหมาย
5. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการเก็บภาษีสามารถเพิ่มรายได้ ให้แก่รัฐในการนำไปใช้ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อประโยชน์ของสังคม
6. ทำให้เกิดทางเลือกและอิสระในการปรับตัวแก่หน่วยงาน ทั้งผู้ผลิตและประชาชน ต่างจากมาตรการทางกฎหมาย คือ หน่วยงานมีศักยภาพในการจัดการ

⁷²มนต์ทิพย์ สุขพูล, "การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549). หน้า 67 - 68

สิ่งแวดล้อมต่างกัน มาตรการทางเศรษฐศาสตร์จะทำให้หน่วยงานพิจารณาว่าจะใช้วิธีลดมลพิษ โดยปรับเปลี่ยนการใช้เทคโนโลยีหรือยอมจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อม

จากข้อดีของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้หลักการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์นี้ ได้รับความยอมรับอย่างกว้างขวางในประเทศแถบยุโรป⁷³ สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ อันเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารราชการในด้านทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ชาติกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2559 – 2564 ที่มุ่งเน้นให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4.2.1 แนวคิดในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม⁷⁴

แนวคิดในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทหนึ่งที่สามารถจูงใจประชาชนในสังคมให้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ให้ความหมายของค่าธรรมเนียม (Charges or Fees) ว่า เป็นการบังคับหรือถูกเรียกเก็บเงินจากภาครัฐหรือหน่วยงานอื่นของภาครัฐ ซึ่งค่าธรรมเนียมเป็นการจ่ายเงินออกไปเพื่อที่จะได้รับบริการ สำหรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น จะเป็นการบวกเข้าไปกับราคาสินค้าหรือบริการตามการกระจายการใช้ประโยชน์ที่ผู้จ่ายค่าธรรมเนียม ได้รับ โดยมีหลักการพื้นฐานมาจากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) และหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Principle)

ในทางทฤษฎีนั้น การใช้มาตรการค่าธรรมเนียมจะต้องคำนึงถึงสินค้าและบริการชนิดใดที่จะอยู่ภายใต้หลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ค่าธรรมเนียมควรจะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม อันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในภาคเอกชนว่าจะต้องมีการกระจายสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรม เพราะการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอาจเป็นการก่อให้เกิดผลกระทบตามมา คือ ค่าธรรมเนียมที่มีการรวมเข้าไปในราคาสินค้าหรือบริการจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยหรือฐานะยากจนที่จะถูกจำกัด

⁷³ วาสิณี นันทขว้าง, "แนวคิดและหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 50

⁷⁴ วาสิณี นันทขว้าง, "แนวคิดและหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 80 – 81

ความต้องการลง ทำให้ไม่ได้รับสินค้าหรือบริการตามความต้องการอย่างเต็มที่ รวมไปถึงค่าธรรมเนียมเป็นการแสดงให้เห็นถึงข้อมูลระบบราคา เพราะรายได้ที่จัดเก็บได้จากค่าธรรมเนียมนั้น สามารถเปรียบเทียบได้ดีกว่าราคาของสินค้าและบริการ และสามารถช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต อันเป็นส่วนช่วยในการสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยการแบ่งประเภทค่าธรรมเนียมจะแบ่งได้จากลักษณะของผู้ใช้ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) ค่าธรรมเนียมผู้ใช้ (User Charges or User Fees)

ค่าธรรมเนียมผู้ใช้เป็นการจ่ายค่าบริการในการบริโภคที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากผู้จ่าย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จำนวนเงินซึ่งประชาชนชำระให้แก่รัฐ อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรทางธรรมชาติหรือบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁷⁵ เช่น ค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ ทั้งในลักษณะของการใช้ เช่าหรือยืม ข่าย ตลอดจนค่าธรรมเนียมในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการ

(2) ค่าธรรมเนียมในการบริหาร (Administrative Charges or Regulatory Fees)

ค่าธรรมเนียมในการบริหารมีลักษณะใกล้เคียงกับภาษีเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยตั้งอยู่บนฐานในการจัดเก็บที่ต้องได้รับอนุญาตมาจากรัฐ เพื่อที่จะควบคุมสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและกิจการต่างๆ หรือการจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อให้มีอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวในอีกนัยหนึ่ง คือ จำนวนเงินซึ่งประชาชนชำระให้แก่หน่วยงานรัฐ อันเนื่องมาจากการรับบริการของรัฐ⁷⁶ เช่น ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต หรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน เป็นต้น

จากการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นต้นทุนเบื้องต้นในทางเศรษฐกิจ ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสบปัญหาเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้หลักการและแนวคิดในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ดำเนินการควบคู่กับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนตระหนักถึง

⁷⁵ กฤษรัตน์ ศรีสว่าง และชลีรัตน์ มหะศักดิ์กุล, "หลักการและกฎหมายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย." วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ 9, ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน (2561): 143 -57 และ 50. หน้า 150

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 150

ความสำคัญของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐจึงมีความจำเป็นในการเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีหน้าที่สำคัญในการเข้ามากำกับดูแลผ่านทางมาตรการทางกฎหมาย เพื่อวางกรอบในการใช้ แก้ไขปัญหา และป้องกันทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความเป็นธรรม และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผ่านการบริหารราชการในการกระจายอำนาจการปกครอง หรือการถ่วงโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เกิดความทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีหลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวคิดการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ อย่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำที่ตั้งอยู่บนหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย และแนวคิดกับความเต็มใจที่จะจ่าย รวมทั้งแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ผ่านการเข้ามา มีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ โดยการออกกฎหมายและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวเป็นไปเพื่อการหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดเก็บค่าใช้น้ำต่อไป

บทที่ 3

การบริหารจัดการน้ำ ความเป็นมา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย และการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ

การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย เป็นหนึ่งในการดำเนินการที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการน้ำ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักรู้ถึงคุณค่าของทรัพยากรทางน้ำ โดยใช้การกำหนดมูลค่าของการใช้ทรัพยากรทางน้ำเป็นเครื่องมือให้ประชาชนผู้ใช้ ตระหนักถึงคุณค่าในขณะที่ใช้ ทั้งยังเป็นการนำรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรทางน้ำมาพัฒนา และดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ใช้ทรัพยากรทางน้ำต่อไป ซึ่งการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจอย่างมากในสังคม ดังที่ปรากฏในข่าวสำนักต่างๆ ที่นำเสนอ เช่น “เก็บค่าน้ำบนไทยรัฐออนไลน์”⁷⁷ และ “คืน พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ... รัฐต้องกล้าเก็บเงินผู้ใช้น้ำ บนประชาชาติธุรกิจออนไลน์”⁷⁸ เนื่องจากในการดำเนินการมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคมทั้งในทางตรง และในทางอ้อม ทั้งในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม และในด้านที่อาจก่อผลเสียหายให้แก่สังคม อย่างเช่น เป็นการสร้างภาระทางด้านเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน อันนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่อาจตามมา อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บค่าใช้น้ำอันเป็นหนึ่งในทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญ เป็นการดำเนินการที่สำคัญและจำเป็นของระบบการบริหารจัดการน้ำ ดังนั้น ในการศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญและจำเป็นในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยให้สามารถดำเนินการได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดการบริหารจัดการน้ำแนวคิดและความเป็นมาในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย ตลอดจนศึกษาแนวคิด และหลักการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ

3.1. แนวคิดในการบริหารจัดการน้ำ

น้ำ คือ ชีวิต” เป็นวลีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ในหลวงรัชกาลที่ 9 ทรงเคยตรัสไว้ เนื่องจากทรงให้ความสำคัญน้ำมากเป็นพิเศษ เพราะน้ำเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการ

⁷⁷ ไทยรัฐ, เก็บค่าใช้น้ำ [ออนไลน์], 21 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/business/1093855>

⁷⁸ ประชาชาติธุรกิจ, คืน พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ... รัฐต้อง “กล้า” เก็บเงินผู้ใช้น้ำ [ออนไลน์], 21 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/economy/news-203694>

ดำรงชีวิตของมนุษย์ เริ่มจากร่างกายเองที่มีส่วนประกอบของน้ำมากที่สุด มนุษย์ จึงต้องการน้ำมาหล่อเลี้ยงร่างกายเพื่อการดำรงชีพ ปกติแล้วหากมนุษย์อดอาหารนับเดือนก็ยังอยู่ได้ แต่ถ้าขาดน้ำเพียงไม่กี่วันก็ไม่สามารถทนได้แล้ว⁷⁹ ดังนั้นแล้ว การบริหารจัดการน้ำจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการ และความจำเป็นในการใช้น้ำแก่ประชาชนในประเทศได้อย่างเหมาะสม ซึ่งนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ ให้นิยามการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ว่า ความพยายามที่จะควบคุมน้ำที่มีอยู่ตามวัฏจักร ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพฤดูกาล ทั้งน้ำที่ไหลทั้งบนดิน และใต้ดิน โดยในช่วงฤดูแล้งปริมาณน้ำน้อยก็ทำการเก็บกักไว้ การผันน้ำ/สูบน้ำ การส่งไปในพื้นที่ที่กำหนดให้มีปริมาณตามความต้องการเพื่อใช้งานต่างๆ ตามช่วงเวลาที่เหมาะสม ส่วนในช่วงฤดูฝนมีปริมาณน้ำมากก็ทำการระบายน้ำส่วนเกินออกจากพื้นที่/ลำน้ำ ไม่ให้เกิดความเสียหาย โดยรักษาคุณภาพและปริมาณในลำน้ำให้เกิดความเหมาะสมกับระบบนิเวศลุ่มน้ำ โดยอาศัยเครื่องมือ และการจัดการ นอกจากนี้องค์การหุ้นส่วนน้ำโลก (Global Water Partnership) ให้นิยามความหมายของการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการว่าเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนา และบริหารจัดการร่วมกันระหว่างน้ำ ผืนดิน และทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม ด้วยความเท่าเทียม และคำนึงถึงความยั่งยืนอันสำคัญของระบบนิเวศ⁸⁰

นอกจากนี้ นักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามการบริหารจัดการน้ำไว้ อาทิ ดร.ปราโมทย์ ไม้กลัด ได้ให้นิยามการบริหารจัดการน้ำว่าเป็น กระบวนการหรือกรรมวิธีจัดการน้ำ ซึ่งโดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับการจัดหาและพัฒนา การจัดสรรและใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ รวมตลอดถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำให้คงอยู่และมีใช้อย่างยั่งยืนยาว รวมทั้งการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากทรัพยากรน้ำทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้หมดไป ซึ่งการจัดการน้ำต้องเป็นการจัดการแบบบูรณาการหรือการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน โดยหลักแล้วจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องผสมผสานแบบรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างที่เราเรียกกันว่า “บูรณาการ” ด้วยหลายวิธีหลายเทคนิค และผู้คนในสังคมทุกชุมชนยอมรับ จึงคงจะนำไปสู่การจัดการหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับน้ำได้อย่างสัมพันธ์กัน⁸¹ และ ดร.รอยล จิตรดอน ได้ให้ความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยที่เป็นลักษณะเฉพาะ

⁷⁹ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), “น้ำคือชีวิต” มรดกให้พสกนิกรไทย จาก ในหลวง รัชกาลที่ 9” [ออนไลน์], 4 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <https://www.bangkokbanksme.com/article/9412>.

⁸⁰ สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, "แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดสรรงบประมาณ." รายงานการวิเคราะห์สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา, ฉบับที่ 3 มีนาคม (2559). หน้า 2

⁸¹ ปราโมทย์ ไม้กลัด, ทางออกการบริหารจัดการน้ำของไทย [ออนไลน์], 4 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <https://tdri.or.th/water/thaipublica20140309/>

ไว้ว่า การที่จะจัดสรรนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย จำเป็นต้องเข้าใจ เรื่องของผู้ที่มีส่วนได้เสีย และต้องทำความเข้าใจเรื่องของหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ว่ามาก่อนสิทธิ หมายความว่า ผู้มีส่วนได้เสียต้องมีหน้าที่ที่ชัดเจนในการรับผิดชอบการจัดการ ทรัพยากรน้ำ ต้องมองว่าน้ำเป็นทรัพย์สินของชาติน้ำเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ อาจจะต้อง ปรับเปลี่ยนเรื่องของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นผู้ที่ถือหุ้นส่วน (Shareholder) เพื่อที่จะร่วมรับผิดชอบใน ทรัพยากรน้ำร่วมกันอย่างแท้จริง⁸² เป็นต้น จึงอาจสรุปได้ว่าความหมายของการบริหารจัดการน้ำ คือ เป็นการจัดสรรน้ำให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรน้ำ และเหมาะสมต่อการการใช้งาน โดยการดำเนินการหน่วยงาน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพยากรน้ำจะต้องดำเนินการไปอย่างเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทรัพยากรและประชาชน ทั้งยังเพื่อเป็นการป้องกัน ผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ประชาชน และประเทศ ซึ่งในการบริหารจัดการน้ำ นั้น องค์กรหุ้นส่วนน้ำโลก (Global Water Partnership) อันเป็นองค์กรอิสระระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ ได้วางแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากร น้ำที่สำคัญไว้หลายแนวทาง ซึ่งแนวทางหนึ่งที่สำคัญ คือ การจัดการด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และการเงิน เพื่อการลงทุน การคืนทุน และเปลี่ยนพฤติกรรม ในการไปสู่เป้าหมายของการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและผลประโยชน์ที่ยั่งยืนของสังคม⁸³

นอกจากนี้ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development) ซึ่งเป็นองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้มีความเห็นว่าการให้ความสำคัญกับมิติทางด้านการเงินในการบริหารจัดการทรัพยากร น้ำเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น โดยเป็นการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle) มาใช้ อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการควบคุมมลพิษขององค์กรความร่วมมือน้ำโลก รวมทั้งให้มีการ นำหลักการผู้รับประโยชน์ออกค่าใช้จ่าย มาดำเนินการปรับใช้ คือ การให้ภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเมื่อได้นำหลักการทั้งสอง มาปรับใช้ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือความสามารถในการจ่ายและความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจาก ค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บอาจอยู่ในสัดส่วนที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่ม ดังนั้นแล้ว การนำหลักการ

⁸² สถาบันพระปกเกล้า, "บทสัมภาษณ์ ดร.รอยล จิตรดอน เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559 ณ สถาบันสารสนเทศ ทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์กรมหาชน) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในมิติสังคมเพื่อลดความ ชัดแย้ง." (2560). หน้า 49

⁸³ สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, "แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดสรรงบประมาณ." รายงานการวิเคราะห์สำนักงบประมาณของรัฐสภา, ฉบับที่ 3 มีนาคม (2559). หน้า 3 -4

ดังกล่าวมาใช้จึงต้องพิจารณาความเหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมกับผู้ใช้ น้ำ และในการดำเนินงานจะต้องมีความเชื่อมโยงกันในการดำเนินงาน กล่าวคือ นโยบายที่ส่งผลต่อทรัพยากรน้ำควรมีความเชื่อมโยงกัน และที่สำคัญแต่ละนโยบายต้องมีความสอดคล้องเกื้อหนุนกัน⁸⁴

3.1.1 แนวคิดในการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตั้งแต่ในอดีตเป็นต้นมา มุ่งเน้นการเพิ่มแหล่งน้ำ เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการในการใช้น้ำ จึงเป็นการให้น้ำหนักในด้านการจัดการต้นทุนน้ำ มากกว่าการบริหารจัดการความต้องการในน้ำ หรืออุปสงค์น้ำ รวมทั้งประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำหลากหลายฉบับ แต่ในการดำเนินงานไม่ได้มีความสอดคล้องกัน อันนำมาสู่ปัญหาในช่องว่างของกฎหมาย แม้ในปัจจุบันประเทศไทยจะมีการวางกรอบในการดำเนินงานในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในกฎหมายหลายลำดับ ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา ตลอดจนการเข้าถึงใช้สอยในทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมทั้งยังเป็นการกำหนดหน้าที่ รวมถึงหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนในทุกภาคส่วน โดยต้องจัดการให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและยั่งยืน ซึ่งต้องคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน⁸⁵

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 4

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ :

- (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมาย บัญญัติ

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ :

- (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และ คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

มาตรา 57 รัฐต้อง:

- (2) อนุรักษ์คุ้มครองบำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการและใช้ หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและ

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิรูปประเทศ และนโยบายความมั่นคง แห่งชาติ พ.ศ. 2558 -2564

ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่มุ่งเน้นสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคม เศรษฐกิจสีเขียว โดยมุ่งเน้นการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจให้เติบโตและมีความเป็นธรรมบนความสมดุล ของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต เพิ่มความเป็นธรรมทางสังคม สามารถลดความเสี่ยงของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและลดปัญหา ความขาดแคลนของทรัพยากรลงได้ โดยมีเป้าหมายสู่สังคมที่มีระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นแต่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำลง ผ่านแนวทางและมาตรการต่าง ๆ และมุ่งเน้นการอนุรักษ์และฟื้นฟู แม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ มีการวางแผนการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำบนพื้นฐาน ของการรักษาสมดุลนิเวศ ส่งเสริมกลไกการมีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการอนุรักษ์ และพัฒนา ทรัพยากรน้ำ สนับสนุนให้มีโครงข่าย ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชน องค์กรเอกชน เอกชน มีความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักต่อคุณค่าและความสำคัญทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการพัฒนา ความมั่นคงน้ำ มุ่งเน้นพัฒนาระบบจัดการน้ำทั้งระบบ เพื่อให้เกิดความมั่นคง เพิ่มผลิตผลในเรื่อง การจัดการและการใช้น้ำทุกภาคส่วน เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ โดยจัดให้มีน้ำสะอาดใช้ ทุกครัวเรือนในชุมชนชนบท ในปริมาณ คุณภาพ และราคาที่เข้าถึงได้ มีการจัดทำแผนอนุรักษ์ ฟื้นฟู รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำธรรมชาติ ตามพื้นที่ที่กำหนดและตามความสำคัญ และมีการพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบให้มีระดับความมั่นคงในระดับสากล โดยการจัดหา และใช้น้ำที่สมดุล ทันทสมัย ทันการณ์ และสร้างความเป็นธรรม ใช้ระบบทั้งทางโครงสร้าง กฎระเบียบ การบริหารจัดการการจัดการและใช้น้ำที่ได้สมดุล ระบบและกลไกการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม พร้อมทั้ง จัดให้มีน้ำใช้เพียงพอสำหรับการพัฒนาเกษตร อุตสาหกรรม และท่องเที่ยว รวมทั้งมีระบบดูแลน้ำ ภายในพื้นที่สำหรับผู้ใช้น้ำในนิคม เกษตร อุตสาหกรรมสมัยใหม่ พื้นที่ชลประทาน พื้นที่เกษตร พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ แหล่งท่องเที่ยว เกษตรพลังงาน เกษตรเพิ่มมูลค่าและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่ กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้ :

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ :

ช. ด้านอื่น ๆ :

(1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำใน ทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

พร้อมทั้งการเพิ่มผลิตภาพของการใช้น้ำ โดยการใช้อย่างมีคุณค่า การนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพการส่งและการใช้น้ำทุกภาคส่วน และเพิ่มการเก็บกักในพื้นที่ มีระบบการขออนุญาต ใช้น้ำตามเกณฑ์และความสำคัญ เพื่อสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิตและบริการ และรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต⁸⁶

สำหรับแผนปฏิรูปประเทศ ที่ได้มีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการ อันประกอบด้วยการบริหารแผนโครงการที่สำคัญตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กระบวนการพัฒนาโครงการที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กระบวนการดำเนินงานประมาณ รวมทั้ง การปฏิรูปวิธีการบริหารโครงการขนาดใหญ่อย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงกับโครงการขนาดกลาง และขนาดเล็ก เพื่อสร้างความยืดหยุ่น และรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การบริหารเชิงพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในพื้นที่ให้เกิดความชัดเจน โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำ ผลักดันกฎหมายแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การปรับปรุง กฎ ระเบียบ ที่มีอยู่แล้ว และที่จะต้องเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดทำยุทธศาสตร์บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อการแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิคและเชิงพื้นที่ในมิติต่างๆ และการบริหารจัดการข้อมูล และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ ยังให้นำการบูรณาการสิ่งแวดล้อมสู่นโยบาย โดยใช้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment :SEA) กระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Monitoring Evaluation and Auditing : ME&A) มาใช้⁸⁷

นอกจากนี้ ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 -2564 ยังกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ อันเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติไว้ในส่วนที่ 2 ซึ่งเป็นนโยบายแห่งชาติทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล และยั่งยืน ระหว่างการอนุรักษ์ และการพัฒนา โดยยึดหลักการสร้างสมดุลในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ และการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ และการผสมผสาน ภูมิปัญญาท้องถิ่น

⁸⁶ สำนักงาน ป.ย.ป., แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://sto.go.th/sites/default/files/201912/NS_Plan_Oct2018.pdf

⁸⁷ ราชกิจจานุเบกษา, แผนปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/024_4/1.PDF

กับเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนควบคู่กับการพัฒนาท้องถิ่น และนโยบายในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และท้องถิ่น⁸⁸

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ หรือ กนช. ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในการบูรณาการเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจในการทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และกำกับ ดูแล เร่งรัด ตรวจสอบ ติดตาม และให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามนโยบายและแผนแม่บท นอกจากนี้ภายใต้บทบัญญัติฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ อันเป็นการที่บุคคลซึ่งใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกันมีสิทธิรวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในหมู่สมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำ⁸⁹ อย่างไรก็ตาม การตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในประเทศไทยได้เคยมีมาก่อนการตราขึ้นของพระราชบัญญัตินี้แล้ว โดยเป็นการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน ซึ่งจัดตั้งอยู่ในรูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ และกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานที่มีกฎหมายรองรับ อันได้แก่ กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มการเกษตร พ.ศ. 2547 สหกรณ์ผู้ใช้น้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และสมาคมผู้ใช้น้ำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹⁰ ซึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน มีบทบาทในการเป็นศูนย์รวมของเกษตรกรผู้ใช้น้ำในการประสานงานระหว่างผู้ใช้น้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมชลประทาน และส่วนราชการอื่นๆ ดูแล ดำเนินการเพื่อให้สมาชิกผู้ใช้น้ำ ปฏิบัติตาม ระเบียบข้อบังคับขององค์กร ตลอดจนดำเนินการควบคุมการส่งน้ำ

⁸⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 นโยบายที่ 11 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>

⁸⁹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 มาตรา 25 มาตรา 35 มาตรา 38 และมาตรา 39 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

⁹⁰ ภัทธริยา เทพขจร, "กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551). หน้า 59 -65

ในคลองส่งน้ำและ คูส่งน้ำ เพื่อให้มีการแบ่งปันน้ำแก่ผู้ใช้น้ำอย่างทั่วถึงและ เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังเป็นการดำเนินการเพื่อให้สมาชิกผู้ใช้น้ำ ดูแลบำรุง รักษาคูส่งน้ำ และอาคารชลประทานในคูส่งน้ำ และ ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การผลิต การตลาด⁹¹

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันได้เป็นการกำหนดแนวทางในการบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทำให้แนวทางในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความ ชัดเจนในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ทำให้รูปแบบของการบริหารราชการ รวมไปถึงลักษณะของการ บริหารจัดการน้ำ นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีความมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบไปด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐส่วนกลางที่เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ และกรอบการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจที่เหมาะสมจะเป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อันเป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ชุมชน พึงได้รับในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนภายใต้ กรอบของกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีสิทธิในการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน และสิทธิที่จะร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการกิจการต่างๆ โดยรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการ ดำเนินการให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่าง เต็มที่⁹² อันเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁹¹ กรมชลประทาน สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน, 2554). หน้า 5

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของ ท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือ งดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการ

และอำนาจในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนกิจกรรมสาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น⁹³ หนึ่งในภารกิจอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ คือ

พิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกิจกรรมปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วม ในการดำเนินการด้วย

มาตรา 78

รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

ภารกิจในการจัดหาน้ำสะอาดในชุมชนด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้น ตลอดจนการบำรุงรักษา และการบริหารจัดการ เพื่อให้สามารถดำเนินการให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชนในชุมชนได้อย่างเพียงพอต่อเนื่อง และยั่งยืนตลอดไป⁹⁴ อันจะปรากฏในกรอบหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตลอดจนมีหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สนับสนุน ช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ จัดการระบบบริการสาธารณะต่างๆ⁹⁵ และในพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวมถึงสนับสนุนสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น ประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกัน การก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วน ท้องถิ่นด้วย

⁹⁴ สำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือการปฏิบัติงาน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 11 แนวทางการจัดหา น้ำสะอาดในชุมชนและกระบวนการพิจารณาการจัดสร้างระบบประปาหมู่บ้าน กรมทรัพยากร น้ำ. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี, มีนาคม 2547). หน้า 2

⁹⁵ สุจริต คุณชนกุลวงศ์ และคณะ, "รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ "ศูนย์วิจัยระบบการวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อความมั่นคงระดับจังหวัด" รายงานหลัก," (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2553). หน้า

ราชการสวนท้องถื่นอื่น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการแบ่งสรรเงินให้แก่สภาตำบล และราชการสวนท้องถื่นอื่น⁹⁶ อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้มีการกล่าวถึงในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ หรือการบริหารจัดการทรัพยากรไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ อันได้แก่ การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย และการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁹⁷

นอกจากนี้ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่ จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม เพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ หากเป็นกรณีเช่นนี้เมื่อได้จัดเก็บ และหักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่ดำเนินการจัดเก็บนั้น

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 2 : 4

⁹⁷ พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 23 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินการภายในตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (3) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ส่งมอบรายได้ภายหลังการหักค่าใช้จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นแล้ว รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีได้แก่ รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ และรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้⁹⁸

จากการบริหารราชการในรูปแบบการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนกิจการจากภารกิจส่วนกลางมายังการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะพิจารณาได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการในเรื่องต่างๆ ซึ่งสำหรับในด้านการบริหารจัดการน้ำ ไม่ได้มีการกล่าวถึงมากเท่าใดนัก มีเพียงแต่อำนาจหน้าที่ในการจัดหาน้ำดื่ม น้ำสะอาด อันกล่าวได้ว่า เป็นแต่เพียงการจัดหาน้ำ เพื่อใช้ในการอุปโภค และบริโภค สำหรับในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ในทรัพยากรทางธรรมชาติ ก็เป็นเพียงการกล่าวไว้อย่างกว้างๆ แต่จะมุ่งเน้นเฉพาะในทรัพยากรป่าไม้ และที่ดินเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้วในกฎหมายในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีการกำหนดหลักการ ขอบเขต วิธีการ ในการจัดตั้งกลุ่ม อันสะท้อนถึงหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะสอดคล้องกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ อันเป็นกลไกหนึ่งในการบริหารจัดการ ทั้งนี้

⁹⁸ พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 77 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล กฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

มาตรา 81 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่ จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม นั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

อาจเป็นเพราะกฎหมายต่างๆตามที่ได้กล่าวไปนั้น ได้ถูกตราขึ้น และได้มีการแก้ไขมานานแล้ว จึงไม่สอดคล้องกับสภาพทรัพยากรน้ำที่ปัจจุบันที่ถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทุกภาคส่วนควรตระหนักถึง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกรอบในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำให้มีการดำเนินงานเป็นเอกภาพและบูรณาการ แต่หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่ายังคงมีช่องว่างอันนำมาสู่ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งหนึ่งในปัญหาที่เกิดจากช่องว่างนั้น คือ ปัญหาในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำเข้ามาจัดการกับทรัพยากรน้ำ ตลอดจนช่องว่างในการบริหารจัดการน้ำระหว่าง ภาครัฐส่วนกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 แนวคิดและความเป็นมาในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

ทรัพยากรน้ำเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตตั้งแต่อดีต ปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากน้ำเข้าไปเป็นส่วนประกอบในทุกกิจกรรมทั้งในการการอุปโภค บริโภค การสาธารณสุข โภค การเกษตร การคมนาคม การอุตสาหกรรม ตลอดจนการพาณิชย์ ทรัพยากรน้ำจึงเป็นสิ่งที่ขาดมิได้ และมีความต้องอยู่ตลอด จึงนำมาสู่ปัญหาความไม่เพียงพอต่อความต้องการ ท้ายสุดนำมาสู่ความขาดแคลนของทรัพยากรน้ำในบางพื้นที่ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่เป็นเครื่องมืออันเป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งวิธีการหนึ่งในการจัดการปัญหาคือ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ อย่างเช่นการจัดเก็บค่าใช้น้ำ หรือค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ มาเป็นมาตรการในการสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชน เพื่อนำมาสู่การลดความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งในการดำเนินการใช้มาตรการดังกล่าวตามแนวคิดในการจัดเก็บค่าใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องพิจารณาถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำ สิทธิในการใช้น้ำ การบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนศึกษามาตรการการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพต่อไป

โดยความเป็นมาในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยเป็นกิจการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย นั้น มีการดำเนินการมาอย่างยาวนาน โดยมีลักษณะการดำเนินการเป็นไปเพื่อการจัดหาน้ำ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าได้มีการเริ่มดำเนินกิจกรรมในการจัดหาน้ำตั้งแต่เมื่อใด แต่มีความเชื่อกันมาว่าเกษตรกรในภาคเหนือรู้จักการบริหารจัดการน้ำมานานกว่า 700 ปี และในสมัยทวารวดีได้ใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการน้ำและควบคุมน้ำในกิจกรรมประเภทการเกษตร นอกจากนี้ปัจจุบันจะพบได้ว่ามีโบราณสถานที่เกิดขึ้นในสมัยสุโขทัย และสมัยกรุงศรีอยุธยาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ อย่างเช่น อ่างเก็บน้ำสรีดภงส์ และการขุดคลอง

เพื่อใช้ในการคมนาคมและป้องกันประเทศ ที่ยังคงปรากฏให้เห็น อันเป็นหลักฐานชัดเจนว่าในยุคสมัยดังกล่าวก็ได้มีการจัดการบริหารน้ำแล้ว ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นโดยเฉพาะในช่วงรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เป็นยุคของการขาดแคลน เพื่อใช้ในการคมนาคม และการอุปโภค บริโภค ในช่วงเวลานี้ได้มีการจัดตั้งกรมคลองเกิดขึ้น เพื่อขยายพื้นที่ชุมชนและใช้ในกิจกรรมทางเกษตร ในช่วงเวลาดังกล่าว นั้น ประเทศไทยมี การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น จึงทำให้เริ่มเห็นถึงความจำเป็นในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงมีการพัฒนาแหล่งน้ำในบริเวณพื้นที่ภาคกลางขึ้นเป็นครั้งแรก และถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยในช่วงรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานจากกรมคลอง เป็นกรมชลประทาน โดยมีการนำหลักวิชาทางการชลประทานมาใช้ในประเทศ เพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก และพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำ นับแต่เวลานั้นจนถึงปัจจุบัน การบริหารจัดการน้ำได้มีการพัฒนาระบบและขยายตัวเป็นอย่างมาก เนื่องจากความต้องการในการใช้น้ำมีอัตราสูงขึ้น ด้วยเหตุจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร⁹⁹ จากอดีตจนถึงปัจจุบันการบริหารจัดการน้ำในประเทศจึงเป็นการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านความต้องการการใช้น้ำของประชาชน โดยการจัดหาแหล่งน้ำและจัดสรรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน ในขณะที่น้ำอันเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติกับเสื่อมสภาพลงด้วยสาเหตุจากการใช้จากสถานะทางธรรมชาติ ทำให้น้ำที่เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติไม่ได้มีความสมบูรณ์และมีคุณภาพอย่างเช่นในอดีต การเก็บค่าน้ำจากการใช้น้ำจึงเป็นกลไกชนิดหนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ

สำหรับประเทศไทยการจัดเก็บค่าน้ำไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่อย่างที่สังคมมีความกังวลกับกลไกดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยได้มีกลไกในการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ดังเช่นปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 โดยเป็นการเก็บค่าใช้น้ำจากกิจกรรมในการเกษตร กิจการโรงงาน การประปา แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายวางหลักการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำไว้แล้ว แต่ในความเป็นจริงมีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากเพียงกิจกรรม ทางอุตสาหกรรม และการประปาบางพื้นที่เท่านั้น ต่อมาค่าใช้น้ำถูกกล่าวขึ้นอย่างชัดเจนอีกครั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2506) โดยกล่าวถึง ค่าน้ำ หรือการเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำรุงรักษาชลประทาน¹⁰⁰ ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 7

⁹⁹ ภัทธริยา เทพขจร, "กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551). หน้า 11 - 13

¹⁰⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2506) หน้า 41 [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3776

(พ.ศ. 2535 – 2539) ได้มีการกล่าวถึงการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ในลักษณะการจัดเก็บค่าชลประทาน เพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งคำนึงถึงสิทธิการใช้น้ำ ตามแนวทางการพัฒนาและมาตรการบริหาร และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ได้กำหนดแนวทางหลักให้นำมาตรการการเงิน การคลัง เข้ามาช่วยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ส่งผลให้ประชาชนได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของ ประเทศโดยเสมอภาคกัน และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้มีการวางกรอบการทำงานให้สอดคล้องกับรูปแบบของการบริหารราชการที่มีการกระจายอำนาจการดำเนินการจากภาครัฐส่วนกลางไปยังองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความแตกต่างของพื้นที่ในแต่ละส่วน ซึ่งได้วางกรอบในการกำหนดอัตราในการจัดเก็บให้มีความสอดคล้องกับต้นทุนในการดำเนินการจัดหาน้ำ ซึ่งการคำนวณอัตราในการจัดเก็บจะมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับต้นทุนของทรัพยากรน้ำในแต่ละพื้นที่ และประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ¹⁰¹

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมในทุกระดับขั้นตอนของการบริหารจัดการประเทศ ทั้งยังให้มีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นให้ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมด้านกระบวนการมีส่วนร่วมที่ยังขาดความชัดเจน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ และเพิ่มมูลค่าน้ำ¹⁰² สำหรับในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้วางกรอบให้มีการเร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนความมั่นคงอย่างยั่งยืน โดยปรับปรุงกลไกการจัดการน้ำแบบองค์รวม ด้วยการปรับปรุงกฎหมายการจัดการน้ำให้ตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำ รวมทั้งพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในการดำเนินการภายใต้กรอบดังกล่าวจำเป็นต้องมีการปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู โดยผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และลดการก่อกมลพิษ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการปรับโครงสร้างภาษีทั้งระบบให้สนับสนุนการกระจายรายได้และเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร โดยใช้กฎหมายภาษี

¹⁰¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) หน้า 97,114 [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?filename=develop_issue&nid=3783

¹⁰² กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) หน้า 149,151,174,176 [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา [http://www.dla.go.th/work/planlocal/แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 \(พ.ศ. 2550-2554\).pdf](http://www.dla.go.th/work/planlocal/แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554).pdf)

สิ่งแวดล้อม ในการสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง หรือค่าธรรมเนียมในการใช้สินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นการนำมาตรการทางการคลังมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการด้านการตลาด และมาตรการทางด้านสังคมต่างๆ มาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ ควบคู่กับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และลดการก่อมลพิษ ตามแนวทางการปฏิรูประบบภาษีเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นรูปธรรม และนำรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาสนับสนุนการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และส่งเสริมการผลิตที่ยั่งยืน¹⁰³

ปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ที่ได้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยมุ่งพัฒนาการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และยกระดับคุณภาพ สิ่งแวดล้อม โดยเน้นการรักษาและฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งในการดำเนินการภายใต้กรอบของแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นการดำเนินการตามหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสามารถกำหนดทิศทางการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำได้ในทุกมิติ โดยคำนึงถึงศักยภาพ และข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมและมิติเชิงสังคม ซึ่งหนึ่งในเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ นี้ คือ การใช้ภาษีเป็นเครื่องมือ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อเป็นช่องทางการเพิ่มรายได้ภาครัฐ โดยเร่งรัดให้มีการจัดเก็บภาษีหรือ ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผลิตภัณฑ์หรือวัตถุดิบที่ก่อให้เกิดมลพิษ รวมถึงการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติโดยในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม นั้น เป็นการจัดเก็บจากผลิตภัณฑ์ หรือวัตถุดิบที่ก่อให้เกิดมลพิษบนหลักการของผู้ใช้เป็นผู้จ่าย เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคลดการใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว และยังเป็นการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีหรือ

¹⁰³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) หน้า 16,34,114,119 [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://www.nesdc.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf

ค่าธรรมเนียมจากสถานประกอบการที่ปล่อยมลพิษในพื้นที่¹⁰⁴ ดังนั้น จะพิจารณาได้ว่าการบริหารจัดการน้ำเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมาอย่างยาวนานควบคู่กับสังคมไทย ซึ่งการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยได้เริ่มมีแนวคิดปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 แต่การเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ และหากพิจารณาจากแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ในสองลักษณะกล่าวคือการเก็บค่าใช้น้ำเพื่อเป็นการเก็บค่าบำรุงและบริหารระบบจัดส่งน้ำหรือการคิดค่าคืนทุนให้แก่ค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการก่อสร้างจัดสร้างแหล่งน้ำและระบบส่งน้ำ ในขณะที่อีกลักษณะหนึ่งเป็นการจัดเก็บค่าใช้น้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์¹⁰⁵ อันจะส่งผลต่อการนำมาเป็นเครื่องมือที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรทางธรรมชาติได้ โดยในช่วงแรกของแนวคิดในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย มุ่งเน้นให้มีการจัดเก็บค่าใช้น้ำเพื่อคืนทุนแก่ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้ดำเนินการไปในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ต่อมาด้วยสภาพทรัพยากรทางธรรมชาติได้รับผลกระทบจากการใช้ รวมทั้งสภาพที่เสื่อมโทรมไปตามธรรมชาติ แนวคิดในการบำรุงรักษา เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงทำให้แนวคิดในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในช่วงหลังมุ่งเน้นจัดเก็บค่าใช้น้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากร อันเป็นแนวทางนำมาสู่การอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3.2.1 กรรมสิทธิ์ในน้ำตามกฎหมายไทย

สำหรับประเทศไทย ที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำหลากหลายฉบับ แต่การรับรองกรรมสิทธิ์ในน้ำ อันนำมาสู่การให้อำนาจรัฐในการออกมาตรการบริหารจัดการและการกำกับดูแล กับไม่ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใด แต่ได้มีการรับรองกรรมสิทธิ์ในน้ำไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถจำแนกกรรมสิทธิ์ในน้ำตามกฎหมายไทยได้ 2 ลักษณะ คือ การรับรองกรรมสิทธิ์น้ำว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

¹⁰⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422

¹⁰⁵ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 2 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ,” (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ กันยายน, 2544). หน้า 18 : 24

ซึ่งปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ฉบับปี พ.ศ. 2472 มาตรา 1304¹⁰⁶ โดยทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน จะเป็นทรัพย์สินประเภทที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือมีไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ร่วมกัน ซึ่งทรัพย์สินน้ำจัดเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งในความหมายตามบทบัญญัติมาตรานี้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ให้กรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดิน ในการกักเก็บน้ำไว้ใช้ ตามมาตรา 1354¹⁰⁷ ที่เจ้าของที่ดินริมน้ำ หรือที่มีน้ำไหลผ่าน สำหรับการกักเก็บน้ำไว้เป็นของตน ทั้งนี้การกักเก็บดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างสมควรแก่การใช้ และไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนจากการกักเก็บน้ำ และในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในเขตชลประทานด้วย¹⁰⁸ ซึ่งทรัพย์สินน้ำภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมชลประทาน อันกรมชลประทานจะสามารถเรียกเก็บค่าชลประทาน หรือค่าธรรมเนียมชลประทานได้จะต้องประกาศให้เป็นทางน้ำชลประทาน¹⁰⁹ ตามมาตรา 5¹¹⁰ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนั้นแล้ว กรรมสิทธิ์ในน้ำตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง

¹⁰⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

¹⁰⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1355 เจ้าของที่ริมน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามสมควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 “การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือ แบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกัน ความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไข มาตรา 4 “ทางน้ำชลประทาน” หมายความว่า ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความใน มาตรา ๕ ว่าเป็นทางน้ำชลประทาน

¹¹⁰ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไข มาตรา 5 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัติ ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะ ภายในเขตที่ได้รับประโยชน์ จากการชลประทาน

ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานและเป็นประเภทใด

พุทธศักราช 2485 จึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐสามารถควบคุม ดูแล แทนประชาชนทุกคน เพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่เอกชนจะมีสิทธิใช้สอยมากน้อยเพียงใดนั้น จะเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในที่นี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจในการกำหนดเขตน้ำบาดาล¹¹¹ ประกอบกับมาตรา 16¹¹² ซึ่งบัญญัติว่าห้ามผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต ทั้งนี้ ไม่ว่าเขตน้ำบาดาลนั้นจะอยู่ที่ดินของผู้ครอบครองหรือ ผู้มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินดังกล่าวก็ตาม จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าแม้ไม่ได้มีการบัญญัติ อย่างชัดเจนถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำบาดาลว่าเป็นของใคร แต่ก็พิจารณาได้ว่าน้ำบาดาลนั้นอยู่ในความ ควบคุมดูแลโดยรัฐ การที่ประชาชนจะเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ อันมี ลักษณะเช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์ของทางน้ำชลประทาน คือมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่รัฐสามารถควบคุม ดูแล แทนประชาชนทุกคน เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นการกำหนดสิทธิ ใช้สอยในทรัพยากรของประชาชนที่รัฐสามารถควบคุมได้ เนื่องจากน้ำบาดาลเป็นทรัพยากรน้ำ อันถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น หากพิจารณาตามกฎหมายทั้งสามฉบับ ทรัพยากรน้ำ ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ร่วมกัน และการที่เอกชนจะมีสิทธิใช้สอย มากน้อยเพียงใดนั้น จะเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้ ซึ่งเป็นหลักการที่ประเทศไทย ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายฝรั่งเศส ที่มองว่าทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

¹¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%B905/%B905-20-9999-update.pdf> มาตรา 3 “เขตน้ำบาดาล” หมายความว่า เขตท้องที่ที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตน้ำบาดาล โดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

¹¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%B905/%B905-20-9999-update.pdf>

มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การอนุญาต การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาต จะต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดในกระทรวง

การรับรองกรรมสิทธิ์ในน้ำประเทศไทยอีกลักษณะ คือ ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เป็นของส่วนรวม ตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย ในหมวด 2 อันว่าด้วยเรื่องสิทธิในน้ำ มาตรา 7¹¹³ ได้กล่าวถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำว่า ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม ประชาชนทุกคน มีสิทธิในการใช้หรือเก็บกักเก็บน้ำได้เท่าที่จำเป็นกับการใช้สอย และต้องไม่สร้างความเดือดร้อน หรือความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งสอดคล้องกับระบบให้น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของทุกคน (Water common to everybody) เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดว่าทรัพยากรน้ำนั้นเป็นของใคร แต่เป็นการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรที่สามารถให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ อันเป็นไปตามหลักการระบบให้น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของทุกคนที่น้ำไม่ว่าจะเป็นน้ำที่ไหลใต้ดิน หรือน้ำที่ไหลบนดินก็ตาม ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงและใช้สอยในน้ำ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ ก็สามารถทำได้ด้วยวิธีการที่รัฐตราออกมาเป็นกฎหมาย ซึ่งในมาตราดังกล่าว แห่งพระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ ได้มีการจำกัดสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ไว้เช่นกัน

3.2.2 สิทธิในการใช้น้ำตามกฎหมายไทย

สำหรับประเทศไทย ได้กำหนดสิทธิในการใช้น้ำไว้ให้เอกชนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากร น้ำ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังที่ถูกรองรับไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43¹¹⁴ ที่รองรับให้ประชาชนมีสิทธิในการใช้สอยน้ำ อันเป็นหนึ่งในทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมทั้ง มีสิทธิในการจัดการ และบำรุงรักษา ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสิทธิในการเข้าถึง ทรัพยากรน้ำ เพื่อใช้ประโยชน์ที่ถูกรองรับไว้ นี้ ยังได้เป็นแนวทางในการดำเนินการที่ทำให้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกัทรัพยากรน้ำมีความสอดคล้องกับสิทธิดังกล่าว ดังเช่น การที่ประชาชนสามารถเข้าใช้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹¹³ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

มาตรา 7 ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้ เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ใน กิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง ระเบียบ หรือ ประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือ กฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

¹¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

น้ำในเขตทางน้ำชลประทาน หรือการขุดเจาะดินเพื่อใช้น้ำบาดาล แต่ทั้งนี้ การมีสิทธิในการเข้าใช้ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายการชลประทาน และกฎหมายน้ำบาดาล กำหนดไว้ คือ ต้องมีการดำเนินการขออนุญาตในการใช้น้ำและทางน้ำชลประทาน¹¹⁵ หรือเพื่อขออนุญาตขุดเจาะเพื่อใช้น้ำบาดาล¹¹⁶ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของสิทธิในการใช้น้ำของระบบการอนุญาต (Permit system)

¹¹⁵ กรมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้วไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูก ปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน นอกจากที่ ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอให้ศาลสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้สิ่งปลูกสร้างนั้นไปจากทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลองหรือเขตพนังได้มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ศาลจะสั่งให้ปิดถมคลองหรือทางน้ำนั้นมิให้น้ำรั่วไหลต่อไปก็ได้

เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวในวรรคแรกปิดถมทางน้ำนั้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้น้ำรั่วไหลต่อไป หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานจัดการไต่สวนที่และถ้าจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการนี้ ก็ให้มีอำนาจใช้ที่ดินริมคลองหรือริมทางน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็น ค่าใช้จ่าย ในการนี้รวมทั้งค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้คิดเอาจากผู้ฝ่าฝืนทั้งสิ้น

คลองหรือทางน้ำใดที่ให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหลอันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทานมาก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่ออธิบดีเห็นสมควรก็ให้มีอำนาจดำเนินการตามความในวรรคสองโดยอนุโลม

¹¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%B905/%B905-20-9999-update.pdf>

มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การอนุญาต การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาต จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดในกระทรวง

ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ แต่เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการในการแทรกแซงผ่านกฎหมายในการควบคุมการใช้ทรัพยากร อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ของประเทศไทย มาตรา 1339 และมาตรา 1355 ได้บัญญัติถึงสิทธิในการใช้น้ำไว้ว่า เจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่า¹¹⁷ และเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน¹¹⁸ มีสิทธิในการกักน้ำ หรือชักน้ำเอาไว้ใช้ได้ตามที่จำเป็น นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังได้บัญญัติว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุเกิดขึ้นหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะบนดินหรือใต้ดิน ย่อมมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตน และไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น¹¹⁹ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของบทบัญญัติดังกล่าวที่มาจากแนวคิดระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian right system) ที่เป็นระบบดั้งเดิมตั้งแต่สมัยโรมันโบราณ แต่ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าหลักการดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาความไม่เสมอภาค และความไม่เป็นธรรม เนื่องจากการใช้น้ำตามที่จำเป็นตามกฎหมายกำหนดไว้นั้น ไม่อาจนำมาเป็นหลักในการจัดสรรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะในความเป็นจริงแล้วผู้ใช้น้ำทุกคนต่างมองว่าการใช้น้ำของตนเป็นสิ่งที่จำเป็น จึงทำให้เกิดปัญหาความขาดแคลนน้ำต่อผู้ใช้น้ำที่อยู่ท้ายน้ำ อันนำมาสู่ปัญหาการแย่งชิงการใช้น้ำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹¹⁷ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แห่งราชอาณาจักรไทย [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/library/content_law/15.pdf มาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกั้นเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน

¹¹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น

¹¹⁹ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 8 เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุเกิดขึ้นหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะบนดินหรือใต้ดิน ย่อมมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตน และไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น

3.3 การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย

3.3.1 การจัดเก็บค่าใช้น้ำตามแนวทางการอบกกฎหมายแม่บท

การจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นสิ่งที่มิอยู่ในการดำเนินการบริหารจัดการน้ำมาโดยตลอด แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีการตรากฎหมายออกมาเพื่อรองรับการดำเนินการ เนื่องจากรัฐเล็งเห็นแล้วว่า การจัดเก็บค่าใช้น้ำ อันเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ชนิดหนึ่ง มาใช้เป็นมาตรการในการดำเนินการ เพื่อสร้างตระหนักรู้ในคุณค่าของทรัพยากรน้ำ และ เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการจัดหา และบริหารจัดการน้ำ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้การใช้ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด¹²⁰

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม

โดยเล็งเห็นแล้วว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มี อยู่อย่างจำกัด และเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ ที่มีต่อการพัฒนาประเทศให้ เจริญก้าวหน้า จึงมีความจำเป็นในการกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไข ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ที่ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรม อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำที่ยังไม่สามารถจัดสรรได้ตามความต้องการได้อย่างเต็ม ศักยภาพและมีความเสี่ยงในการขาดแคลนในอนาคต ซึ่งในยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา คุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้นำมโนทัศน์ของพระราชสาส์นการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยยึดหลัก ความพอประมาณ การมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน มาเป็นหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควบคู่ กับการนำเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน มาเป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินการ โดยมีวิสัยทัศน์ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดในอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2580 ซึ่งแนวคิดหลักของแผนยุทธศาสตร์ในด้านนี้ คือ เติบโต สมดุล ยั่งยืน จากหลักการดังกล่าวข้างต้นพบว่าประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิต ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนี้ มุ่งเน้นการส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการส่งเสริม

¹²⁰ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
มาตรา 57 รัฐต้อง

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ปันฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและ ชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมาย บัญญัติ

ให้เกิดการลงทุนและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริโภคและการผลิต วิธีคิดและวิถีชีวิตของบุคคล และองค์กรให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด การสร้างการมีจิตสำนึกในการผลิตที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและพฤติกรรม การบริโภคอย่างพอเพียง และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์และมาตรการทางสังคมจูงใจผู้บริโภคและผู้ผลิต การสร้างระบบและกลไกการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมมลพิษในภาคการผลิต เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจควบคู่กับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มศักยภาพการผลิต การใช้ และตลาด ตลอดจนการสร้างจิตสำนึก พร้อมทั้งมีการส่งเสริมและพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ดำเนินการ โดยการพัฒนาเครื่องมือการจัดการ การดำเนินการเพื่อสร้างสมดุล สร้างวินัยของประชาชน ในการใช้น้ำและการอนุรักษ์อย่างรู้คุณค่า รวมทั้ง มุ่งเน้นในการเพิ่มผลผลิตของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมกับระดับสากล โดยจัดให้มีน้ำเพียงพอต่อการเจริญเติบโตของเขตเมือง เพื่อการอยู่อาศัย การพาณิชย์และบริการ¹²¹

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ และแผนปฏิรูปประเทศ

ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยมีวาระการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ซึ่งหนึ่งในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการทรัพยากร คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เครื่องมือและกลไกในการบริหาร การสร้างกลไกให้ประชาชนและทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมใน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ¹²²

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564

ปรากฏในส่วนที่ ๒ อันเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไปได้มีการกำหนดนโยบายรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีนโยบายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อม ในการส่งเสริมให้มีการใช้กระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นกลไกพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ปกป้องสิทธิชุมชน และแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับประชาชน และสนับสนุนให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการทางสังคม เพื่อลดการทำลายและสร้างแรงจูงใจในการร่วมดูแลรักษา

¹²¹ สำนักงาน ป.ย.ป., แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://sto.go.th/sites/default/files/2019-12/NS_Plan_Oct2018.pdf

¹²² ราชกิจจานุเบกษา, แผนปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/024_4/1.PDF

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพกลไกตรวจสอบและเฝ้าระวังภัยคุกคามทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากภายนอกประเทศ¹²³

3.3.2 การจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

นอกจากกรอบการดำเนินงานตามกฎหมายแม่บทของประเทศทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ตามที่ได้กล่าวไปนั้น ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ที่เป็นการวางกรอบในการดำเนินงานให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศเกิดเอกภาพ และเกิดการบูรณาการร่วมกันในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ จะปรากฏอยู่ในหมวด 4 อันเป็นหมวดการจัดการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การใช้น้ำ คือ การดำเนินกิจกรรมในทรัพยากรน้ำสาธารณะ อันได้แก่ น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และรวมถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่นๆ รวมไปถึงแหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้น เพื่อให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ ยังรวมถึงแหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทย ซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ตลอดจนทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาล ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เพื่อทำการนำมาใช้อุปโภค บริโภค การรักษาระบบนิเวศ จารัต ประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว คมนาคม การประปา การผลิตพลังงาน หรือเพื่อประโยชน์อื่น¹²⁴ ซึ่งในการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งประเภทการใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท คือ¹²⁵

¹²³ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 นโยบายที่ 11.3 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>

¹²⁴ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf
มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรน้ำสาธารณะ” หมายความว่า น้ำในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้หมายความรวมถึง แม่น้ำ ลำคลอง ทางน้ำ บึง แหล่งน้ำใต้ดิน ทะเลสาบ น่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำตามธรรมชาติอื่นๆ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้น เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แหล่งน้ำระหว่างประเทศที่อยู่ภายในเขตประเทศไทยซึ่งประชาชนนำมาใช้ประโยชน์ได้ ทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

การใช้น้ำประเภที่หนึ่ง อันได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ เช่น การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

การใช้น้ำประเภที่สอง อันได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

การใช้น้ำประเภที่สาม อันได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

โดยการกำหนดลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำทั้งสามประเภ ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. ในการออกกฎกระทรวงกำหนด ทั้งนี้ ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

“การใช้น้ำ” หมายความว่า การดำเนินกิจกรรมในทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุปโภค บริโภค การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว คมนาคม การประปาการผลิตพลังงาน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะทำให้น้ำมีปริมาณเปลี่ยนไปหรือไม่ก็ตาม

¹²⁵ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

มาตรา 41 การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แบ่งเป็นสามประเภ คือ

(1) การใช้น้ำประเภที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

(2) การใช้น้ำประเภที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

(3) การใช้น้ำประเภที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

ลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละประเภตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นไป ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹²⁶ ในหมวดที่ ๔ การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ มาตรา ๓๙ ที่มีการแบ่งการใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ การบรรเทาสาธารณภัย การใช้น้ำตามจารีตประเพณีและการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

(2) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา และกิจการอื่น

(3) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

ซึ่งการกำหนดลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำทั้งสามประเภท ตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ดังกล่าว จะต้องออกกฎกระทรวง โดยต้องคำนึงถึงการให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน รวมทั้งมีทรัพยากรน้ำสาธารณะที่มีคุณภาพและเพียงพอ

เมื่อพิจารณาการแบ่งประเภทการใช้น้ำทั้งสามประเภทตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พบว่าในการกำหนดประเภทการใช้น้ำไว้เหมือนกันในการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ และเป็นการปริมาณใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย และการใช้น้ำประเภทที่สามที่เป็นการใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญได้มีมติให้กำหนด “การใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์” ถูกตัดออกจากลักษณะการใช้น้ำ

¹²⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://web.senate.go.th/w3c/senate/spaw2/uploads/files/ร่าง%20พ.ร.บ.%20ทรัพยากรน้ำ%20พ.ศ.%20...%20ล่าสุด%20\(2%20ก.พ.%2061\).pdf](http://web.senate.go.th/w3c/senate/spaw2/uploads/files/ร่าง%20พ.ร.บ.%20ทรัพยากรน้ำ%20พ.ศ.%20...%20ล่าสุด%20(2%20ก.พ.%2061).pdf)

ตามการใช้น้ำประเภทที่สอง รวมทั้งในการใช้น้ำประเภทที่สองยังระบุเพียง “การใช้ทรัพยากรน้ำ สาธารณะเพื่อการท่องเที่ยว” ซึ่งมีความหมายกว้างทำให้ยากต่อการตีความว่ากิจกรรมการใช้น้ำ ลักษณะใดอยู่ภายใต้ “การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการท่องเที่ยว” นอกจากนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจในการออกกฎกระทรวง กำหนดลักษณะหรือรายละเอียดการใช้ในแต่ละประเภทไว้ รวมทั้งยังขาดการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะหรือรายละเอียด การใช้น้ำทั้งสามประเภท ในขณะที่การใช้น้ำประเภทที่สองตามกฎหมายทรัพยากรน้ำได้ระบุ อย่างชัดเจนว่า “การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว” ซึ่งการระบุดังกล่าว ช่วยให้เกิดความชัดเจนในการตีความเกี่ยวกับกิจกรรมการใช้น้ำ และตามพระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หรือรายละเอียดการใช้น้ำทั้งสามประเภท และเพื่อให้กฎกระทรวงกำหนดหรือรายละเอียดการใช้น้ำ ดังกล่าวเป็นไปด้วยความรัดกุมและรอบคอบ และให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ต่อกฎกระทรวงได้ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายทรัพยากรน้ำจึงมีการกำหนดไว้ใน วรรคท้ายของมาตรา 41 ว่าในการออกกฎกระทรวงกำหนด ทั้งนี้ ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

สำหรับการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะต้องมีการประกาศเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ รวมทั้งต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่ จะดำเนินการประกฏกระทรวง ซึ่งการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การผลิต พลังงานไฟฟ้า การประปา หรือกิจการอื่นที่ถูกกำหนดไว้ รวมถึงการใช้น้ำเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำ ปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง อันเป็น ประเภทการใช้น้ำประเภทที่สอง และประเภทที่สาม จะต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตในการใช้น้ำ จากจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่ กรณี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำในการใช้น้ำประเภทที่สอง และต้องได้รับความเห็นชอบของ กนช. ในการใช้น้ำประเภทที่สาม โดยในการให้อนุญาตจะต้องคำนึงถึงความสมดุล ของน้ำในทรัพยากรน้ำสาธารณะ รวมทั้งลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อภาพรวม

ความสมดุลของกลุ่มน้ำ และในการขอรับใบอนุญาตจะต้องยื่นแผนการบริหารจัดการน้ำ¹²⁷ เมื่อผู้ใช้น้ำตามประเภทที่สองและประเภทที่สามได้ดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่

¹²⁷ มาตรา 43 การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการกลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่

มาตรา 44 การใช้น้ำประเภทที่สามต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ กนช.

มาตรา 45 การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การขอต่ออายุ ใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต และการอนุญาต รวมทั้งการขอและการออกใบแทนใบอนุญาตการใช้น้ำ ประเภทที่สองและประเภทที่สาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ใบอนุญาตตามความในวรรคหนึ่ง อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำต้องปฏิบัติ เกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะหรือเพื่อรองรับ ภาวะวิกฤติน้ำด้วยก็ได้

ในกรณีที่กฎหมายหรือสาระสำคัญแห่งพหุติการณได้เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุสำคัญ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากร น้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลุ่มน้ำหรือ กนช. แล้วแต่กรณี มีอำนาจ แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในใบอนุญาตการใช้น้ำตามวรรคสองได้

มาตรา 46 ในการพิจารณาออกใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามให้แก่ ผู้ขอรับใบอนุญาต ให้คำนึงถึงความสมดุลของน้ำในทรัพยากรน้ำสาธารณะ รวมทั้งกลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมความสมดุลของกลุ่มน้ำ

มาตรา 47 ในการขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำตามมาตรา 43 และมาตรา 44 ผู้ขอรับ ใบอนุญาตต้องยื่นแผนการบริหารจัดการน้ำมาพร้อมกับคำขอด้วย ทั้งนี้ แบบคำขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำ และแผนการบริหารจัดการน้ำให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณีประกาศกำหนด

แผนการบริหารจัดการน้ำตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์ของการใช้น้ำและแหล่งน้ำที่จะใช้
- (2) ประมาณการปริมาณน้ำที่จะใช้หรือจะกักเก็บไว้เพื่อใช้
- (3) สถานที่กักเก็บน้ำ
- (4) วิธีการใช้น้ำ
- (5) แผนจัดการน้ำที่กักเก็บไว้เมื่อเกิดภาวะน้ำแล้ง
- (6) แผนจัดการน้ำที่กักเก็บไว้เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม
- (7) วิธีการบำรุงรักษา พื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้น

แผนจัดการน้ำที่กักเก็บไว้เมื่อเกิดภาวะน้ำแล้งตาม (๕) อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ วิธีการใช้น้ำในระหว่างที่เกิดภาวะน้ำแล้ง การลดปริมาณการใช้น้ำ การหาแหล่งน้ำทดแทน และ อัตราความเป็นไปได้ในการเฉลี่ย

กฎหมายได้กำหนดแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีตามความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำ สาธารณะทุกประเภท ยกเว้นน้ำบาดาล ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึง กิจกรรม ลักษณะ หรือปริมาณของการใช้น้ำในแต่ละประเภท และในแต่ละลุ่มน้ำก็ได้ ซึ่งในการ กำหนดอัตราค่าใช้น้ำในประเภทที่สอง และค่าใช้น้ำประเภทที่สาม อันเป็นน้ำสาธารณะทุกประเภทที่ไม่ใช่ทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายชลประทาน และน้ำบาดาล ตามกฎหมายน้ำบาดาล ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกกฎกระทรวงกำหนด อัตราค่าใช้น้ำ และเป็นอำนาจของอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำในการเรียกเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าว¹²⁸

อย่างไรก็ตามการใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ อันเป็นการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ที่ไม่ใช่การใช้น้ำ บาดาล ตามกฎหมายน้ำบาดาล ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำ และไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ แต่ในการ ใช้น้ำประเภทดังกล่าวนี้ ให้นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำข้อมูลการใช้น้ำที่

น้ำที่มีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แผนจัดการน้ำที่กักเก็บไว้เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมตาม (๖) อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับ การป้องกันมิให้น้ำที่กักเก็บไว้ล้นออกไปนอกสถานที่กักเก็บน้ำจนอาจก่อให้เกิดน้ำท่วม หรือไปเพิ่ม ปริมาณ น้ำที่ท่วมอยู่แล้วให้มากขึ้นไปอีก

¹²⁸ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

มาตรา 48 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด อัตราค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สาม ไม่เกินอัตราที่กำหนดใน บัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 49 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำประเภทที่สองและการใช้น้ำประเภทที่สาม

(2) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงกิจกรรม ลักษณะ หรือปริมาณของการใช้น้ำในแต่ละประเภทและ ในแต่ละลุ่มน้ำก็ได้

มาตรา 50 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่า ใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่ไม่ใช่จากทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานและ ไม่ใช่จากน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล และให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเรียกเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 49

อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ และจัดส่งข้อมูลดังกล่าวต่อสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ¹²⁹ สำหรับการขออนุญาตการใช้ตามหลักการภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ฉบับนี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเชิงบทลงโทษต่อผู้ใช้น้ำที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวไม่รวมถึงการใช้น้ำบาดาล ตามกฎหมายน้ำบาดาล¹³⁰

¹²⁹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

มาตรา 42 การใช้น้ำประเภทที่หนึ่งไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำ ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อมูลการใช้น้ำประเภทที่หนึ่งที่อยู่ใน พื้นที่รับผิดชอบ และจัดส่งข้อมูลดังกล่าวต่อสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กษช. ประกาศกำหนด

¹³⁰ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

มาตรา 52 ในกรณีที่มีการใช้น้ำตามใบอนุญาตเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อความสมดุลของ ทรัพยากรน้ำสาธารณะในลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับ ใบอนุญาตการใช้น้ำหยุดการใช้น้ำตามใบอนุญาตไว้เป็นการชั่วคราว และให้ผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำ ดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุแห่งผลกระทบดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา 53 เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองหรือประเภทที่สาม แล้วแต่กรณี ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออก ตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการบริหารจัดการน้ำตามมาตรา 47 ได้ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตการใช้น้ำได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน และเมื่อสั่งพักใช้ใบอนุญาตแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือต่อ กษช. แล้วแต่กรณีทราบโดยมิชักช้า

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำตามวรรคหนึ่งต้องทำการแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แล้วแต่กรณี จะกำหนดเวลาให้แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องด้วยก็ได้ และเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้ทำการแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวจะยกเลิกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตก่อนครบกำหนดเวลาก็ได้

มาตรา 54 เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองหรือประเภทที่สาม แล้วแต่กรณี ฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือไม่ทำการแก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องภายในเวลา ที่กำหนดตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่

3.3.3 การจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติการชลประทาน พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง เป็นหลักการที่ถูกตราเป็นกฎหมายให้กรมชลประทานมีสิทธิเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำในทางน้ำชลประทานมานานแล้ว ทั้งนี้ กฎหมายการชลประทานหลวง ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่พุทธศักราช 2485 ต่อมาได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายการชลประทานหลวง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นอีกหลายครั้ง ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากกิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น นอกจากการใช้น้ำ เพื่อเกษตรกรรมแล้ว มีการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน เพื่อกิจการโรงงาน การประปา การอุตสาหกรรม และกิจการอื่นด้วย แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติบางมาตราแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่ใช้บังคับอยู่นั้น ไม่อาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ประกอบ กิจการ โรงงาน การประปา และกิจการอื่นเป็นการตอบแทนได้กับเพื่อประโยชน์แก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน¹³¹ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าชลประทานที่ครอบคลุมกิจการอื่นนอกเหนือการใช้น้ำเพื่อการเกษตร นับแต่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518

ในพระราชบัญญัติการชลประทาน พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดนิยามว่า การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม สง ระบายหรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย¹³² โดยในการใช้น้ำที่ถูกเรียกเก็บค่าใช้น้ำได้นั้น

ออกตามมาตรา 53 ให้อธิบดีกรมชลประทาน หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือ กนช. แล้วแต่กรณีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตการใช้น้ำนั้นได้

¹³¹ วิลาสินี สิทธิโสภณ, กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1713.

¹³² กรมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม สง ระบายหรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การ สาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และ หมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ด้วย

จะต้องเป็นการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดประเภทของทางน้ำชลประทานออกเป็น 4 ประเภท คือ¹³³

ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการสง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำ เพื่อการชลประทาน

ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน และเป็นประเภทใด

ซึ่งในการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทาน พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการดำเนินการเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือจากผู้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้น้ำจะอยู่ใน หรือนอกเขตชลประทาน โดยออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดตำแหน่งทางน้ำชลประทานแต่ละสายหรือแต่ละเขตที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต รวมทั้งเขตและท้องที่ ซึ่งเป็นเขตชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทาน โดยแสดงแผนที่แนวเขต นอกจากนี้ ในการกำหนดอัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้น้ำ เพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน และอัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้น้ำ เพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหรือ

¹³³ กรมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf
มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางน้ำชลประทาน” หมายความว่า ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความใน มาตรา 5 ว่าเป็นทางน้ำชลประทาน

มาตรา 5 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้

ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการสง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน และเป็นประเภทใด

นอกเขตชลประทาน และหลักเกณฑ์ ระเบียบ และวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทาน ตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน จะต้องประกาศเป็นกฎกระทรวง สำหรับอัตราในการจัดเก็บค่าชลประทาน กฎหมายตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือจากผู้ใช้ น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินร้อยละห้าบาทต่อปี และสำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการ อื่น ให้เรียกเก็บอัตราค่าชลประทานได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบบatang นอกจากนี้ ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการยกที่ถ่ายโอนมาจากภาครัฐส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภค โดยมีภารกิจในการจัดหา น้ำประปา เพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภค โดยจะต้องมีการวางท่อส่งน้ำและสูบน้ำ อันถือเป็นน้ำดิบ ที่ใช้ในการผลิตน้ำประปา เพื่อนำไปขายให้แก่ประชาชนในท้องที่ของตน อันถือเป็นกิจการเชิงพาณิชย์ ประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการจะต้องได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน หรือได้รับอนุญาตเป็น หนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดี มอบหมาย¹³⁴ ทั้งนี้ สำหรับค่าชลประทานที่จัดเก็บได้นั้น ให้นำส่งเข้าบัญชีทุนหมุนเวียน เพื่อการชลประทาน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน¹³⁵

¹³⁴ กรมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf

มาตรา 8 รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนด

- (1) ทางน้ำชลประทานแต่ละสายหรือแต่ละเขตที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต
- (2) เขตและท้องที่ซึ่งเป็นเขตชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานโดยแสดงแผนที่แนวเขต
- (3) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้ น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน
- (4) อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้ น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหรือนอกเขต ชลประทาน
- (5) หลักเกณฑ์ระเบียบและวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทาน ตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือ วิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน

อัตราค่าชลประทานที่จะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือจากผู้ใช้ น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินร้อยละห้าบาทต่อปี

อัตราค่าชลประทานสำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่น ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินลูกบาศก์ เมตรละห้าสิบบatang

มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้ไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใด หรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทาง น้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน

ดังนั้นแล้ว ค่าชลประทานที่จัดเก็บจากผู้ใช้น้ำ จึงเป็นรายได้ นอกงบประมาณแผ่นดินที่ถูกจัดเก็บอยู่ในลักษณะกองทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับภาษีเฉพาะอย่าง (Earmarked tax) เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายรับที่จะนำไปใช้ในการฟื้นฟูทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในที่นี่คือระบบบริหารจัดการน้ำชลประทาน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้มีการออกกฎกระทรวงที่เป็นการจัดเก็บค่าชลประทานครั้งแรก คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 11 ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดค่าชลประทาน สำหรับผู้ที่ใช้ น้ำชลประทานเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นๆ แต่ไม่ได้ใช้บังคับแก่การใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม จวบจนปัจจุบันนี้ก็ยัง ไม่ปรากฏพบว่ามี การประกาศกฎกระทรวงฉบับใดที่เป็นการเรียกเก็บค่าใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม ดังนั้น เกษตรกรจึงสามารถใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานได้เปล่า แม้ในความเป็นจริงแล้วได้มีความพยายามหลายครั้งในการออกกฎกระทรวงเพื่อเรียกเก็บค่าชลประทานจากเกษตรกรผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ยกเว้นทางน้ำชลประทานที่ออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตจัดเก็บค่าชลประทาน เนื่องจากเป็นเหตุผลทางการเมือง ที่นักการเมืองอาจถือว่าเป็น

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน นอกจากที่ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวาง โทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เมื่อโจทก์ร้องขอ ก็ให้ศาลสั่งให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้สิ่งปลูกสร้างนั้นไปจากทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลองหรือเขตพนังได้

มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือ มาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็น หนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ศาลจะสั่งให้ปิดถมคลองหรือทางน้ำนั้นมิให้น้ำรั่วไหลต่อไปก็ได้

เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการ ดังกล่าวในวรรคแรกปิดถมทางน้ำนั้นหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้น้ำรั่วไหลได้ต่อไป หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานจัดการได้ทันทีและถ้าจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการนี้ ก็ให้มีอำนาจใช้ที่ดินริมคลองหรือริมทางน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็น ค่าใช้จ่ายในการนี้รวมทั้ง ค่าเสียหายที่จะต้องชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้คิดเอาจากผู้ฝ่าฝืนทั้งสิ้น

คลองหรือทางน้ำใดที่ทำให้ น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหลอันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทานมาก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้เมื่ออธิบดีเห็นสมควรก็ให้มีอำนาจ ดำเนินการตามความในวรรคสองได้โดยอนุโลม

¹³⁵ กรมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 และ มาตรา 8 ทวิ [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf

การฆ่าตัวตายทางการเมือง หากจะออกกฎหมายเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือภาษีจากผู้สนับสนุนกลุ่มใหญ่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรซึ่งถือว่าเป็นคนยากจน¹³⁶

3.3.4 การจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

น้ำบาดาล มักถูกเข้าใจว่าเป็นน้ำใต้ดิน ซึ่งความจริงแล้ว แม้ลักษณะทางกายภาพจะเป็นการอยู่ใต้พื้นดินเช่นกัน แต่ลักษณะในแหล่งเก็บกักน้ำที่ต่างกัน โดยน้ำใต้ดิน หมายถึงปริมาณน้ำทั้งหมดที่รวมกันอยู่ใต้ผิวดิน ในขณะที่น้ำบาดาล (groundwater) หมายถึง ปริมาณน้ำที่ถูกกักเก็บไว้ในช่องหินหรือตามรูพรุนของหิน ซึ่งเป็นชั้นหินที่อุ้มน้ำไว้จนอิ่มตัว (saturated zone หรือ aquifer) ดังนั้น น้ำบาดาล จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของน้ำใต้ดิน¹³⁷ ในปัจจุบันการนำน้ำใต้ดิน อันเป็นทรัพยากรน้ำประเภทหนึ่งมาใช้ประโยชน์มีอัตราเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความต้องการน้ำที่เพิ่มขึ้นไม่สมดุลกับปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รวมถึงในอดีตน้ำใต้ดินเป็นทรัพยากรที่นำมาใช้ได้ “ฟรี” จากการศึกษาพบว่า มีการใช้น้ำบาดาล ซึ่งเป็นหนึ่งในประเภทของน้ำใต้ดินครั้งแรกในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2450 และเริ่มนำน้ำบาดาลมาใช้ผลิตน้ำประปาเมื่อปี พ.ศ. 2497 โดยในขณะนั้นการใช้น้ำบาดาลเป็นไปอย่างเสรี ต่อมาทางรัฐจึงได้มีการดำเนินการออกพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เพื่อที่จะให้สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามหลักวิชาการ¹³⁸

สำหรับการใช้น้ำบาดาล นั้น เป็นการใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันประกอบไปด้วยการใช้ น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค รวมถึงการใช้ในภาคอุตสาหกรรม โดยน้ำบาดาลกลายเป็นปัจจัยการผลิต และการอุปโภคบริโภคที่สำคัญของภาคเศรษฐกิจ สำหรับการใช้น้ำบาดาลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกประเภทหนึ่ง คือ การใช้น้ำบาดาลเพื่อการเกษตร ซึ่งเหตุจากการใช้น้ำบาดาลในปริมาณที่มากเกินไปที่ธรรมชาติจะเติมได้ เป็นผลทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น ปัญหาแผ่นดินทรุด เป็นต้น¹³⁹ จึงนำมาสู่การเก็บค่าใช้น้ำบาดาล อันเป็นมาตรการหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการลดปริมาณ

¹³⁶ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 1 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ,” (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, กันยายน 2544). หน้า 7 : 38

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 9 : 2

¹³⁸ เสริมอัครวุฒิ แว่วเสียงสังข์, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม จัดการ น้ำบาดาลของภาคอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548). หน้า 7

¹³⁹ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 1 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ,” (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, กันยายน 2544). หน้า 9:22- 9:29

การใช้น้ำบาดาล และรณรงค์ให้มีการใช้อย่างประหยัดมากขึ้น โดยในการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ว่า ในการทำกิจการน้ำบาดาล ในเขตน้ำบาดาล อันเป็นไปตามที่มีประกาศกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตน้ำบาดาล¹⁴⁰ จะกระทำมิได้ หากไม่ได้มีการขออนุญาตในการประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งประเภทของใบอนุญาตในการประกอบกิจการน้ำบาดาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล (2) ใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล และ (3) ใบอนุญาตระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล และผู้ที่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการน้ำบาดาล ต้องยื่นคำขอต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ในเขตน้ำบาดาลที่จะดำเนินกิจการน้ำบาดาลนั้น และผู้ที่ได้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล จะต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁴¹ ทั้งนี้ รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเภทการใช้น้ำบาดาล พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นการกำหนดประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลตามวัตถุประสงค์ในการใช้ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ¹⁴²

¹⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%B905/%B905-20-9999-update.pdf>

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“เขตน้ำบาดาล” หมายความว่า เขตท้องที่ที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตน้ำบาดาล โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“กิจการน้ำบาดาล” หมายความว่า การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการ ระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล
มาตรา 5 การกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การสูบน้ำบาดาลในเขตท้องที่ใดจะทำให้ชั้นน้ำบาดาลเสียหาย หรือ เสื่อมสภาพ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือ เป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำ ของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเขตท้องที่นั้นให้เป็นเขตห้ามสูบน้ำบาดาลโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเปลี่ยนแปลงเขตน้ำบาดาลหรือเขตห้ามสูบน้ำบาดาล หรือการยกเลิกเขตน้ำบาดาลหรือเขตห้ามสูบน้ำบาดาลที่ได้ประกาศกำหนดไว้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

¹⁴¹ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 25/1

¹⁴² ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเภทการใช้น้ำบาดาล พ.ศ. 2559 ข้อ 4

(1) การใช้น้ำบาดาลเพื่ออุปโภคหรือบริโภค ได้แก่ การใช้น้ำบาดาลเพื่อเป็นน้ำดื่มหรือน้ำใช้ภายในครัวเรือนหรือที่พักอาศัย การใช้น้ำบาดาลในสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษาหรือศาสนสถาน มูลนิธิ การใช้น้ำบาดาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำประปาของรัฐวิสาหกิจ เพื่อบริการชุมชน สำหรับอุปโภคหรือบริโภค และการใช้น้ำบาดาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบริการชุมชนสำหรับอุปโภคหรือบริโภค

(2) การใช้น้ำบาดาลเพื่อธุรกิจ ได้แก่ การใช้น้ำบาดาลเป็นวัตถุดิบ หรือใช้ในกระบวนการผลิตสินค้า การใช้น้ำบาดาลเพื่อเป็นน้ำดื่มหรือน้ำใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม หรือเขตอุตสาหกรรม รวมทั้งการใช้น้ำบาดาลในที่พักอาศัย หรือหอพักคนงานของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ๆ และการใช้น้ำบาดาลในสถานที่สนทนาการ เช่น โรงแรม โรงภาพยนตร์ ศูนย์การค้า ร้านค้า ตลาด ร้านอาหารหรือภัตตาคาร สถานีบริการพลังงานเชื้อเพลิง โรงพยาบาลของเอกชน สวนสัตว์ สวนสนุก หรือสถาน ประกอบการอื่นในลักษณะทำนองเดียวกัน ตลอดถึงการใช้น้ำบาดาลในตึกแถวหรือเรือนแถวที่ใช้ประกอบธุรกิจ อาคารชุด และกิจการอื่นในลักษณะเดียวกัน

(3) การใช้น้ำบาดาลเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ การใช้น้ำบาดาลเพื่อการเพาะปลูก ทั้งนี้ให้รวมถึงที่ดินจัดสรรเพื่อสวนเกษตร และการใช้น้ำบาดาลเพื่อการเลี้ยงสัตว์

สำหรับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาล ประเภทการใช้น้ำบาดาล หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาล จะต้องดำเนินการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ออกกฎกระทรวงตามคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาล ซึ่งจะกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

(1) อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่ที่มีน้ำประปาใช้ จะกำหนดอัตราไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาในท้องที่นั้น

(2) อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ จะกำหนดอัตราอัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่นั้น ไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาในจังหวัดที่ท้องที่นั้นตั้งอยู่

อย่างไรก็ตาม ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลมีข้อยกเว้นในการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลแก่ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ซึ่งใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภค หรือบริโภค ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการใช้น้ำบาดาลของโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้ผู้ใช้ใช้น้ำบาดาลต้องชำระค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล โดยเป็นการเรียกเก็บเพิ่มจากผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลในเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล ซึ่งหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่า อนุรักษ์น้ำบาดาล ที่เรียกเก็บในเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล จะต้องประกาศกฎกระทรวงโดยรัฐมนตรีตามคำแนะนำของ

คณะกรรมการน้ำบาดาล เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาล สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล รัฐอาจให้เอกชนมีสิทธิดำเนินการจัดเก็บแทนได้ โดยทำเป็นสัญญาว่าจ้างให้จัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลตาม ซึ่งสัญญาดังกล่าวจะไม่สามารถโอนหรือให้ผู้อื่นรับช่วงได้ โดยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้เอกชนจัดเก็บจะต้องประกาศกฎกระทรวงโดยรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาล ทั้งนี้ เงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินดังกล่าว และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล นำส่งเข้ากองทุนพัฒนาน้ำบาดาลขึ้นในกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เรียกโดยย่อว่า “กพน.” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษา วิจัย พัฒนา และอนุรักษ์ แหล่งน้ำบาดาล และสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องนำส่งเงินเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อให้ให้สะดวกในการใช้การศึกษา วิจัย พัฒนา และอนุรักษ์ แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม เช่น กิจกรรมเพื่อการศึกษา สสำรวจ วิจัย และการวางแผนแม่บท เพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม หรือใช้ในการช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการทดแทน และอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล เป็นต้น¹⁴³

¹⁴³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%B905/%B905-20-9999-update.pdf>

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในแต่ละท้องที่มีน้ำประปาใช้ไม่เกินอัตราสูงสุดของค่า น้ำประปาในท้องที่นั้น ในกรณีท้องที่ใดไม่มีน้ำประปาใช้อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่นั้นต้องไม่เกิน อัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาในจังหวัดที่ท้องที่นั้นตั้งอยู่ และให้ยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาลแก่ผู้รับ ใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ซึ่งใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคหรือบริโภค ทั้งนี้ไม่รวมถึงการใช้น้ำบาดาล ของโรงงานอุตสาหกรรม

(2) ประเภทการใช้น้ำบาดาล หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาล

(2/1) อัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลที่เรียกเก็บเพิ่มจากผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลใน เขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล

(2/2) หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่า อนุรักษ์น้ำบาดาลที่เรียกเก็บในเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล

(3) อัตราค่าวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำหรือของเหลว ค่าคัดสำเนาหรือถ่ายเอกสาร ค่ารับรองสำเนา และค่าตรวจสอบเอกสารหลักฐาน

(4) หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้เอกชนจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล และค่า อนุรักษ์น้ำบาดาล สิทธิหน้าที่ของเอกชนตามสัญญาว่าจ้างให้จัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลตาม (4) จะโอนหรือให้ผู้อื่นรับช่วงมิได้ มาตรา 7 จัตวา ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลขึ้นในกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เรียกโดยย่อว่า “กพน.” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษาวิจัย พัฒนา และอนุรักษ์ แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม กพน. ประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(1) เงินที่โอนมาจากเงินหมุนเวียนน้ำบาดาล

ดังนั้นแล้ว ค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลที่เก็บจากผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล มีลักษณะคล้ายกับภาษีเฉพาะอย่าง (Earmarked tax) เช่นเดียวกับการจัดเก็บค่าชลประทาน เนื่องจากเงินที่ถูกจัดเก็บจากค่าใช้น้ำ ถูกจัดเก็บในรูปของกองทุนเฉพาะ (Earmarked fund) อันเป็นเงินได้นอกงบประมาณแผ่นดิน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นรายรับที่จะนำไปใช้ในการฟื้นฟูทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลตามมาตรา 7 (2) ที่นำส่งเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินดังกล่าว

(3) เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลตามมาตรา 7 (2/1)

(4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้จากการบริจาค

(6) ดอกผลและผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากกองทุน

(7) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนในกรณีทรัพย์สินของกองทุนมีไม่เพียงพอ

(8) เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

ทรัพย์สินของ กปน. ตามวรรคสอง ให้นำส่งเข้าบัญชี กปน. โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สิน และการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของ กปน. ให้เป็นไปตาม ประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ให้กระทรวงการคลัง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับประกาศ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

มาตรา 7 เบื้อง เงิน กปน. ให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(1) การศึกษา สํารวจ วิจัย และการวางแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม

(2) การช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการทดแทนและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล

(3) ค่าใช้จ่ายในการบริหาร กปน. ตามที่ตกลงกับกระทรวงการคลัง

(4) ค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล

การใช้จ่ายเงิน กปน. ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแผนแม่บทที่จัดทำตามมาตรา 7 สัตต (2)

มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐตามมาตรา 4 และกำหนดกิจการอื่น กับออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

3.3.5 การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ

การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่ประเมินต้นทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสะท้อนให้เห็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในรูปของตัวเงิน¹⁴⁴ ซึ่งการนำแนวคิดที่ให้เห็นถึงราคาต้นทุนของทรัพยากรน้ำจะมีส่วนช่วยให้เกิดการอนุรักษ์และทำให้การใช้น้ำเกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐศาสตร์นั้น มองว่าน้ำเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่เป็นต้นทุนที่มีค่ามากกว่าเงินทอง แต่เป็นต้นทุนในการใช้สิ่งแวดล้อม อันประกอบไปด้วย ต้นทุนค่าเสียโอกาส หรือ ต้นทุนส่วนตัว ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมองว่า ทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง ดังนั้นในการคำนวณต้นทุนการผลิตสินค้านั้น นอกจากค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินที่ใช้ในการจ่ายเพื่อซื้อหาทรัพยากร หรือที่เรียกว่าสินค้าบริการมาใช้แล้ว ยังมีต้นทุนอีกประเภทหนึ่งคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส ซึ่งเป็นต้นทุนที่เกิดกับสังคมเมื่อใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติมาผลิตสินค้า อันจะทำให้เสียโอกาสในการนำทรัพยากรนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้น ต้นทุนการผลิตสินค้าชนิดหนึ่ง นอกจากมูลค่าของทรัพยากรที่นำไปใช้ในการผลิตแล้ว ยังรวมถึงมูลค่าสินค้าชนิดอื่นซึ่งทรัพยากรไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการผลิตสินค้านั้น ถ้านำเงินจำนวนหนึ่งไปลงทุนในธุรกิจแห่งหนึ่ง ต้นทุนของการใช้เงินจำนวนนั้น คือ อัตราผลตอบแทนจำนวนสูงสุดที่เงินนั้นจะได้กับทางเลือกอื่นๆ ที่ได้เสียไป ซึ่งจะต้องพิจารณาในรูปค่าของเงิน เพราะเป็นมาตรฐานที่สามารถวัดค่าได้ง่ายและชัดเจนที่สุด ดังนั้นแล้ว ลักษณะของต้นทุนค่าเสียโอกาสจึงประกอบไปด้วย ต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงอันจ่ายออกเป็นเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายซื้อวัตถุดิบ ค่าธรรมเนียม และค่าเสื่อมราคา เป็นต้น รวมไปถึงต้นทุนโดยปริยายหรือต้นทุนที่ไม่ได้จ่ายออกไปเป็นเงิน อันเป็นต้นทุนของทรัพยากรทางธรรมชาติที่ผู้เป็นเจ้าของเองใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเอง และต้นทุนในการใช้สิ่งแวดล้อมอีกประเภทหนึ่งคือ ต้นทุนซึ่งเป็นผลกระทบภายนอก ซึ่งจะมีที่อยู่ในรูปของผลตอบแทน อันเป็นผลกระทบในทางดี และต้นทุนที่เป็นผลกระทบในทางร้าย การที่เศรษฐศาสตร์จำเป็นต้องรวมเอาผลกระทบภายนอกมาใช้ในการประเมินต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมก็เพื่อจะได้ผลตอบแทนสุทธิที่แท้จริงจากการลงทุนโครงการนั้นๆ รวมถึงการสูญเสียประโยชน์ของทรัพยากรทางธรรมชาติที่เคยได้ให้ประโยชน์ไว้ เพราะการสูญเสียประโยชน์ที่เกิดขึ้นเป็นต้นทุนอันเป็นผลกระทบภายนอก¹⁴⁵ ดังนั้น การประเมินต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบทั้งสองคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส หรือ ต้นทุนส่วนตัว และต้นทุน

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 19 : 1

¹⁴⁵ เสริมอัศวภูมิ แว่วเสียงสังข์, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม จัดการ น้ำบาดาลของภาคอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548). หน้า

ซึ่งเป็นผลกระทบภายนอก ควบคู่กันเสมอ เพื่อสะท้อนให้เห็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

3.3.5.1 การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติการชลประทาน พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับอัตราค่าชลประทานนั้น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงมิได้กำหนดว่ามีวิธีการคำนวณอย่างไร และก็ได้มีการกำหนดว่าอัตราดังกล่าวนี้จะต้องสะท้อนต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ในการก่อสร้าง การดำเนินงาน และการบำรุงดูแลรักษาโครงการชลประทาน แต่พระราชบัญญัติการชลประทาน พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอัตราค่าใช้น้ำไว้ คือ อัตราไม่เกินร้อยละ 5 บาทต่อปี ในการจัดเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือจากผู้ใช้ น้ำ เพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน และให้เรียกเก็บอัตราค่าชลประทานได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ สำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่น¹⁴⁶ จากอัตราเรียกเก็บค่าชลประทานดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงลักษณะเป็นรูปแบบการกำหนดราคาอัตราเดียว (Flat rate) ซึ่งเป็นวิธีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำแบบดั้งเดิมที่สุด โดยเป็นการกำหนดอัตราเดียวตลอด และไม่มีการคิดต้นทุน หรือราคาขายที่ตีพอ อันเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำแบบทั่วไป

การเก็บค่าชลประทานเป็นเครื่องมือหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดเก็บทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้ น้ำประเภทต่างๆ ตามหลักการ ผู้ใช้น้ำจะเป็นคนจ่าย (user-pay) เป็นแนวทางที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ใช้น้ำอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพสูงสุด จากการศึกษาจากต้นทุนค่าชลประทานเฉพาะด้านของผู้จัดหาน้ำคือ รัฐบาลหรือผู้ที่ลงทุนในการก่อสร้างโครงการชลประทาน พบว่าการกำหนดอัตราค่าชลประทานจะต้องสะท้อนทั้งด้านต้นทุนของโครงการจัดหาน้ำและความเต็มใจและความสามารถที่จะจ่ายของผู้ใช้น้ำด้วย¹⁴⁷

ในปัจจุบันการใช้อนุมัติการจัดเก็บค่าชลประทานที่มีอยู่นั้น เป็นการดำเนินการให้ผู้ใช้ น้ำมีส่วนในการรับผิดชอบในต้นทุนในการจัดการ การดำเนินการ และต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้น

¹⁴⁶ กรมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf

¹⁴⁷ ทิพาภรณ์ หอมดี และกชกร เดชะคำภู, "การประเมินมูลค่าน้ำชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนากลุ่มน้ำก้า อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครพนม". วารสารวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 11, ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม 39 - 47 (2559): 39 - 47 หน้า 46

โดยการเสียค่าน้ำในอัตราที่เหมาะสม กับระบบการจัดหาน้ำ เช่น ระบบการส่งน้ำ ควบคุมน้ำ¹⁴⁸ ซึ่งเป็นเพียงการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อสร้างรายได้ในการลดต้นทุนให้กับภาครัฐ แต่ไม่ได้เป็นสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด อันอาจเป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยที่มีผลต่อความรู้สึกของประชาชนในการจ่ายค่าใช้น้ำ เพราะประชาชนเล็งเห็นแค่ว่าการจ่ายเงินตอบแทนในการใช้น้ำเป็นไปเพื่อสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ ซึ่งการดำเนินการจัดหาน้ำควรเป็นหน้าที่ในการดำเนินการของรัฐ อันไม่จำเป็นต้องเสียค่าตอบแทน

3.3.5.2 การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹⁴⁹

สำหรับอัตรากำหนดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล เพื่อให้เกิดการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล รวมถึงการจัดเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมปริมาณการใช้น้ำบาดาล ตามหลักการผู้ใช้น้ำจะเป็นคนจ่าย (user-pay) โดยตั้งแต่เริ่มมีการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2527 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับอัตราค่าใช้น้ำบาดาลแล้ว 3 ครั้ง จากอัตราค่าใช้น้ำบาดาล เดิมลูกบาศก์เมตรละ 1 บาท เป็น 3.50 บาท และขยายอัตราขึ้นเป็นช่วงจนถึง 8.50 บาท โดยเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2527 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2528 เริ่มเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ลูกบาศก์เมตรละ 1.00 บาท ต่อมากฎกระทรวงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2537 ได้เพิ่มอัตราค่าใช้น้ำบาดาล ขึ้นเป็นลูกบาศก์เมตรละ 3.50 บาท โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2537 เป็นต้นไป ทั้งนี้ เป็นผลจากการที่ราคาค่าน้ำประปากับค่าใช้น้ำบาดาล มีความแตกต่างกันมาก ส่งผลให้ปริมาณน้ำบาดาลที่ภาคเอกชนสูบขึ้นมาไม่ได้ลดปริมาณลงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ประกอบกับการขยายตัวของเศรษฐกิจสูงขึ้น ทำให้ความต้องการน้ำบาดาลมาใช้ในการผลิตมีมากขึ้นด้วย ซึ่งในขณะเดียวกันปริมาณน้ำผิวดินมีไม่เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีประกาศฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2537) กำหนดให้ท้องที่ทุกจังหวัดทั่วประเทศเป็นเขตน้ำบาดาล และมีผลบังคับใช้วันที่ 18 มกราคม 2538 ทำให้มีการขยายพื้นที่จัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ทั้งประเทศ นอกเหนือจากเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้เร่งรัดปรับปรุงค่าใช้น้ำบาดาลให้ใกล้เคียงกับอัตราค่าใช้น้ำประปาโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำบาดาลและแผ่นดินทรุดสัมฤทธิ์ผล โดยกำหนดให้ผู้ใช้ น้ำบาดาลที่อยู่ในเขตน้ำประปาบริการ ต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลในอัตราลูกบาศก์เมตรละ 3.50 บาท

¹⁴⁸ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 1 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, กันยายน 2544). หน้า 7 : 52

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 9 : 44 – 9 : 45

ทุกราย ส่วนผู้ที่อยู่นอกเขตประปาบริการ โดยเฉพาะประเภทธุรกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาล โดยได้รับการลดหย่อนร้อยละ 25 คือ ลูกบาศก์เมตรละ 2.62 บาท การจัดเก็บดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ใช้น้ำบาดาลประเภทธุรกิจอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมร้องเรียนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพราะรัฐไม่สามารถจัดน้ำผิวดินให้ได้ทั่วถึง โดยเฉพาะระบบชลประทานเพื่อการเกษตร ผู้ใช้น้ำบาดาลไม่เคยชำระค่าใช้น้ำบาดาล มาก่อน จึงเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนการผลิต ด้วยปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามร่างกฎกระทรวงของกระทรวงอุตสาหกรรม เสนอ เพื่อยกเว้นและลดหย่อนค่าใช้น้ำบาดาล โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2540

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการปรับอัตราค่าใช้น้ำบาดาล เพิ่มขึ้น ตามประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) จัดเก็บในอัตราค่าใช้น้ำบาดาล ลูกบาศก์เมตรละ 8.50 บาท โดยการจัดเก็บให้เพิ่มอัตราค่าใช้น้ำบาดาล ขึ้นทุกๆ 3 เดือน โดยเพิ่มครั้งละ 0.50 บาท จนครบตามอัตราที่กำหนด และกำหนดให้จัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลในอัตราใหม่ในพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ส่วนพื้นที่อื่นๆ นอกจาก 6 จังหวัดดังกล่าวข้างต้น ยังคงให้จัดเก็บในอัตราค่าใช้น้ำบาดาล ลูกบาศก์เมตรละ 3.50 บาท เท่าเดิม

ดังนั้น การจัดเก็บอัตราค่าใช้น้ำบาดาล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารน้ำบาดาล เพื่อที่จะทำให้ผู้ใช้ได้คำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงในการใช้น้ำบาดาลแต่ละช่วงเวลาและแต่ละแห่ง อันจะส่งผลต่อการใช้น้ำบาดาลในแต่ละแหล่งให้เป็นอย่างดีประสิทธิภาพสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม จำเป็นที่จะต้องมีการคำนึงถึงลักษณะภาษี อัตราการจัดเก็บ ลักษณะอุปสงค์ของน้ำบาดาลของผู้ใช้ ทางเลือกอื่นๆ ของการใช้น้ำ รวมทั้งลักษณะการทดแทนระหว่างน้ำบาดาลกับแหล่งน้ำอื่นๆ เพราะปัจจัยเหล่านี้จะมีผลต่อการตัดสินใจต่อปริมาณการใช้น้ำบาดาล

จากการศึกษาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยมีมานานแล้ว แต่ในการบริหารจัดการอยู่ลักษณะต่างคน ต่างทำ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่มา และต่างก็มีภารกิจในการจัดทำ ซึ่งมีการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยแต่เดิมนั้น ขาดความเป็นเอกภาพ และไม่เกิดการบูรณาการในการทำงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งในระดับกฎหมายแม่บท และที่สำคัญคือความไม่สอดคล้องของการดำเนินงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่ปัญหาที่ไม่อาจทำให้การดำเนินการในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจริง แม้ในปัจจุบันจะได้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ปัญหาของกฎหมายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินการอาจทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ที่เป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของ

ทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมถึงเป็นการสร้างรายได้ให้แก่รัฐได้ด้วย นั้น ที่แต่เดิมมีการจัดเก็บค่าใช้น้ำ เฉพาะค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ภายหลังการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะเป็นการจัดเก็บค่าใช้น้ำสาธารณะ และจะได้ดำเนินการ ในการจัดเก็บอีก 2 ปี นับแต่วันที่ได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ด้วยความไม่ชัดเจนของ การกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ และประเภทการใช้น้ำ ตลอดจนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่ไม่สอดคล้องกับ กฎหมายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ต่อไป

3.4 แนวคิดการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ

แนวคิดการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศที่จะทำการศึกษาต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาแนวคิด หลักการ และการดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ ตลอดจนการดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศที่ดำเนินการศึกษา โดยเป็นการศึกษาแนวคิด หลักการ และการดำเนินการ โดยทำการเปรียบเทียบแนวคิด หลักการ และการดำเนินการ ระหว่าง ประเทศไทยและในประเทศที่ศึกษา ซึ่งประเทศที่จะดำเนินการศึกษาในหัวข้อนี้ ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณฟิลิปปินส์ เพื่อนำแนวคิด หลักการ และการดำเนินการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย มาดำเนินการปรับใช้ให้เหมาะสมต่อไป

3.4.1 การจัดเก็บค่าใช้น้ำประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่มีประชากรหนาแน่น โดยมีภูมิประเทศ ตั้งอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล ทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมได้ง่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศ เนเธอร์แลนด์จึงเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องของการจัดการน้ำ ทั้งในการสร้างเขื่อน การถมทะเล เพื่อสร้างพื้นที่ การจัดหาน้ำดื่มที่มีคุณภาพสูง โดยมีทรัพยากรน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินเป็นแหล่งน้ำ ที่ถูกนำมาใช้ภายในประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยทรัพยากรน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดินถูกนำมาใช้เป็นหลัก ในภาคครัวเรือน และภาคอุตสาหกรรม และทรัพยากรน้ำใต้ดินถูกใช้ผลิตเป็นน้ำดื่ม ใช้ในภาค การเกษตร และการผลิตอาหารในโรงงาน ในขณะที่ทรัพยากรน้ำผิวดินนอกจากใช้เพื่อการผลิต น้ำประปาแล้ว ในบริษัทด้านพลังงานและอุตสาหกรรมเคมี ยังนำทรัพยากรน้ำผิวดินมาใช้ในการ ระบายความร้อน¹⁵⁰ โดย 75% ของประเทศเนเธอร์แลนด์มีการผลิตน้ำประปาที่มาจากมีการใช้น้ำ

¹⁵⁰Ariel, Dinar, Pochat Víctor, and Albiac-Murillo José, *Issues in Water Policy* volume 9 *Water Pricing Experiences and Innovations*. (Switzerland: Springer International Publishing, 2015). P. 250

ใต้ดินในการผลิตน้ำประปา เนื่องจากมีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่าการใช้น้ำบนผิวดิน¹⁵¹ ซึ่งประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการใช้กฎระเบียบหลายฉบับที่ใช้ครอบคลุมการใช้น้ำ และหนึ่งในกฎระเบียบที่ใช้ในการจัดการน้ำ คือ การใช้โควตาน้ำและการกำหนดราคา หรือการกำหนดภาษีสำหรับแหล่งน้ำต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการบริโภค โดยภาษีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในประเทศเนเธอร์แลนด์มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการใช้เพื่อหักค่าใช้จ่ายคืนสำหรับการใช้เทคโนโลยีในการจัดการน้ำ รวมทั้งเป็นวิธีการในการกระตุ้นให้เกิดการประหยัดน้ำหรือลดความต้องการในการใช้น้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อม ประเทศเนเธอร์แลนด์มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีน้ำ โดยเริ่มมีการจัดเก็บภาษีน้ำแห่งชาติขึ้นในปี 2014¹⁵²

สำหรับสิทธิในการใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์อยู่ภายใต้ข้อตกลงตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ซึ่งแนวทางของสหภาพยุโรปเป็นการคุ้มครองสิทธิในน้ำที่ผสมผสานแนวทางสิทธิมนุษยชน โดยสิทธิในน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์จึงตั้งอยู่บนความผูกพันภายใต้อนุสัญญาต่างๆ เช่น มาตรา 14 (2) ของอนุสัญญาปี 2522 ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ โดยเป็นการบังคับให้รัฐต้องรับรองว่า “ต้องมีการจัดหาน้ำที่เหมาะสมเพียงพอต่อความเป็นอยู่สำหรับผู้หญิงโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับ...การจัดหาน้ำ” อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พ.ศ. 2532 ข้อ 24 (2) ที่บังคับให้รัฐต้องต่อสู้กับโรคและการขาดสารอาหาร "ผ่านการจัดหาอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและน้ำดื่มสะอาดให้เพียงพอ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ICESCR ซึ่งได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในน้ำไว้ในมาตรา 11 และมาตรา 12 ซึ่งภายใต้มาตรา 12 (1) ที่ทุกคนมีสิทธิที่จะเพลิดเพลินไปกับมาตรฐานสูงสุดของสุขภาพกายและสุขภาพจิต มาตรา 12 (2) ICESCR กำหนดเงื่อนไขที่รัฐภาคีภายใต้กติกาฯ ต้องปรับปรุงทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม ด้านอุตสาหกรรม สุขอนามัย ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการสหประชาชาติของ ICESCR มาตรา 12 ไม่เพียงแต่หมายถึง การดูแลสุขภาพเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสุขภาพที่ดี เช่น การเข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาด และในมาตรา 11 (1) ICESCR – สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ ยังครอบคลุมถึงความพร้อมของทรัพยากรน้ำด้วย โดยคำนิยามของสิทธิในน้ำได้มีความเห็นเกี่ยวกับสิทธิในน้ำซึ่งได้รับการรับรองในปี 2545 โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจสิทธิทางสังคม และวัฒนธรรม ว่า “สิทธิมนุษยชนต่อน้ำทำให้ทุกคนได้รับน้ำที่เพียงพอปลอดภัย และสามารถเข้าถึงได้มีราคาไม่แพงสำหรับการใช้ในแต่ละคน รวมถึงการใช้ภายในประเทศ โดยจำเป็นต้องมีน้ำที่ปลอดภัยและเพียงพอเพื่อป้องกันการเสียชีวิตจากการขาดน้ำ เพื่อลดความเสี่ยงของโรคที่เกี่ยวกับน้ำและ

¹⁵¹ Ibid. P.249

¹⁵² Ibid. P.6

เพื่อการบริโภคการทำอาหาร ตลอดจนข้อกำหนดด้านสุขอนามัย” นอกจากนี้ในปี 2549 สภาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติขอให้เอกอัครราชทูตด้านสิทธิมนุษยชนวินิจฉัยถึงขอบเขตและเนื้อหาของภาระหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงน้ำดื่มที่ปลอดภัยและการสุขาภิบาลอย่างเท่าเทียมกันภายใต้เครื่องมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำหรับประเทศเนเธอร์แลนด์ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้รับรองสิทธิในการใช้น้ำในระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในปี 2551 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้รับรองสิทธิในการรับน้ำในฐานะสิทธิมนุษยชน ต้องมีความพร้อมในการใช้งาน มีคุณภาพ และสามารถเข้าถึงได้

แม้ว่าประเทศเนเธอร์แลนด์จะมีการรับรองสิทธิในน้ำว่าถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่ประชาชนในประเทศต้องได้รับในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ก็ไม่ได้มีการปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิในน้ำในรัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์แต่อย่างใด¹⁵³ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้มีการบัญญัติถึงการบริหารจัดการน้ำไว้ในมาตรา 21 อันเป็นการที่รัฐบาลมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นอยู่ของประเทศ รวมไปถึงการป้องกัน และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และในมาตรา 133 ที่เป็นการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำขึ้นตลอดถึงเป็นการกำหนดกรอบการดำเนินงานในการบริหารจัดการน้ำ¹⁵⁴ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิที่จะได้รับการจัดการน้ำเช่นเดียวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน อันถือว่าการรับรองสิทธิในการใช้น้ำของประชาชนในประเทศ ในการบริหารจัดการน้ำได้มีการกำหนดกรอบในการดำเนินงาน ซึ่งมีกระทรวงที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ คือ¹⁵⁵ กระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการน้ำ (The Ministry of Infrastructure and Water Management) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการน้ำเพื่อมุ่งป้องกันน้ำท่วม โดยดำเนินภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารน้ำ พ.ศ. 2443 ซึ่งมีการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานการบริหาร

¹⁵³ H.F.M.W. van Rijswijk Professor of European and Dutch Water Law at the Utrecht University, The Netherlands improving the Right to Water in the Netherlands [online]. Available from <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/321271/2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.p.377-383
<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/321271/2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁵⁴ Herman Havekes FonKoemansRafaëlLazaroms Rob Uijterlinde, Water Governance Opmeerdruckerijbv Unie Van Waters Chappen [online]. Available from <http://edepot.wur.nl/66552>. p. 14, 16

¹⁵⁵ Jaap de Heer Stefan Nijwening Sander De Vuyst Marleen van Rijswijk Tom Smit and Jaap Groenendijk, Towards Intergrated Water Legislation in The Netherlands Lessons From other countries [online]. Available from <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-ucwosl-2004-towards-iwl-finalreport.pdf>

จัดการน้ำระดับประเทศ (Rijkswaterstaat) ที่มีคณะกรรมการน้ำทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาที่เกี่ยวกับกฎหมายน้ำ การบริหารจัดการน้ำ¹⁵⁶ และมีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์คุณภาพน้ำและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตรและการจัดการธรรมชาติ และความปลอดภัยของอาหาร(The Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Safety) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายระดับชาติด้านการเกษตร การจัดการธรรมชาติ ด้านความปลอดภัยของอาหาร รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ธรรมชาติโดยคำนึงถึงสัตว์ป่าคุ้มครองและพื้นที่คุ้มครอง

สำหรับการบริหารจัดการน้ำได้มีการดำเนินการในลักษณะการบริหารงานที่เป็น การกระจายอำนาจเช่นเดียวกันกับการบริหารราชการ โดยมีการบริหารจัดการน้ำแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับประเทศ (National water) 157 ซึ่งเป็นการบริหารจัดการน้ำ ในส่วนการที่มีรัฐบาลกลางรับผิดชอบนโยบายและมาตรการระดับชาติ นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมี หน้าที่รับผิดชอบมาตรฐานการป้องกันน้ำท่วม

ระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการบริหารจัดการน้ำภายใต้พระราชบัญญัติจังหวัด โดยมีกำหนดองค์กรและภารกิจของจังหวัด ทั้ง 12 จังหวัด ที่เรียกว่า “คณะกรรมการน้ำ” (Water Boards) ซึ่งคณะกรรมการน้ำ มีอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำ ในปัจจุบันประเทศเนเธอร์แลนด์มีคณะกรรมการน้ำ แบ่งออกเป็น 22 คณะกรรมการ ตามจำนวน เขตลุ่มน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งจำนวนลุ่มน้ำ และจำนวนคณะกรรมการในแต่ละลุ่มน้ำ มีอัตรา เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ เป็นไปเพราะความต้องการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่มีอัตราที่สูงขึ้น¹⁵⁸ นอกจากนี้ คณะกรรมการน้ำยังมีหน้าที่กำกับดูแลรับผิดชอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมในระดับ ภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ตลอดจนมีหน้าที่ประสานนโยบายของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น การจัดการน้ำ และที่อยู่อาศัยการอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยคณะกรรมการน้ำสามารถกำหนดนโยบาย ของตนเอง ทั้งนี้ ยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกลางกำหนดในนโยบายระดับชาติระดับ จังหวัด โดยคณะกรรมการน้ำสามารถออกกฎหมายรวมถึงการจัดหาเงินทุน อย่างไรก็ตาม

¹⁵⁶Government of the Netherlands, Water management in The Netherlands [online], May 6, 2019 Available from <https://www.government.nl/topics/water-management/water-management-in-the-netherlands>

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Overheid.nl, Regional water authorities [online], May 6, 2019. Available from <https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid/waterschappen>

การดำเนินงานของคณะกรรมการน้ำก็ยังคงดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบจากจังหวัด คณะกรรมการน้ำยังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการแก้ปัญหาในระดับภูมิภาค และการป้องกันน้ำท่วม รวมถึงการจัดการน้ำ และการบำบัดน้ำเสีย คณะกรรมการน้ำเป็นหน่วยงานเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการปัญหาน้ำในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค¹⁵⁹

ระดับท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการน้ำระดับท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดหน่วยงานและหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำของเทศบาล ซึ่งการบริหารจัดการน้ำในระดับเทศบาลคือ การจัดการระบบระบายน้ำทิ้ง และน้ำเสียของเทศบาลตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติน้ำและพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อม

โดยการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์เริ่มมีมาตั้งในยุคกลางเมื่อเกษตรกรเริ่มมีการจัดระเบียบตัวเองในระดับท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงการจัดการของเขื่อนและดิน ซึ่งเริ่มมีการจัดตั้งสถาบันการปกครองส่วนภูมิภาคของชาวดัตช์เกิดขึ้น โดยรูปแบบของการจัดระเบียบตนเองนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินในท้องถิ่น ช่วงเริ่มแรกการดำเนินการประกอบด้วยการชำระเงินที่จัดอยู่ในรูปแบบการชำระเงินเพื่อการบำรุงรักษาเขื่อนกันน้ำคั่นกันน้ำและทางน้ำ ภายหลังจากการเหล่านี้ถูกเรียกว่า “บริการสาธารณะ” และได้รับการสนับสนุนทางการเงิน อย่างไรก็ตามข้อเสียเปรียบของการจัดเก็บค่าใช้น้ำ คือ ไม่ได้เป็นการรับประกันว่าการบริการและบำรุงรักษาที่มีจะเพียงพอ หรือทันต่อความต้องการแต่การการจัดทำงานสาธารณะเช่นว่านี้ เป็นผลประโยชน์ของชุมชนที่เป็นผลมาจากองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการอันเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ในขณะที่เจ้าของที่ดินในฐานะผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ในการเสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำเพื่อการบำรุงรักษาซึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่ผู้ใช้น้ำจะได้รับจากการจัดสรรระบบน้ำของหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการน้ำ สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำ นั้นค่าธรรมเนียมจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วม การบริหารจัดการน้ำทั้งปริมาณ และคุณภาพโดยหน่วยงานน้ำในระดับภูมิภาคจะสามารถจัดเก็บค่าใช้น้ำได้จากผู้ใช้น้ำ

¹⁵⁹Jaap de Heer Stefan Nijwening Sander De Vuyst Marleen van Rijswijk Tom Smit and Jaap Groenendijk, Towards Intergrated Water Legislation in The Netherlands Lessons From other countries [online]. Available from <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-ucwosl-2004-towards-iwl-finalreport.pdf>

4 ประเภท ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 117 พระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Water Authorities Act) ได้แก่¹⁶⁰

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ใช้น้ำในลักษณะเพื่อการอยู่อาศัย (ผู้ใช้น้ำในภาคครัวเรือน) สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำประเภทนี้ อัตราค่าใช้น้ำที่จัดเก็บในแต่ละครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายเท่ากัน ตามแต่พื้นที่ของที่ตั้งที่อยู่อาศัย

ประเภทที่สอง ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของพื้นที่ธรรมชาติ (owners of natural areas) สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำประเภทนี้ อัตราค่าใช้น้ำที่จัดเก็บจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ของผู้ใช้น้ำ

ประเภทที่สาม ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของพื้นที่เปิดโล่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นเกษตรกร (owners of other open land) สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำประเภทนี้ อัตราค่าใช้น้ำที่จัดเก็บจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ของผู้ใช้น้ำเช่นเดียวกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเภทสอง ซึ่งเป็นผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของพื้นที่ธรรมชาติ (owners of natural areas)

ประเภทที่สี่ ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อการอยู่อาศัยและประกอบธุรกิจ (owners of real estate) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้น้ำในเชิงพาณิชย์ ซึ่งสำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำประเภทนี้ อัตราค่าใช้น้ำที่จัดเก็บจะขึ้นอยู่กับมูลค่าทางเศรษฐกิจของอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ

ปัจจุบันในประเทศเนเธอร์แลนด์มีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่มีอัตราแตกต่างกันออกไปตามขั้นตอนและวิธีการในบริการจัดหาน้ำรวมถึงพื้นที่ที่ให้บริการ โดยพิจารณาถึงแหล่งน้ำทั้งน้ำพื้นผิวและน้ำใต้ดิน เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีแหล่งทรัพยากรที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งค่าใช้น้ำบาดาลในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ถูกยกเลิกในปี 2554 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้น้ำจะรู้สึกว่าจะไม่ต้องเสียเงินให้กับการใช้น้ำบาดาล ทำให้อัตราค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียลดลง อย่างไรก็ตาม ในปี 2557 ได้มีการปรับเพิ่มอัตราค่าใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าใช้น้ำสามารถสร้างผลกระทบให้แก่ผู้ใช้น้ำ โดยเฉพาะผู้ใช้น้ำรายใหญ่ อันจะสามารถสร้างแรงจูงใจในการลดการใช้น้ำ ทำให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัด อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าใช้น้ำที่เกิดขึ้นในประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำในภาคครัวเรือนมากที่สุดสำหรับการเก็บค่าใช้น้ำในภาคการเกษตรนั้น ขึ้นอยู่กับปริมาณของการใช้น้ำ ซึ่งจะถูกรวบรวมเก็บตามอัตราธุรกิจทั่วไป

¹⁶⁰Havekes, Herman, Martin Koster, Wijn and Dekking, Rob Uijterlinde, Willem Wensink, and Ron Walkier, (Nwb Bank) Watergovernancethe Dutchwaterauthority Model. (Dutch Water Authorities 2017). P.41 - 43

โดยการใช้น้ำในภาคการเกษตรเป็นการใช้ทรัพยากรทั้งจากแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ซึ่งการใช้น้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำผิวดินจะไม่มีค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ แต่สำหรับการใช้ทรัพยากรน้ำใต้ดินจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งอัตราค่าใช้น้ำบาดาลที่เป็นทรัพยากรน้ำใต้ดินจะมีอัตราที่แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตาม แม้อกฎหมายหมายไม่ได้มีการระบุอัตราค่าใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำในภาคการเกษตรไว้เป็นพิเศษ แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงนั้นจังหวัดส่วนใหญ่ในประเทศเนเธอร์แลนด์มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมการใช้น้ำใต้ดินหรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่การทำเกษตรกรรมบางประเภทซึ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลนั้น มีลักษณะเป็นภาษีเฉพาะซึ่งจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรและใช้ในการจัดการและป้องกันปริมาณทรัพยากรน้ำใต้ดินซึ่งหลักเกณฑ์ในการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมได้ถูกนำมาปรับใช้กับการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมด้วยสำหรับการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจสามารถร้องขอระบบการจัดหาน้ำที่ดีที่สุด ซึ่งอัตราค่าใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมจะมีความแตกต่างกันออกไปตามประเภทของกิจการ และสถานที่ตั้งประกอบการ โดยอัตราค่าใช้น้ำจะถูกกำหนดด้วยขนาดของท่อส่งน้ำ¹⁶¹

สำหรับหลักการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น ถือเป็นภาษีประเภทหนึ่ง โดยตั้งอยู่บนหลักการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder participation) และหลักการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจ่ายภาษีในระดับภูมิภาค ซึ่งการที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องจ่ายภาษีนี้ เป็นไปตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย คือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐ โดยจัดเก็บในรูปแบบภาษีน้ำ ซึ่งในประเทศเนเธอร์แลนด์ภาษีน้ำจะประกอบไปด้วย **ภาษีน้ำประปา** ซึ่งผู้ผลิตน้ำประปาจะเป็นผู้จ่ายภาษีน้ำประปา **ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับน้ำประปา** ซึ่งรัฐบาลเนเธอร์แลนด์จะดำเนินการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการบริโภคน้ำประปา **ภาษีน้ำบาดาลระดับจังหวัด** ซึ่งบริษัทน้ำมีหน้าที่จ่ายภาษีน้ำบาดาลให้กับหน่วยงานน้ำระดับจังหวัด และคณะกรรมการน้ำจังหวัด ตามมาตรา 7.7 ของพระราชบัญญัติ¹⁶² โดยอัตราค่าภาษีค่าใช้น้ำบาดาลนั้นจะขึ้นอยู่กับอัตราของแต่ละจังหวัด¹⁶³ **ภาษีสำหรับการติดตั้งเพื่อการใช้น้ำ** ซึ่งจัดเป็นภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บแก่ผู้ใช้น้ำในภาคธุรกิจ และภาคเอกชนที่มีการติดตั้งอุปกรณ์ในการใช้

¹⁶¹ Ariel, Dinar, Pochat Victor, and Albiac-Murillo Global José, Issues in Water Policy volume 9 Water Pricing Experiences and Innovations. (Switzerland: Springer International Publishing, 2015). P.256-260

¹⁶² Government of the Netherlands, Water Act of Netherlands [online], May 6, 2019. Available from <https://www.government.nl/documents/leaflets/2009/12/31/water-act>

¹⁶³ Government of the Netherlands, Water Tax of Netherlands [online], May 6, 2019. Available from <https://www.government.nl/topics/environmental-taxes/water-tax>

น้ำบนพื้นดิน หรือในน้ำ อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีน้ำข้างต้นนี้เป็นการจัดเก็บจากผู้ใช้น้ำในภาคธุรกิจ และภาคเอกชน แต่สำหรับการจัดเก็บภาษีน้ำบาดาลระดับจังหวัดจะถูกจัดเก็บเฉพาะบริษัทผู้ผลิตน้ำเท่านั้น นอกจากนี้หากเป็นการใช้น้ำในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ใช้น้ำในการดับเพลิง การใช้น้ำในกิจกรรมดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีน้ำในการใช้ อย่างไรก็ตาม แม้การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์จะถูกจัดว่าเป็นภาษีชนิดหนึ่ง แต่ก็มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไม่เหมือนกับภาษีทั่วไปที่ถูกจัดเก็บทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ โดยการจัดเก็บค่าใช้น้ำนี้เป็นการจัดเก็บภาษีที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะและรายได้จากการจัดเก็บภาษีเหล่านี้จะถูกนำไปใช้เฉพาะกับกิจการที่เป็นต้นทุนเพียงอย่างเดียว ซึ่งในที่นี้คือการนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาพัฒนาปรับปรุง ดูแลการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ต่อไป¹⁶⁴ ในแต่ละปี ประเทศเนเธอร์แลนด์จะมีการดำเนินการจัดเก็บภาษีน้ำสองรายการ คือจัดเก็บโดยคณะกรรมการน้ำ (waterschapsbelasting) ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บจะถูกนำไปใช้ในการจัดการระบบน้ำในภูมิภาค เช่น การบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำและการควบคุมระดับน้ำ นอกจากนี้ยังมีการจัดเก็บภาษีน้ำเพื่อการจัดเก็บมลพิษ (verontreinigingsheffing) ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บจะถูกนำไปใช้ในกระบวนการบำบัดน้ำเสียสำหรับการจัดเก็บนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่น¹⁶⁵

สำหรับการอนุญาตในการใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ จะต้องดำเนินการขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ โดยต้องได้รับใบอนุญาตในการใช้น้ำก่อนจึงสามารถดำเนินการใช้น้ำได้ ซึ่งในช่วงก่อนที่จะมีการบัญญัติกฎหมายน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ การดำเนินการขออนุญาตในการใช้น้ำจะถูกแบ่งออกเป็นหลากหลายประเภทคำร้องในการขออนุญาตการใช้น้ำ แต่เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายน้ำขึ้นจึงได้มีการรวมการดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำประเภทต่างๆ รวมอยู่ในการขออนุญาตใช้น้ำชนิดเดียวกันทั้งหมด อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการขอใช้น้ำ¹⁶⁶ สำหรับในประเทศเนเธอร์แลนด์การดำเนินการจัดการน้ำ และการอนุญาตในการใช้น้ำจะตั้งอยู่บนสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนภายในรัฐพึงจะต้องได้รับ และมีพื้นฐานของหลักการอนุญาตการใช้น้ำในตามหลักการ “ผู้มาก่อนมีสิทธิได้รับบริการก่อน” ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าว

¹⁶⁴ Havekes, Herman, Martin Koster, Wijn and Dekking, Rob Uijterlinde, Willem Wensink, and Ron Walkier, (Nwb Bank) Watergovernancethe Dutchwaterauthority Model. (Dutch Water Authorities 2017). P.39 - 41

¹⁶⁵ Government of the Netherlands, Water Tax of Netherlands [online], May 6, 2019, Available from <https://www.iamsterdam.com/en/living/everyday-essentials/finance/taxes>

¹⁶⁶ Government of the Netherlands, Water management [online], May 6, 2019, Available from <https://www.government.nl/topics/water-management/water-quality/towards-better-water-quality>

ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลา ดังนั้น ผู้ที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ก่อนย่อมได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก่อนได้อย่างไม่จำกัดเวลาการใช้ รวมทั้งผู้มีความจำเป็นในการใช้น้ำมีสิทธิครอบครองน้ำเพื่อใช้ อย่างไรก็ตาม การบริหารการจัดการน้ำตลอดถึงการอนุญาตการใช้น้ำจะต้องคำนึงถึงช่วงเวลาที่ปริมาณน้ำมีความขาดแคลน โดยตามกฎหมายน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการกำหนดรูปแบบในการอนุญาตการใช้น้ำ โดยให้หน่วยงานกลาง และหน่วยงานน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตการดำเนินการ ซึ่งรูปแบบของการอนุญาตใช้น้ำในปัจจุบันของประเทศเนเธอร์แลนด์ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ มาตรา 6.4 และมาตรา 6.5 ซึ่งเป็นการกำหนดการขออนุญาตในการใช้น้ำทั้งน้ำบนผิวดิน และน้ำบาดาล (น้ำใต้ดิน) โดยการกำหนดว่าการใช้น้ำบาดาลในปริมาณมากจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานประจำจังหวัด (The Provincial Executive) ในขณะที่หากเป็นการขออนุญาตการใช้น้ำบาดาลในปริมาณน้อย ต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานน้ำ (The Regional water authority) และสำหรับการใช้น้ำบนผิวดินจะต้องได้รับอนุญาตการใช้น้ำจากหน่วยงานน้ำ (The Regional water authority) หรือ รัฐมนตรีกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการน้ำ (The Ministry of Infrastructure and Water Management) อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่มีภาวะขาดแคลนน้ำ การใช้น้ำตามความเหมาะสม ไม่จำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตแต่อย่างใด สำหรับการดำเนินการขออนุญาตการใช้น้ำนั้น ผู้ประสงค์ที่จะใช้น้ำทุกประเภทต้องดำเนินการขออนุญาตโดยยื่นใบคำร้องขออนุญาตการใช้น้ำ ซึ่งสามารถยื่นได้ที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสงค์จะมีการใช้น้ำ ภายหลังจากที่ได้รับคำร้องแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่จะนำส่งคำร้องไปยังหน่วยงานน้ำระดับท้องถิ่น¹⁶⁷

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Chulalongkorn University

สำหรับอัตราค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ จะถูกจัดเก็บอยู่ในรูปแบบของภาษีน้ำ อันเป็นลักษณะของภาษีเฉพาะ โดยจะมีการจัดเก็บจากการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ รวมถึงการจัดเก็บในกิจกรรมการใช้น้ำที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอเฉพาะการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามประเภทของการใช้น้ำตลอดจนจำนวนของผู้ใช้ในแต่ละประเภทการใช้ ดังนี้

¹⁶⁷ Government of the Netherlands, Water Act of Netherlands [online], May 6, 2019, Available from <https://www.government.nl/documents/leaflets/2009/12/31/water-act>

อัตราภาษีค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 - 2019			
ประเภทการใช้น้ำ	อัตราภาษีค่าใช้น้ำในปี ค.ศ. 2017 ¹⁶⁸	อัตราภาษีค่าใช้น้ำในปี ค.ศ. 2018 ¹⁶⁹	อัตราภาษีค่าใช้น้ำใน ปี ค.ศ. 2019 ¹⁷⁰
ประเภทการใช้น้ำ เพื่อการอยู่อาศัย	€ 108.34 per home	€ 110.02 per home	€ 112.58 per home
ประเภทการใช้น้ำใน อาคาร	0.015967% ของมูลค่า อสังหาริมทรัพย์	0.014636% ของมูลค่า อสังหาริมทรัพย์	0.013450% ของ มูลค่าอสังหาริมทรัพย์
ประเภทการใช้น้ำใน พื้นที่เปิดโล่ง	€ 87.39 per hectare (10,000 m ²)	€ 91.25 per hectare (10,000 m ²)	€ 100.59 per hectare (10,000 m ²)
ประเภทการใช้น้ำใน พื้นที่ธรรมชาติ	€ 2,04 per hectare (10,000 m ²)	€ 1.96 per hectare (10,000 m ²)	€ 2.10 per hectare (10,000 m ²)

3.4.1.1 ผลจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์

การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์มีลักษณะเป็นภาษีเฉพาะ ซึ่งมีวิธีการดำเนินการในรูปแบบของการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำตามหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายจากการใช้น้ำทุกประเภทของผู้ใช้น้ำ และทุกประเภทกิจกรรมการใช้น้ำ โดยการจัดเก็บค่าใช้น้ำในลักษณะภาษีเฉพาะนี้ เป็นเครื่องมือที่สามารถใช้เป็นตัวหนุนในการพัฒนา รับปรุง และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำในลักษณะนี้ยังเป็นการช่วยกระตุ้นให้ประชาชนให้ความสำคัญในการ

¹⁶⁸ Government of the Netherlands, Water authority tax rates in 2017 [online], May 6, 2019, Available from <https://www.waternet.nl/service-en-contact/waterschapsbelasting/kosten-waterschapsbelasting-eerdere-jaren/>

¹⁶⁹ Government of the Netherlands, Water authority tax rates in 2018 [online], May 6, 2019, Available from <https://www.waternet.nl/en/service-and-contact/water-authority-tax/water-authority-tax-rates/>

¹⁷⁰ Government of the Netherlands, Water authority tax rates in 2019 [online], May 6, 2019, Available from <https://www.waternet.nl/en/service-and-contact/water-authority-tax/water-authority-tax-rates/>

ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างประหยัด นอกจากนี้ยังเป็นการลดความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชน อันส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต่อไป

3.4.1.2 ศึกษาลักษณะรูปแบบแนวทางการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์เปรียบเทียบการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย

ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จึงทำให้สิทธิในน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ต้องตั้งอยู่บนความผูกพันภายใต้สนธิสัญญาต่างๆ เช่นเดียวกับหลายประเทศในภาคีสมาชิก ซึ่งรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้รับรองสิทธิในการใช้น้ำในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนด้วยเหตุประเทศเนเธอร์แลนด์จึงได้มีการวางกรอบสิทธิในน้ำให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน คือ ทรัพยากรน้ำจะต้องมีเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ทรัพยากรน้ำจะต้องมีคุณภาพ และปริมาณที่เหมาะสมต่อประชาชน รวมทั้งประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงซึ่งทรัพยากรน้ำได้อย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ในประเทศเนเธอร์แลนด์ทรัพยากรน้ำถือเป็นทรัพยากรสาธารณะ ตามแนวคิดทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม และให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อันสอดคล้องกับการที่ประเทศเนเธอร์แลนด์รับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในฐานะสิทธิมนุษยชน ซึ่งประชาชนในประเทศมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้ตามหลักผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ์ (Prior Appropriation) แต่การใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำของรัฐ โดยรัฐบาลเนเธอร์แลนด์มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 21 ของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งในการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์มีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารราชการ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการบริหารงานในรูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง โดยมีกระทรวงการขนส่งการโยธาธิการและน้ำ (The Ministry of Transport, Public Works and Water management) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการน้ำเพื่อมุ่งป้องกันน้ำท่วม และมีการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานการบริหารจัดการน้ำระดับประเทศ (Rijkswaterstaat) ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารน้ำ พ.ศ. 2443 ซึ่งเป็นคณะกรรมการน้ำทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาที่เกี่ยวกับกฎหมายน้ำ การบริหารจัดการน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการแหล่งน้ำสำคัญ รวมทั้งมีกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการน้ำ (The Ministry of Infrastructure and Water Management) หน้าที่รับผิดชอบนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์คุณภาพน้ำและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม และรับผิดชอบนโยบายระดับชาติด้านการเกษตรการจัดการธรรมชาติ

นอกจากนี้ ได้แบ่งการบริหารจัดการน้ำออกเป็น 3 ระดับ คือ **ระดับประเทศ (National water)** ที่มีรัฐบาลกลางรับผิดชอบนโยบายและมาตรการระดับชาติ นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมีหน้าที่

รับผิดชอบมาตรฐานการป้องกันน้ำท่วม **ระดับจังหวัด** ซึ่งเป็นการบริหารจัดการน้ำภายใต้พระราชบัญญัติจังหวัด โดยมี “คณะกรรมการน้ำ” (Water Boards) ตามจำนวนเขตลุ่มน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีหน้าที่อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Water Authorities Act) เป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินงานภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกลางกำหนดในนโยบายระดับชาติระดับจังหวัด **ระดับท้องถิ่น** ที่ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติน้ำ และพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ในการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศนั้น ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ใช้ระบบอนุญาต เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามหลักการ “ผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ์” (Prior Appropriation) ดังนั้น ผู้ที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ก่อนย่อมได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก่อนได้อย่างไม่จำกัดเวลาการใช้ โดยการดำเนินการขออนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำนั้นจะต้องเป็นไปตามที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งการดำเนินการขออนุญาตในการใช้น้ำจะถูกแบ่งออกเป็นหลากหลายประเภทคำร้องในการขออนุญาตการใช้น้ำ รวมทั้งการอนุญาตการใช้น้ำจะต้องคำนึงถึงช่วงเวลาที่มีปริมาณน้ำมีความขาดแคลน

สำหรับการเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์จะถูกเรียกเก็บตามประเภทผู้ใช้น้ำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 117 พระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Water Authorities Act) โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ผู้ใช้น้ำในลักษณะเพื่อการอยู่อาศัย (ผู้ใช้น้ำในภาคครัวเรือน) ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของพื้นที่ธรรมชาติ (owners of natural areas) ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของพื้นที่เปิดโล่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นเกษตรกร (owners of other open land) และผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อการอยู่อาศัยและประกอบธุรกิจ (owners of real estate) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้น้ำในเชิงพาณิชย์ ซึ่งในการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะดำเนินการโดยจัดเก็บโดยคณะกรรมการน้ำ (waterschapsbelasting) ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บจะถูกนำไปใช้ในการจัดการระบบน้ำในภูมิภาคนั้นๆ การจัดเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเดียวกับการจัดเก็บภาษี โดยตั้งอยู่บนหลักการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder participation) และหลักการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งการที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องจ่ายภาษีนี้เป็นไปตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย คือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐ ดังนั้นแล้วการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ จึงมีลักษณะการจัดเก็บในรูปแบบของภาษีเฉพาะที่จะเรียกเก็บจากประชาชนทุกคนในประเทศ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ทรัพยากรน้ำ และเมื่อหักต้นทุนในการจัดแล้ว รายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำต่อไป

สำหรับประเทศไทยก็มีการบริหารจัดการน้ำที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ กล่าวคือ ประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในฐานะทรัพยากรทางธรรมชาติ อันรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพ และ

เพียงพอต่อการอุปโภค บริโภคให้แก่ประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้าใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม ตามแนวคิดที่ถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังที่รับรองไว้ในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยมีลักษณะเป็นการบริหารจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น อันเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการเช่นเดียวกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศไทยมีหน่วยงาน “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดกรอบแนวทาง และประสานงานในการบริหารจัดการน้ำระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำในประเทศ โดยมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยนั้น แตกต่างจากประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ ประเทศไทยมีหน่วยงานเฉพาะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภท

ดังนั้นแล้วในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยจึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยประเทศไทยแบ่งประเภททรัพยากรน้ำที่จะถูกจัดเก็บค่าใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท คือ ทรัพยากรน้ำธรรมชาติ ซึ่งจะถูกจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยแบ่งประเภทผู้ใช้น้ำที่จะถูกเรียกเก็บค่าใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม และการใช้น้ำในปริมาณมาก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในขณะที่ทรัพยากรน้ำทางการเกษตร หรือทางน้ำชลประทาน จะถูกจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการแบ่งประเภทผู้ใช้ออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ใช้น้ำที่เป็นเจ้าของที่ดินในเขตชลประทาน หรือผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม นอกเขตชลประทาน และผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นทั้งในและนอกเขตชลประทาน และทรัพยากรน้ำประเภทสุดท้าย อันได้แก่ทรัพยากรน้ำบาดาล ผู้ใช้น้ำจะถูกจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่แบ่งประเภทในการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามลักษณะของพื้นที่การใช้ทรัพยากร โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การใช้น้ำบาดาลในท้องที่มีประปาใช้ และการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ที่ไม่มีประปาใช้

อย่างไรก็ตาม ในการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำธรรมชาติ ทรัพยากรน้ำทางการเกษตรหรือทางน้ำชลประทาน และทรัพยากรน้ำบาดาล ต่างก็ต้องได้รับอนุญาตในการใช้ทรัพยากรผ่านขั้นตอนการขออนุญาตการใช้ทรัพยากรจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่นเดียวกับการขออนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเมื่อผู้ใช้น้ำดำเนินการขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรน้ำแล้ว ผู้ใช้น้ำจะต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าใช้น้ำเช่นว่านั้น ซึ่งการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยตั้งอยู่บนหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays) คือ

ผู้ที่ใช้ทรัพยากรจะต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมตอบแทนในการใช้ทรัพยากร จึงทำให้การการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยมีลักษณะเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำนี้ เมื่อหักต้นทุนในการบริหารจัดการแล้ว จะถูกนำส่งเข้ากองทุนเฉพาะในแต่ละประเภทของทรัพยากรน้ำ อันมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียน โดยไม่ต้องนำเงินรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำส่งเข้าคลังแผ่นดิน และรายได้ที่ถูกส่งเข้ากองทุนหมุนเวียนนั้น จะถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภทต่อไป ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับรูปการการจัดเก็บภาษีน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีลักษณะเป็นภาษีเฉพาะ

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ระหว่าง ประเทศไทย และ ประเทศเนเธอร์แลนด์		
รูปแบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ประเทศไทย	ประเทศเนเธอร์แลนด์
การรับรองสิทธิทรัพยากร น้ำในรัฐธรรมนูญ	ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการ บำรุงรักษา และสามารถเข้าถึงในทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมถึงรัฐมีหน้าที่ในการจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอ ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมและยั่งยืน	มาตรา 21 รัฐบาลมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นอยู่ของประเทศ รวมไปถึงการป้องกัน และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม มาตรา 133 มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำและมีการกำหนดกรอบการดำเนินงานในการบริหารจัดการน้ำ
กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำ	ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	
สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ	ระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian right system)	ระบบยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ (Prior appropriation system)
กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำ และจัดเก็บค่าใช้น้ำ	- พ.ร.บ.. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 - พ.ร.บ.. ชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม - พ.ร.บ.. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	- พระราชบัญญัติน้ำ - พระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Water Authorities Act)

<p style="text-align: center;">ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ระหว่าง ประเทศไทย และ ประเทศเนเธอร์แลนด์</p>		
รูปแบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ประเทศไทย	ประเทศเนเธอร์แลนด์
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ บริหารจัดการน้ำ และจัดเก็บค่า ใช้น้ำ	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ - คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ - กรมชลประทาน - กรมทรัพยากรน้ำบาดาล 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานการบริหารจัดการน้ำ ระดับประเทศ (Rijkswaterstaat)- - คณะกรรมน้ำของประเทศ เนเธอร์แลนด์
ประเภทผู้ใช้น้ำ	<p>แบ่งออกเป็น 3 ประเภท</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ 2. การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม 3. การใช้น้ำในปริมาณมาก 	<p>แบ่งออกเป็น 4 ประเภท</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้ใช้น้ำเพื่อการอยู่อาศัย (ผู้ใช้น้ำ ในภาคครัวเรือน) 2. ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของ พื้นที่ธรรมชาติ (owners of natural areas) 3. ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของ พื้นที่เปิดโล่ง (owners of other open land) 4. ผู้ใช้น้ำที่มีลักษณะเป็นเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ เพื่อการอยู่อาศัย และประกอบธุรกิจ (การใช้น้ำใน เชิงพาณิชย์) (owners of real estate)
รูปแบบในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	<p>ผู้ใช้น้ำที่ได้รับอนุญาตจะถูก จัดเก็บ ค่าใช้น้ำในรู ปแบบ ค่าธรรมเนียม ตามหลักผู้ใช้เป็นผู้ จ่าย (User pays)</p>	<p>ผู้ใช้น้ำที่ได้รับอนุญาตจะถูกจัดเก็บ ค่าใช้น้ำในรูปแบบภาษี ตามหลัก ผู้ได้รับ ประโยชน์ เป็น ผู้จ่าย (Beneficiaries pays)</p>
รายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	<p>หักต้นทุนแล้ว ส่วนที่เหลือนำเข้า กองทุนหมุนเวียนตามแต่ประเภท ของทรัพยากรน้ำ</p>	<p>หักต้นทุนแล้ว ส่วนที่เหลือนำไป พัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำ</p>

3.4.2 การจัดเก็บค่าใช้น้ำประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่มหาศาลประกอบไปด้วยรัฐต่างๆ มากถึง 50 รัฐ ดังนั้น ในการบริหารจัดการน้ำในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการวางกรอบกว้างๆ และกฎหมายของรัฐต่างๆ ที่เป็น การกำหนดรายละเอียดในการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสมในแต่ละรัฐ อำนาจที่แท้จริงในการบริหารจัดการน้ำในแต่ละรัฐจึงมีความแตกต่างกันออกไปแล้วแต่รายละเอียดของกฎหมายในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบหลักการที่รัฐบาลกลางได้กำหนดไว้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดสิทธิการใช้น้ำที่ตั้งอยู่บนหลักการสองหลักการ คือ หลัก Riparian Doctrine¹⁷¹ ซึ่งเป็นสิทธิที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้น้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ ทรัพยากรน้ำตาม หลักการนี้จึงถือว่าเป็นทรัพยากรสาธารณะ โดยมีรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในการใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์ต่อประชาชนในรัฐให้มากที่สุด ซึ่งการบริหารจัดการน้ำภายใต้หลักการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ ลักษณะนี้เป็นหลักการที่ใช้มากในรัฐทางตะวันออกของประเทศ อาทิเช่น รัฐบริติชโคลัมเบีย รัฐแมริแลนด์ เป็นต้น เนื่องจากการกำหนดสิทธิการใช้น้ำในลักษณะนี้เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ในทรัพยากรน้ำ เพราะการใช้น้ำภายใต้หลักการนี้เจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่ริมน้ำ หรือใกล้ แหล่งน้ำมากที่สุด มีหน้าที่ในการรู้จักการใช้น้ำอย่างเหมาะสม (Reasonable use) และมีสิทธิในการ ได้รับการคุ้มครองจากการใช้น้ำอย่างไม่เหมาะสม หรือการใช้ที่เกินสมควร (Unreasonable use) จากผู้ใช้น้ำรายอื่นๆ ในทางน้ำเดียวกัน หรือ บริเวณใกล้เคียงกัน

หลักการกำหนดสิทธิการใช้น้ำประเทศสหรัฐอเมริกาอีกประการหนึ่งคือ หลัก Prior Appropriation Doctrine¹⁷² ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่ใช้น้ำ ก่อน อันเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากการให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่ตั้งถิ่นฐานในดินแดนก่อน ซึ่งผู้ที่เขามาตั้งถิ่นฐานทีหลังต้องให้ความเคารพโดยการที่จะนำน้ำอันเป็นทรัพยากรไปใช้นั้น ต้องเป็น การนำไปใช้อย่างเกิดประโยชน์ (Beneficial use) กล่าวคือ เป็นไปเพื่อการอุปโภคบริโภค การชลประทาน การอุตสาหกรรม การชลประทาน เป็นต้น ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำภายใต้ หลักการดังกล่าวนี้ทรัพยากรน้ำจึงถูกบัญญัติให้เป็นสมบัติของสาธารณะ ประชาชน หรือของรัฐ โดยไม่ว่าจะถูกบัญญัติไว้ในลักษณะใดก็ตาม แต่รัฐในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนมีหน้าที่ ในการรับผิดชอบบริหารจัดการอย่างเหมาะสม ตลอดจนการให้สิทธิในการใช้น้ำและการได้รับความ

¹⁷¹ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 2 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ,” (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ กันยายน, 2544). หน้า 10-2

¹⁷² เรื่องเดียวกัน หน้า 10-3

คุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำของประชาชน ซึ่งภายใต้หลักการนี้จึงถือได้ว่าสิทธิในการใช้น้ำเป็นสิทธิในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิที่มีมูลค่าสามารถซื้อขาย โอน หรือสามารถดกทอดกันในทางมรดก อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่าสิทธิในการใช้น้ำภายใต้หลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้เมื่อได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในการใช้น้ำ และหากเป็นการใช้ทรัพยากรในทางที่เป็นประโยชน์ก็สามารถเก็บกักน้ำไว้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลของผู้ใช้ได้ แต่หากเป็นการใช้อย่างไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ไม่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในการใช้ หรือเป็นการใช้ไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์ ผู้ใช้น้ำดังกล่าวก็ไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลได้ ซึ่งหลักการกำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่ใช้น้ำก่อน หรือ Prior Appropriation Doctrine เป็นหลักการที่มีอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรน้ำของ 17 รัฐที่อยู่ทางซีกตะวันตกของประเทศสหรัฐอเมริกาอาทิ ยูทาห์ และวอชิงตัน เป็นต้น¹⁷³

นอกจากหลักการทั้งสองประการข้างต้นนี้แล้ว พบว่าได้มีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำในประเทศสหรัฐอเมริกา อันเป็นแนวคิดที่ศาลของรัฐต่างๆ ใช้ในการคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่เรียกว่า แนวคิด The Public Trust Doctrine¹⁷⁴ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้น้ำ อันเป็นทรัพยากรของรัฐ โดยรัฐต้องจัดการน้ำเพื่อประโยชน์ของประชาชน และการใช้น้ำบางลักษณะจะได้รับความคุ้มครองเสมอ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และคุ้มครองทั้งทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน และคุ้มครองปริมาณน้ำให้เพียงพอสำหรับการใช้ในอนาคต ดังนั้น แนวคิดสิทธิการใช้ น้ำของประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันนี้จึงถือได้ว่าเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรของรัฐ โดยกฎหมายในแต่ละรัฐจึงถือว่าน้ำเป็นทรัพยากรของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ในแต่ละรัฐมีการจำแนกสิทธิในการใช้น้ำระหว่างน้ำบนดิน (Surface water) น้ำใต้ดิน (Groundwater) ที่แตกต่างกันออกไป เช่น รัฐนิวแม็กซิโก และรัฐโคโลราโดมีหลักการกำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่ใช้น้ำก่อน หรือ Prior Appropriation Doctrine

¹⁷³ Tiffany Dowell, Prior appropriation doctrine governs water law in the West [ออนไลน์], May 20, 2019, Available from <https://www.progressivecattle.com/topics/management/the-prior-appropriation-doctrine>

¹⁷⁴ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ "แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย" เล่ม 2 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ." (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ กันยายน, 2544). หน้า 10-3

ทั้งในน้ำบนดิน และน้ำใต้ดิน ในขณะที่รัฐเท็กซัสใช้หลักการกำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่ใช้มาก่อน หรือ Prior Appropriation Doctrine เฉพาะในน้ำบนดิน¹⁷⁵

3.4.2.1 หลักการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากแนวคิดสิทธิในการใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะประกอบด้วยรัฐหลายรัฐ และมีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่เป็นของเฉพาะในแต่ละรัฐ แต่หลักการที่เหมือนกัน คือแนวคิดที่น้ำถือเป็นทรัพยากรของประชาชนโดยมีรัฐเป็นผู้มีหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์อย่างี่ปรากฏในกฎหมายน้ำของรัฐบริติชโคลัมเบีย¹⁷⁶และกฎหมายน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียที่ให้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ถือว่าเป็นของประชาชนในรัฐ แต่สิทธิในการใช้น้ำให้เป็นไปตามที่มีกฎหมายกำหนด¹⁷⁷ ด้วยเหตุนี้ในการบริหารจัดการน้ำและจัดเก็บค่าใช้น้ำจึงต้องมีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำโดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะ หรือ อาจเป็น คณะกรรมการน้ำ (Water Commissioner) ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการควบคุมทรัพยากรน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย¹⁷⁸ซึ่งมีหน้าที่จัดการการจัดสรรทรัพยากรน้ำรวมทั้งเป็นผู้ควบคุมสิทธิในการใช้น้ำ

¹⁷⁵ Tiffany Dowell, Prior appropriation doctrine governs water law in the West [online], May 20, 2019. Available from <https://www.progressivecattle.com/topics/management/the-prior-appropriation-doctrine>

¹⁷⁶ Queen's Printer, Water act 1996 :Vesting water in government [online], May 20, 2019. Available from https://www.bclaws.ca/civix/document/id/rs/rs/96483_01

(1) The property in and the right to the use and flow of all the water at any time in a stream in British Columbia are for all purposes vested in the government, except only in so far as private rights have been established under licences issued or approvals given under this or a former Act.

(2) No right to divert or use water may be acquired by prescription.

¹⁷⁷ WATER CODE :DIVISION 1. GENERAL STATE POWERS OVER WATER [100 - 540] (Division 1 enacted by Stats. 1943, Ch. 368.) [online], May 20, 2019. Available from https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayexpandedbranch.xhtml?tocCode=WAT&division=7.&title=&part=&chapter=&article=102: All water within the State is the property of the people of the State, but the right to the use of water may be acquired by appropriation in the manner provided by law.(Enacted by Stats. 1943, Ch. 368.)

¹⁷⁸ California Legislative Information, State Water Resources Control Board Administrative Hearings Office [1110 - 1114] [online], May 20, 2019. Available from <http://leginfo.legislature>.

ตลอดจนแก้ไขปัญหาสิทธิในการใช้ระหว่างผู้ใช้น้ำ นอกจากนี้ในช่วงฤดูแล้งหน่วยงานเฉพาะที่มีหน้าที่จัดการด้านน้ำ หรือ คณะกรรมาธิการน้ำ (Water Commissioner) สามารถใช้อำนาจในการให้ผู้ใช้น้ำหยุดใช้น้ำ หากมีการร้องจากผู้มีสิทธิใช้น้ำเดิมที่มีสิทธิใช้น้ำอยู่ก่อนได้¹⁷⁹

สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันออกไปตามแต่กฎหมายของแต่ละรัฐ แต่ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย เนื่องจากรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นรัฐที่มีปริมาณการทำการเกษตรสูง รวมทั้งมีจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก จึงมีความต้องการการใช้น้ำในอัตราสูง เพราะมีการใช้น้ำทั้งในภาคการเกษตร และการดำรงชีพ การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ อาทิเช่น การตั้งราคาน้ำอย่างเป็นระบบ จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸⁰ การจัดเก็บค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น ปรากฏเริ่มจากรัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนียในมาตรา 10 ส่วนที่ 2 ที่ได้ประกาศว่าทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในรัฐจัดเป็นสวัสดิการที่รัฐต้องจัดหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในรัฐ ซึ่งต้องเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ และเต็มความสามารถ รวมทั้งให้คำนึงถึงการกักน้ำเสียหรือการใช้ที่ไม่เหมาะสม หรือวิธีการใช้น้ำอย่างไม่มีเหมาะสม ตลอดถึงการใช้น้ำเพื่อการอนุรักษ์ สำหรับสิทธิในการใช้น้ำต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์เพื่อประโยชน์ของประชาชนและเพื่อสวัสดิการสาธารณะ¹⁸¹ อันเป็นบทบัญญัติหลักการในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งสิทธิในการใช้น้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียตั้งอยู่บนหลักการ Riparian Doctrine อันเป็นการกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้น้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ และหลักการ Prior Appropriation

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=WAT&division=2.&title=&part=1.&chapter=3.5.&article=

¹⁷⁹ FindLaw Attorney Writers, Water Rights Law: Prior Appropriation [online], May 20, 2019. Available from <https://corporate.findlaw.com/business-operations/water-rights-law-prior-appropriation.html>

¹⁸⁰ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ "แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย" เล่ม 2 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ." (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพมหานคร, 2544). หน้า 10-5

¹⁸¹ California Legislative Information, California Constitution [online], 20 พฤษภาคม 2562. Available from

Doctrine อันเป็นการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำให้แก่ผู้ที่ใช้น้ำเดิมที่อยู่มาก่อน และเป็นการที่จะนำน้ำไปใช้นั้น ต้องเป็นการนำไปใช้อย่างเกิดประโยชน์ (Beneficial use)¹⁸² แต่อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรน้ำยังคงถือว่าเป็นของประชาชนในรัฐ โดยมีรัฐบาลแคลิฟอร์เนียเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการให้ประชาชนได้ใช้อย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์¹⁸³ตามหลักการที่กฎหมายน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียได้บัญญัติไว้ ตลอดจนมีหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันทรัพยากรน้ำในของรัฐ สำหรับในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ กรมทรัพยากรน้ำประจำรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีหน้าที่จัดการทรัพยากรน้ำของแคลิฟอร์เนียให้เกิดความยั่งยืนโดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและปกป้องฟื้นฟูและเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและมนุษย์¹⁸⁴และคณะกรรมการน้ำของแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีภารกิจในการรักษา ปรับปรุง และฟื้นฟูคุณภาพของแหล่งน้ำและน้ำดื่มของรัฐแคลิฟอร์เนีย เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และการใช้ประโยชน์ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เหมาะสมและเป็น การใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของคนประชาชนในปัจจุบันและอนาคต¹⁸⁵ โดยคณะกรรมการน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมทรัพยากรน้ำประจำ

¹⁸² มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ "แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย" เล่ม 2 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ." (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ กันยายน, 2544). หน้า 10-7

¹⁸³ WATER CODE :DIVISION 1. GENERAL STATE POWERS OVER WATER [100 - 540] (Division 1 enacted by Stats. 1943, Ch. 368.) [online] , May 20, 2019. Available from http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=WAT§ionNum=100
CHAPTER 1. General State Policy 100.

It is hereby declared that because of the conditions prevailing in this State the general welfare requires that the water resources of the State be put to beneficial use to the fullest extent of which they are capable, and that the waste or unreasonable use or unreasonable method of use of water be prevented, and that the conservation of such water is to be exercised with a view to the reasonable and beneficial use thereof in the interest of the people and for the public welfare. The right to water or to the use or flow of water in or from any natural stream or watercourse in this State is and shall be limited to such water as shall be reasonably required for the beneficial use to be served, and such right does not and shall not extend to the waste or unreasonable use or unreasonable method of use or unreasonable method of diversion of water.(Enacted by Stats. 1943, Ch. 368.)

¹⁸⁴ California department of water resources, About [online] , May 20, 2019. Available from <https://water.ca.gov/About>

¹⁸⁵ Ibid.

รัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่ เป็นผู้กำหนดการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยเริ่มจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำ ในปี ค.ศ. 1914 (The Water Commission Act) ซึ่งได้เป็นจุดเริ่มต้นในการออกใบอนุญาตการใช้น้ำที่ยังคงเป็นกระบวนการที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหน่วยงานอันพัฒนาต่อมาเป็นคณะกรรมการน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียและได้รับอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการใช้น้ำรัฐแคลิฟอร์เนีย ทั้งนี้ไม่รวมถึงการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาล อย่างไรก็ตามศาลฎีกาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำบาดาลไว้ในได้การตัดสินในกรณี 1903 Katz v. Walkinshaw ว่าบทบัญญัติ การใช้น้ำโดยเป็น"การใช้อย่างสมเหตุสมผล" ซึ่งเป็นหลักการในการใช้น้ำที่ควบคุมสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทอื่น ๆ นั้น ก็ให้มีผลครอบคลุมถึงทรัพยากรน้ำบาดาลเช่นกัน พระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำ ในปี ค.ศ. 1914 (The Water Commission Act) นี้เป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งภายหลังได้พัฒนามาเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรน้ำในปัจจุบันสำหรับอัตราค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น ในปี ค.ศ. 2000 รัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำเพื่อการอนุรักษ์¹⁸⁶ ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายน้ำของแคลิฟอร์เนีย ในมาตรา 370 ที่กำหนดให้มีการกำหนดราคาน้ำโดยหน่วยงานรัฐผู้มีหน้าที่ในการจัดการน้ำ ทั้งในส่วนที่ใช้สำหรับแจกจ่ายและจำหน่าย โดยการกำหนดราคาดังกล่าวนี้นี้เป็นการกำหนดราคาน้ำเพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการใช้น้ำที่ไม่เหมาะสม และเป็นการรักษาน้ำไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน เพราะการกำหนดราคาน้ำเป็นวิธีหนึ่งที่สามารถใช้เพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้น้ำประหยัดน้ำ เพิ่มการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸⁷ และมาตรา 372 ที่เป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยมีรูปแบบในการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามปริมาณการใช้จริง คือเป็นการเรียกเก็บค่าใช้น้ำผ่านมิเตอร์เพื่อวัดปริมาณของการใช้น้ำ รวมทั้งหน่วยงานรัฐจะต้องมีการจัดสรรการใช้น้ำให้เหมาะสมต่อการ

¹⁸⁶ Rancho California water district Two-Year Rate Study final Report June 4,2018 [online], May 20, 2019. Available from <https://www.ranchowater.com/DocumentCenter/View/3752/RCWD--Cost-of-Service-Study---2018-Two-Year-Rate-Study-Report> P.3

¹⁸⁷370 :WATER CODE – WATDIVISION 1. GENERAL STATE POWERS OVER WATER CHAPTER 3.4. Allocation-Based Conservation Water Pricing [online] , May 20, 2019. Available from https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=WAT&division=1.&title=&part=&chapter=3.4.&article=

ใช้ประโยชน์และความเหมาะสมของผู้ใช้น้ำ¹⁸⁸ สำหรับประเภทของผู้ใช้น้ำ ถูกจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ใช้ในภาคครัวเรือน กล่าวคือ เป็นประเภทผู้ใช้น้ำ สำหรับการอยู่อาศัยจะได้รับปริมาณน้ำที่ใช้อต่อเดือนที่ปรับเปลี่ยนตามจำนวนของคนสมาชิกในบ้าน โดยคำนึงถึงพื้นที่ชลประทานที่เป็นแหล่งน้ำ และสภาพอากาศ ซึ่งในบางเขตพื้นที่ของรัฐแคลิฟอร์เนียมีการกำหนดอัตราการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำประเภทนี้ไว้อย่างเฉพาะ อย่างเช่นในเขตพื้นที่ El Rancho เมืองทูลาเร่ รัฐแคลิฟอร์เนียที่กำหนดให้ผู้ใช้น้ำในประเภทนี้จะได้รับงบประมาณในการใช้น้ำ 55 แกลลอนน้ำต่อคนต่อวันโดยสามารถปรับเปลี่ยนปริมาณน้ำที่สามารถใช้ได้ตามจำนวนของผู้อยู่อาศัยจริง นอกจากนี้ยังรวมถึงการเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่ (น้ำหนักมากกว่า 100 ปอนด์) และสถานที่ที่มีความต้องการทางการแพทย์ หรือผู้ใช้น้ำที่มีความจำเป็นต่อการใช้งานน้ำเช่น ผู้ใช้น้ำที่เข้าบ้านเป็นสถานรับดูแล¹⁸⁹

ประเภทที่สอง ผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นผู้ใช้น้ำที่ประกอบด้วยธุรกิจร้านอาหาร อาคารสำนักงาน ร้านซ่อมรถยนต์ ร้านสะดวกซื้อ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น¹⁹⁰

ประเภทที่สาม ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผู้ใช้น้ำเพื่อทำการเกษตร

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดประเภทผู้ใช้น้ำออกทั้งสิ้น 3 ประเภท แต่สำหรับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนียมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อดำรงชีพ ซึ่งคือผู้ใช้น้ำในภาคครัวเรือน และกลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมาก ซึ่งประกอบไปด้วย ประเภทผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม รวมถึงผู้ใช้น้ำที่เป็นสถาบันต่างๆ โดยในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำนั้น ยังมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในอัตราที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะการใช้ โดยจำแนกระดับการใช้ออกเป็น 4 ระดับ คือ¹⁹¹

¹⁸⁸372 :WATER CODE – WATDIVISION 1. GENERAL STATE POWERS OVER WATER CHAPTER 3.4. Allocation-Based Conservation Water Pricing [online] , May 20, 2019. Available from https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=WAT&division=1.&title=&part=&chapter=3.4.&article=

¹⁸⁹Rancho water, Residential customers [online] , May 20, 2019. Available from <https://www.ranchowater.com/213/Residential-Customers>

¹⁹⁰Ibid.

¹⁹¹Ibid. P.5

ระดับที่หนึ่ง การใช้น้ำในอาคาร (Indoor Water Budget Factors)

ระดับที่สอง การใช้น้ำภายนอก (Outdoor Water Budget Factors)

ระดับที่สาม การใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ/ไม่เหมาะสม (Inefficient Water Use) ซึ่งเป็นการใช้น้ำในปริมาณที่สูงกว่าการใช้น้ำในระดับที่ 2 สูงถึง 150% ของปริมาณน้ำที่ใช้ได้

ระดับที่สี่ การใช้อย่างสิ้นเปลือง (Wasteful Water Use) ซึ่งเป็นการใช้ที่มีอัตราการใช้น้ำสูงกว่าการใช้น้ำในระดับที่ 3

สำหรับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามการจำแนกระดับของการใช้น้ำนั้น เป็นการกำหนดอัตราค่าใช้โดยคิดจากปริมาณของการใช้น้ำตามจริง ซึ่งการที่จะกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมีความแตกต่างกันออกไป แต่สิ่งที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่ออัตราค่าน้ำในพื้นที่ที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดอัตรา คือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ที่มีผลต่อปริมาณน้ำในระบบ การไหลเวียนของน้ำในระบบ ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ¹⁹² โดยการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำนั้นเป็นการคิดในราคาอัตราต่อร้อยลูกบาศก์ฟุต (hundred cubic feet/hcf) ตัวอย่างเช่นอัตราค่าใช้น้ำในเขตพื้นที่ El Rancho เมืองทูลาเร่ รัฐแคลิฟอร์เนีย ดังนี้¹⁹³



¹⁹² Witpress, The cost of water and water markets in Southern California, USA W. G. HamerGeomatrix Consultants, Inc, Newport Beach, California, USA ,WIT Transactions on Ecology and the Environment, Vol 103, © 2007 WIT Presswww.witpress.com, ISSN 1743-3541 (on-line) [online], 20 พฤษภาคม 2562 Available from <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/WRM07/WRM07046FU1.pdf>

¹⁹³Rancho water ,Customers Guide rates & charges between 2018 – 2019 [online], May 20, 2019. Available from <https://www.ranchowater.com/DocumentCenter/View/3707/Customer-Guide-Rates--Charges-2018-2019pub>

อัตราราคาค่าใช้น้ำสำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อดำรงชีพในเขตพื้นที่ El Rancho เมืองทูลาเร่ รัฐแคลิฟอร์เนีย อัตราหนึ่งดอลลาร์ต่อร้อยลูกบาศก์ฟุต (\$:hundred cubic feet/hfc) มีผลใช้นับแต่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2562	
ระดับที่หนึ่ง การใช้น้ำในอาคาร (Indoor Water Budget Factors)	\$0.738
ระดับที่สอง การใช้น้ำภายนอก (Outdoor Water Budget Factors)	\$ 1.611
ระดับที่สาม การใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ/ไม่เหมาะสม (Inefficient Water Use)	\$ 3.118
ระดับที่สี่ การใช้อย่างสิ้นเปลือง (Wasteful Water Use)	\$ 7.347
อัตราราคาค่าใช้น้ำสำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมากในเขตพื้นที่ El Rancho เมืองทูลาเร่ รัฐแคลิฟอร์เนีย อัตราหนึ่งดอลลาร์ต่อร้อยลูกบาศก์ฟุต (\$:hundred cubic feet/hfc) มีผลใช้นับแต่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2562	
ระดับที่หนึ่ง การใช้น้ำในอาคาร (Indoor Water Budget Factors)	\$1.351
ระดับที่สอง การใช้น้ำภายนอก (Outdoor Water Budget Factors)	\$ 3.118
ระดับที่สาม การใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ/ไม่เหมาะสม (Inefficient Water Use)	\$ 7.347

สำหรับการอนุญาตการใช้น้ำ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดเก็บค่าใช้น้ำ นั้น คณะกรรมาธิการน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการกำหนดขอบเขตแหล่งน้ำ การจัดทำระบบสาธารณูปโภคไฟฟ้า เพื่อใช้ไปยังเกษตรกรและเจ้าของฟาร์มปศุสัตว์ อย่างไรก็ตามหากการใช้น้ำเป็นไปตามหลักเกณฑ์ Riparian Right อันเป็นการกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้น้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ของตน และการใช้น้ำที่มาจากการซื้อน้ำจากผู้ขาย หรือการใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ดินของตนก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำต่อคณะกรรมาธิการน้ำของรัฐแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้น้ำในลักษณะอื่นที่ไม่เข้าลักษณะประเภทตามที่กล่าวไว้ก่อนนี้ ซึ่งเป็นการใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและอาจส่งผลให้มีการดำเนินคดีในชั้นศาลและมีค่าปรับในความผิดดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2561 – พ.ศ. 2562 ได้มีการจำแนกลักษณะของโครงการในการใช้น้ำ อันจะต้องชำระค่าธรรมเนียมในการขอใช้น้ำ และออกใบอนุญาต โดยจำแนกออกเป็นการชลประทานรายย่อย มีค่าธรรมเนียมในการลงทะเบียน 100 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี และการลงทะเบียนการใช้น้ำขนาดเล็ก การใช้น้ำเพื่อการปศุสัตว์ มีค่าธรรมเนียมในการลงทะเบียน 50 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี โดยอัตราค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในช่วงสองปีถัดไป เป็น 75 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี สำหรับปีงบประมาณ 2562-2563 และ 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี สำหรับปีงบประมาณ 2563-2564 และจะมีการเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต¹⁹⁴

3.4.2.2 การเช่าซื้อสิทธิใช้น้ำ-โอนสิทธิการใช้น้ำ

การเช่าซื้อสิทธิใช้น้ำ-โอนสิทธิการใช้น้ำเป็นหนึ่งในกระบวนการกักเก็บน้ำของธนาคารน้ำซึ่งมีอยู่ 2 วิธีการคือ การเติมน้ำลงในแอ่งน้ำ (Basin) โดยตรง กับการใช้การแทนที่เพื่อเติมน้ำลงในแอ่งน้ำการทำธนาคารน้ำ ใช้หลักตลาดเสรี (free market) ทางเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบแนวคิด ซึ่งทรัพยากรน้ำจะถูกมองเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง และนับว่าเป็นสินค้าหายาก ราคาของน้ำถูกกำหนดจากปริมาณน้ำที่มีอยู่ สถานที่ที่ต้องการใช้น้ำ ระยะเวลาในการใช้น้ำ และปริมาณน้ำที่ต้องการการทำธนาคารน้ำ จึงเป็นการทำสัญญาเช่าซื้อน้ำ (leasing water) ในระยะเวลาที่จำกัดตามที่มีการทำข้อตกลงระหว่างผู้ถือสิทธิหรือผู้ครอบครองน้ำกับผู้ต้องการใช้น้ำ และสามารถถ่ายโอนสิทธิชั่วคราวในการถือครองน้ำ โดยไม่ใช่เป็นการถ่ายโอนสิทธิผู้ครอบครองน้ำอย่างถาวร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและจำนวนน้ำที่ต้องการเช่าซื้อโดยส่วนมากการตัดสินใจเช่าซื้อน้ำของแต่ละคนจะขึ้นอยู่กับมูลค่าของตลาดน้ำในปัจจุบัน ความเสี่ยงและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรม รวมถึงมูลค่าตลาดของพืชที่จำเป็นต้องใช้น้ำ สำหรับขั้นตอนในการเช่าซื้อสิทธิในน้ำ นั้น ผู้ซื้อและผู้ขายจะดำเนินการซื้อขายน้ำผ่านสัญญาเช่าระยะสั้น หรือสัญญาเช่าระยะยาว และการขายสิทธิในน้ำอย่างถาวร ซึ่งการขายทรัพยากรน้ำในตลาดน้ำจะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับกระบวนการจัดสรรน้ำของรัฐ และการถ่ายโอนสิทธิการใช้น้ำระยะสั้นจะช่วยลดผลกระทบทางเศรษฐกิจจากปัญหาการขาดแคลนในช่วงฤดูแล้งที่มักมีมูลค่าของทรัพยากรน้ำในอัตราสูง ด้วยการเปลี่ยนกิจกรรมและสถานที่ของการใช้น้ำ ในขณะที่การถ่ายโอนระยะยาวและการขายสิทธิในน้ำอย่างถาวร เป็นความต้องการใช้น้ำทางภูมิศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ในทางกายภาพ รวมไปถึงขีดจำกัดทางกายภาพการเงินและสิ่งแวดล้อม ที่มีผลต่อการขยายแหล่งน้ำในแคลิฟอร์เนียอีกทั้งสภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้นก็ส่งผลต่อปริมาณทรัพยากรน้ำที่ลดลง

¹⁹⁴California Water boards, NOTICE OF WATER RIGHT REGISTRATION FEE PAYMENT CHANGES [online] , May 20, 2019. Available from https://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/registrations/docs/fees.pdf

ด้วยเหตุนี้การเช่าซื้อสิทธิใช้น้ำ และการโอนสิทธิการใช้น้ำที่เป็นกระบวนการหนึ่งในการกักเก็บทรัพยากรน้ำของธนาคารน้ำ อันเป็นกลไกประเภทหนึ่งของตลาดน้ำซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในปัจจุบันพบว่า การซื้อขายน้ำส่วนใหญ่มักเป็นการซื้อขายทรัพยากรน้ำผิวดิน และมีการจัดตั้งตลาดน้ำสำหรับทรัพยากรใต้ดินในท้องถิ่นอันสามารถลดต้นทุนในการนำทรัพยากรน้ำใต้ดินเข้าสู่ระบบน้ำเพื่อให้เกิดความสมดุลตามพระราชบัญญัติการจัดการน้ำบาดาลอย่างยั่งยืน (SGMA)¹⁹⁵

ตัวอย่างเช่น เขตเคิร์น (Kern County) ทางตอนใต้ของหุบเขา San Joaquin ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีดินปนทราย เหมาะสำหรับการถ่ายทอดน้ำใต้ดินผ่านบ่อซึม มีพื้นที่ประมาณ 20,000 เอเคอร์ (80 ตารางกิโลเมตร) แอ่งน้ำมีความจุทั้งหมดที่ 10 ล้านเอเคอร์ฟุต โดยปกติสามารถกักเก็บน้ำขึ้นต่ำได้ปีละ 360,000 เอเคอร์ฟุต แอ่งน้ำที่เคิร์นมีปริมาณเฉลี่ยที่พร้อมใช้งานที่ 1.5 ล้านเอเคอร์ฟุต และสำหรับในปีที่มีปริมาณฝนตกมาก คนในเขตเคิร์นที่เป็นสมาชิกในธนาคารน้ำ และมีสิทธิ์ถือครองน้ำเพื่อการเช่าซื้อ สามารถฝากน้ำรวมกันได้มากกว่า 1 ล้านเอเคอร์ฟุต ในเพียงไม่กี่เดือน¹⁹⁶ สำหรับประเทศไทย มีการทำธนาคารน้ำเช่นเดียวกันที่จังหวัดพัทลุง ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีธนาคารน้ำมากที่สุดในประเทศไทย โดยตั้งกระจายอยู่ตามห้วยน้ำลำคลอง 4 สาย หลักๆ ได้แก่ คลองตุโฮมต คลองกง คลองหัวช้าง และคลองโล๊ะจังกระ ซึ่งไหลทอดผ่านชุมชนตำบลตะโหมตไปออกสู่ทะเลสาบทางอำเภอบางแก้ว โดยมีวิธีการคล้ายๆ กับการทำฝายกั้นน้ำเน้นกักเก็บน้ำจากธรรมชาติ ใช้ความแตกต่างของระดับชั้นของสายน้ำ โดยในช่วงที่มีน้ำมากเพื่อเก็บออมน้ำและจัดสรรทรัพยากรในชุมชน ธนาคารน้ำช่วยให้ชาวบ้านสามารถกลับมาทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง จากแหล่งน้ำที่เคยใช้ได้เพียง 6 เดือน ธนาคารน้ำทำให้สามารถใช้สอยน้ำได้นานขึ้นเป็น 8-9 เดือน หรือบางแห่งสามารถใช้น้ำได้ตลอดปี¹⁹⁷

3.4.2.3 ผลจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยการกำหนดราคาน้ำเป็นหนึ่งในทางเลือกที่ใช้จัดการกับความต้องการในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทหนึ่ง ที่จะสามารถบอกได้ว่า

¹⁹⁵Ellen Hanak, Jelena Jezdimirovic, California's Water Market [online], May 20, 2019. Available from https://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF_WaterMarketJTF.pdf

¹⁹⁶เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 'ธนาคารน้ำ' ทางเลือกใหม่ต้านภัยแล้ง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://drdan.cando.com/ธนาคารน้ำ-ทางเลือกใหม่ต้านภัยแล้ง/>

¹⁹⁷วิวัฒน์ชัย มะโนมะยา, ธนาคารน้ำ สถาบันออมทรัพยากรน้ำ ดอกเบี้ยแห่งกุ่มหอยปูปลา และสวัสดิการแห่งความยั่งยืนของคนตะโหมต [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://oknation.nationtv.tv/blog/jupanejorn/2008/12/27/entry-1>.

การกำหนดราคาของทรัพยากรที่สูงขึ้น จะทำให้มีความต้องการในการใช้ทรัพยากรมีอัตราที่ลดลง และสามารถทำให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างปริมาณของทรัพยากรน้ำและความต้องการในการใช้ ในอดีตหลายรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกามีการหน่วยงานของรัฐมีการขายน้ำให้แก่ประชาชนโดยหากมีการซื้อน้ำในปริมาณมาก ราคาต่อหน่วยที่ทำการซื้อขายก็จะมีอัตราต่ำลง อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป ทรัพยากรน้ำที่ลดลงทำให้การซื้อขายน้ำแตกต่างไปจากแต่ก่อน กล่าวคือ ในหลายรัฐมีการกำหนดอัตราค่าน้ำที่สูงขึ้น อย่างเช่น ในรัฐแคลิฟอร์เนียก็ใช้การเพิ่มขึ้นของอัตราซื้อขายทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นการรักษาสสมดุลน้ำระหว่างการใช้น้ำที่สิ้นเปลืองและการใช้น้ำที่จำเป็นทั้งนี้ อัตราค่าน้ำที่สูงขึ้นจะต้องไม่มีอัตราที่สูงเกินไป อันจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำกับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งการกำหนดราคาใช้น้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ตลอดถึงการใช้กลไกตลาดน้ำ ธนาคารที่เป็นหน่วยงานกลาง และกระบวนการในการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ และการโอนสิทธิการใช้น้ำที่มีในระบบ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่¹⁹⁸

3.4.2.4 ศึกษาลักษณะรูปแบบแนวทางการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย

ประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นรัฐรวม ประกอบไปด้วยการรวมตัวของรัฐต่างๆ ซึ่งในแต่ละรัฐมีอิสระในการปกครอง รวมทั้งมีกฎหมายในแต่ละรัฐที่มีความแตกต่างกันออกไป เช่นเดียวกับการบริหารจัดการน้ำก็มีความแตกต่างกันออกไปทั้งในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ และการบริหารจัดการ จึงทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดในการกำหนดสิทธิในน้ำที่หลากหลาย แต่ล้วนตั้งอยู่บนหลักการเดียวกัน คือ หลัก Riparian Doctrine หรือหลักเจ้าของที่ริมฝั่ง ซึ่งเป็นสิทธิที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้น้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ ทรัพยากรน้ำตามหลักการนี้จึงถือว่าเป็นทรัพยากรสาธารณะ โดยมีรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในรัฐให้มากที่สุด อีกประการหนึ่งคือ หลัก Prior Appropriation Doctrine หรือหลักยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ใช้น้ำก่อน อันเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากการให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่ตั้งถิ่นฐานในดินแดนก่อน ทรัพยากรน้ำจึงถูกบัญญัติให้เป็นสมบัติของสาธารณะ ประชาชน หรือของรัฐ โดยไม่ว่าจะถูกบัญญัติไว้ในลักษณะใดก็ตามแต่รัฐในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนมีหน้าที่ในการรับผิดชอบบริหารจัดการอย่างเหมาะสม ซึ่งภายใต้หลักการนี้จึงถือได้ว่าสิทธิในการใช้น้ำเป็นสิทธิในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิที่มีมูลค่าสามารถซื้อขาย โอน หรือสามารถตกทอดกันในทางมรดก

¹⁹⁸Hong Yu Xiao, Water Issues in California [online], May 20, 2019. Available from <https://kleinmanenergy.upenn.edu/policy-digests/water-issues-california>

อย่างไรก็ตาม มีการตั้งข้อสังเกตว่าสิทธิในการใช้น้ำภายใต้หลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้เมื่อได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในการใช้น้ำ

นอกจากหลักการข้างต้นแล้ว ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาด้วยการพัฒนาระบบกฎหมาย จึงก่อให้เกิดแนวคิดในการกำหนดสิทธิในน้ำอันเป็นแนวคิดที่ศาลของรัฐต่างๆ ใช้ในการคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่เรียกว่า แนวคิด The Public Trust Doctrine ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้น้ำอันเป็นทรัพยากรของรัฐ โดยรัฐต้องจัดการน้ำเพื่อประโยชน์ของประชาชน และการใช้น้ำบางลักษณะจะได้รับความคุ้มครองเสมอ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และคุ้มครองทั้งทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้น้ำถือว่าเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรของรัฐ โดยกฎหมายในแต่ละรัฐจึงถือว่าน้ำเป็นทรัพยากรของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างเช่นที่ปรากฏในประมวลกฎหมายน้ำแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียตามการศึกษาครั้งนี้ที่ได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ถือว่าเป็นของประชาชนในรัฐ แต่สิทธิในการใช้น้ำให้เป็นไปตามที่มีกฎหมายกำหนด รวมทั้งรัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนียในมาตรา 10 ส่วนที่ 2 ที่ได้ประกาศว่าทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในรัฐจัดเป็นสวัสดิการที่รัฐต้องจัดหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในรัฐ ซึ่งต้องเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ และเต็มความสามารถตลอดถึงการใช้น้ำเพื่อการอนุรักษ์ สำหรับสิทธิในการใช้น้ำต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและเพื่อสวัสดิการสาธารณะ อันเป็นการกำหนดสิทธิในน้ำและสิทธิในการใช้น้ำ โดยประชาชนภายในรัฐสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้ ตามหลักการ Riparian Doctrine หลักเจ้าของที่ริมฝั่ง อันเป็นการกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้น้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ และหลักการ Prior Appropriation Doctrine หรือหลักยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ อันเป็นการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำให้แก่ผู้ที่ใช้น้ำเดิมที่อยู่มาก่อน และเป็นการที่จะนำน้ำไปใช้นั้น ต้องเป็นการนำไปใช้อย่างเกิดประโยชน์ (Beneficial use) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแคลิฟอร์เนียเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการให้ประชาชนได้ใช้อย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การใช้ทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนียจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐเสียก่อน ซึ่งระบบการขออนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำนี้จะสามารถช่วยควบคุมสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำได้ สำหรับการบริหารจัดการน้ำนั้น แม้ว่าในแต่ละรัฐจะมีการกำหนดกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการน้ำที่แตกต่างกันออกไป แต่รัฐบาลกลางก็ได้มีการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการน้ำอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการวางกรอบกว้างๆ และกฎหมายของรัฐต่างๆ ที่เป็นการกำหนดรายละเอียดในการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสมในแต่ละรัฐ อย่างที่ปรากฏในรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อย่างเช่นกฎหมายน้ำแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่เป็นเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำภายในรัฐ โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ กรมทรัพยากรน้ำประจำรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีหน้าที่

จัดการทรัพยากรน้ำของแคลิฟอร์เนียให้เกิดความยั่งยืนโดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและปกป้องฟื้นฟูและเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและมนุษย์ และคณะกรรมการน้ำของแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีภารกิจในการรักษา ปรับปรุง และฟื้นฟูคุณภาพของแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่เป็นผู้กำหนดการจัดเก็บค่าใช้จ่ายทรัพยากรน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย และมีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการใช้น้ำรัฐแคลิฟอร์เนีย รวมทั้งยังมีคณะกรรมการควบคุมทรัพยากรน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีหน้าที่จัดการการจัดสรรทรัพยากรน้ำ รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมสิทธิในการใช้น้ำ

สำหรับการออกใบอนุญาตการใช้น้ำภายใต้กฎหมายน้ำแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น คณะกรรมการน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียจะเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการกำหนดขอบเขตสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตาม หากการใช้น้ำเป็นไปตามหลักเกณฑ์ Riparian Right อันเป็นการกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการใช้น้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ของตน และการใช้น้ำที่มาจาก การซื้อน้ำจากผู้ขาย หรือการใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ดินของตนก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการขอใบอนุญาตใช้น้ำต่อคณะกรรมการน้ำของรัฐแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้น้ำในลักษณะอื่นที่ไม่เข้าลักษณะประเภทตามที่กล่าวไว้ก่อนนี้ ซึ่งเป็นการใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต จะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งในการออกใบอนุญาตใช้น้ำ นั้น คณะกรรมการน้ำของรัฐจะต้องคำนึงถึงสิทธิในน้ำ ซึ่งก่อนที่คณะกรรมการน้ำของรัฐจะออกใบอนุญาตจะต้องคำนึงถึงสิทธิทั้งหมดก่อน รวมถึงความพร้อมของปริมาณทรัพยากรน้ำด้วย สำหรับการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อการอนุรักษ์ เป็นการกำหนดให้มีการกำหนดราคาน้ำโดยหน่วยงานรัฐผู้มีหน้าที่ในการจัดการน้ำ ทั้งในส่วนที่ใช้สำหรับแจกจ่ายและจำหน่าย โดยการกำหนดราคาดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดราคาน้ำเพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการใช้น้ำที่ไม่เหมาะสม และเป็นการรักษาน้ำไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน

ซึ่งการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในรัฐแคลิฟอร์เนียมีรูปแบบในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายตามปริมาณการใช้จริง คือเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำผ่านมิเตอร์ เพื่อวัดปริมาณของการใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำตามหลักผู้จ่าย (User pays) โดยในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายจะแบ่งประเภทของผู้ใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้ใช้ในภาคครัวเรือน ผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ และผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม โดยมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อดำรงชีพ และกลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมาก ได้แก่ ประเภทผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม รวมถึงผู้ใช้น้ำที่เป็นสถาบันต่างๆ นอกจากนี้ ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ยังมีการกำหนดอัตราที่แตกต่างกันออกไปตามปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 ระดับ คือ การใช้น้ำในอาคาร (Indoor Water Budget Factors) การใช้น้ำภายนอก (Outdoor Water Budget Factors)

การใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ/ไม่เหมาะสม (Inefficient Water Use) และการใช้อย่างสิ้นเปลือง (Wasteful Water Use) อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมีความแตกต่างกันออกไป แต่สิ่งที่น่าเป็นกังวลที่มีผลต่ออัตราค่าใช้น้ำในพื้นที่ที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดอัตรา คือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ที่มีผลต่อปริมาณน้ำในระบบ การไหลเวียนของน้ำในระบบ ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ นอกจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว ในรัฐแคลิฟอร์เนียยังมีการจัดตั้งตลาดน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นการโอน เช่าซื้อสิทธิในการใช้น้ำ อันเป็นการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการน้ำ ในช่วงเวลาที่เกิดภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยมีการบริหารจัดการน้ำที่ไม่ซับซ้อน อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากลักษณะการปกครองแบบรัฐเดี่ยวของประเทศไทย ซึ่งสำหรับ การศึกษาการบริหารจัดการน้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนียในครั้งนี้พบว่า สิ่งที่เหมือนกัน คือการรับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในฐานะทรัพยากรทางธรรมชาติที่รัฐมีหน้าที่ ในการจัดหาทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพ และเพียงพอต่อการอุปโภค บริโภคให้แก่ประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้าใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม ตามแนวคิดที่ถือว่าทรัพยากรน้ำเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะมีการกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน แต่สิทธิในการใช้น้ำของประชาชนกลับมีแนวคิดที่แตกต่างกันคือ ในประเทศไทยสิทธิในการใช้น้ำ เป็นไปตามแนวคิด Riparian Doctrine หรือ หลักเจ้าของที่ริมฝั่ง อันเป็นการกำหนดให้เจ้าของที่ดิน มีสิทธิในการใช้น้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่สิทธิในการใช้น้ำใน รัฐแคลิฟอร์เนียประกอบไปด้วยแนวคิด Riparian Doctrine หรือ หลักเจ้าของที่ริมฝั่ง และหลักการ Prior Appropriation Doctrine หรือหลักยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ อันเป็นการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ ให้แก่ผู้ที่ใช้น้ำเดิมที่อยู่มาก่อน อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในการใช้น้ำในการใช้ทรัพยากรไม่ว่าใน ประเทศไทย หรือในรัฐแคลิฟอร์เนียจำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรก่อน ตามรูปแบบการขออนุญาตใช้ทรัพยากร ตามหลักการทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นสาธารณะสมบัติของ แผ่นดิน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการ น้ำ ทั้งกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ อย่างเช่นพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อันมีหน่วยงาน “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดกรอบแนวทาง และประสานงานในการบริหารจัดการน้ำระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการ บริหารจัดการน้ำในประเทศ เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายน้ำแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียที่เป็นกรอบในการ

ดำเนินงานเช่นเดียวกัน สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีหน่วยงานเฉพาะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภทของทรัพยากรน้ำที่มี แต่ในการจำแนกประเภทและการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำยังคงเป็นการกำหนดเฉพาะประเภทผู้ใช้ หรือพื้นที่การใช้ทรัพยากรน้ำเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งประเภทผู้ใช้น้ำ และการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียที่นอกจากจะมีการแบ่งประเภทผู้ใช้น้ำจากลักษณะของการใช้น้ำแล้ว ยังมีการแบ่งกลุ่มของผู้ใช้น้ำจากปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการจำแนกระดับปริมาณการใช้น้ำ ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ สำหรับรูปแบบในการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งในประเทศไทยและในรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น ผู้ใช้น้ำจะต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าใช้น้ำ ตามหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays) คือ ผู้ที่ใช้ทรัพยากรจะต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมตอบแทนในการใช้ทรัพยากร จึงทำให้การการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งในประเทศไทย และในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีลักษณะเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียม สำหรับการศึกษาในครั้งนี้นับว่านอกเหนือจากการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำอันเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว ทั้งในประเทศไทย และในรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการจัดตั้งธนาคารน้ำ โดยมีการโอนสิทธิในการใช้น้ำขึ้นเหมือนกัน แต่แตกต่างกันในวิธีการดำเนินการ กล่าวคือ ในการจัดตั้งธนาคารน้ำ โดยมีการโอนสิทธิในการใช้น้ำด้วยตนเองได้ในรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของตลาดเสรี คือ ประชาชนผู้มีสิทธิในการใช้น้ำ สามารถเช่าซื้อหรือโอนสิทธิในการใช้น้ำเชิงพาณิชย์ระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยตนเองได้ โดยมีหน่วยงานรัฐเข้ามากำกับดูแลการดำเนินการ ในขณะที่การจัดตั้งธนาคารน้ำในประเทศไทยมีขึ้นเพื่อเป็นการบริหารจัดการน้ำร่วมกันภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำเท่านั้น ไม่ได้เป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์ในฐานะทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าที่มีมูลค่าอันจะซื้อขาย แลกเปลี่ยนกันได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ในการโอนสิทธิในการใช้น้ำในประเทศไทย แม้จะมีกฎหมายรองรับดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 60 แต่ก็ยังเป็นไปเฉพาะในกรณีที่เกิดภัยแล้งรุนแรง และการโอนสิทธิดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ แต่อาจเป็นไปเนื่องจากคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องที่มีอำนาจ และค่าตอบแทนที่ได้จากการโอนสิทธิการใช้น้ำดังกล่าว ก็ไม่ใช่การได้ผลตอบแทนจากการโอนสิทธิการใช้น้ำ แต่เป็นค่าทดแทนจากการเสียสิทธิในการใช้น้ำที่มีไป ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งธนาคารน้ำ และการโอนสิทธิการใช้น้ำในประเทศไทย จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้บริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ ให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากร แต่เป็นเพียงแนวทางในการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ระหว่าง ประเทศไทย และ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา		
รูปแบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ประเทศไทย	รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา
การรับรองสิทธิทรัพยากร น้ำในรัฐธรรมนูญ	ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ใน การจัดการ บำรุงรักษา และ สามารถเข้าถึงในทรัพยากรทาง ธรรมชาติ รวมถึงรัฐมีหน้าที่ใน การจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มี คุณภาพและเพียงพอ ให้มี ระบบบริหารจัดการทรัพยากร น้ำที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมและยั่งยืน	รัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 10 ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ ในรัฐจัดเป็นสวัสดิการ รัฐต้อง จัดหาเพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในรัฐ ซึ่ง ดื่ อ ง เ ป็ น ก า ร ไ้ ทรัพยากรน้ำในทางที่ก่อให้เกิด ประโยชน์ เต็มความสามารถ และใช้น้ำเพื่อการอนุรักษ์
กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำ	ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	
สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ	ระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian right system)	ระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian right system) ระบบยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ (Prior appropriation system)
กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการ บริหารจัดการน้ำ และจัดเก็บ ค่าใช้น้ำ	- พ.ร.บ.. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 - พ.ร.บ.. การชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไข เพิ่มเติม - พ.ร.บ.. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	- ประมวลกฎหมายน้ำประจำรัฐ แคลิฟอร์เนีย - พ ร ะ ร าช บั ญ ญั ตี คณะกรรมการน้ำ ในปี ค.ศ. 1914

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ระหว่าง ประเทศไทย และ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา		
รูปแบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ประเทศไทย	รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ บริหารจัดการน้ำ และจัดเก็บ ค่าใช้น้ำ	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ - คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ - กรมชลประทาน - กรมทรัพยากรน้ำบาดาล 	<ul style="list-style-type: none"> - กรมทรัพยากรน้ำประจํารัฐ แคลิฟอร์เนีย - คณะกรรมาธิการน้ำของรัฐ แคลิฟอร์เนีย
ประเภทผู้ใช้น้ำ	แบ่งออกเป็น 3 ประเภท 1. การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ 2. การใช้น้ำเพื่อการ อุตสาหกรรม 3. การใช้น้ำในปริมาณมาก	แบ่งออกเป็น 3 ประเภท 1. ผู้ใช้ในภาคครัวเรือน 2. ผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ 3. ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม แบ่งการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อดำรงชีพและกลุ่มผู้ใช้น้ำ ปริมาณมาก
รูปแบบในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ผู้ใช้น้ำที่ได้รับอนุญาตจะถูก จัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบ ค่าธรรมเนียม ตามหลักผู้ใช้เป็น ผู้จ่าย (User pays)	จำแนกระดับการใช้ออกเป็น 4 ระดับ 1. การใช้น้ำในอาคาร (Indoor Water Budget Factors) 2. การใช้น้ำภายนอก (Outdoor Water Budget Factors) 3. การใช้น้ำอย่างไม่มี ประสิทธิภาพ/ไม่เหมาะสม (Inefficient Water Use)

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ระหว่าง ประเทศไทย และ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา		
รูปแบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ประเทศไทย	รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา
		4. การใช้อย่างสิ้นเปลือง (Wasteful Water Use) ผู้ใช้น้ำที่ได้รับอนุญาตจะถูก จัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบ ค่าธรรมเนียม ตามหลักผู้ใช้เป็น ผู้จ่าย (User pays)
อื่นๆ	มีการจัดตั้งธนาคารน้ำ แต่ไม่ได้ เป็นการดำเนินกิจการเชิง พาณิชย์ในช่วงฤดูแล้งผ่านการ โอนสิทธิการใช้น้ำ	มีการจัดตั้งธนาคารน้ำ และ ตลาดน้ำ โดยดำเนินกิจการเชิง พาณิชย์ผ่านการโอนสิทธิ และ เช่าซื้อการใช้น้ำ

3.4.3 การจัดเก็บค่าใช้น้ำประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประกอบด้วยหมู่เกาะจำนวนมากถึง 7,170 หมู่เกาะ โดยมีภาคเกษตรกรรมเป็นภาคส่วนที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศฟิลิปปินส์ได้พยายามปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมและการบริการมากขึ้น สำหรับทรัพยากรน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ได้รับน้ำจากแหล่งน้ำที่หลากหลาย เช่น จากน้ำฝน น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และแหล่งน้ำธรรมชาติอย่างทะเลสาบ Laguna Lake ซึ่งเป็นหนึ่งในทะเลสาบที่ใหญ่ที่สุดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยภูมิประเทศฟิลิปปินส์ตั้งอยู่ในเขตร้อน ส่งผลให้ประเทศฟิลิปปินส์มีปริมาณน้ำมากสำหรับใช้ในกิจกรรมทางด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการอุปโภคบริโภค โดยทรัพยากรน้ำได้ถูกนำไปใช้ในภาคการเกษตรมากที่สุด ร้อยละ 85.27 ของปริมาณน้ำทั้งหมด และเป็นน้ำใช้ในภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 7.46 และการอุปโภคบริโภคร้อยละ 7.27 แม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์มีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรน้ำ แต่ประเทศฟิลิปปินส์ยังคงเผชิญกับความท้าทายจากปัจจัยหลายด้าน เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร การเติบโตอย่างรวดเร็วของเมือง และการพัฒนาอุตสาหกรรม การใช้น้ำที่เพิ่มขึ้น การแย่งชิงน้ำการชลประทาน รวมทั้งการที่ประชากรบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงระบบน้ำประปา ตลอดจนจนถึงการเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล และสภาพพื้นที่

ที่แตกต่างกันส่งผลให้พื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่มากเกิดการขาดแคลนน้ำโดยเฉพาะในฤดูแล้ง นอกจากนี้การเสื่อมโทรมลงของสภาพแวดล้อมอันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำด้วย¹⁹⁹ สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำทั้งหมดเป็นของรัฐ²⁰⁰ โดยจัดให้ทรัพยากรน้ำถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเช่นเดียวกับทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งรัฐมีอำนาจในการมอบสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำผ่านทาง การอนุญาตให้สามารถใช้ทรัพยากรน้ำได้²⁰¹

3.4.3.1 หลักการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ คือ หน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Water resources management organizations) เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่อันสามารถแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านบริหาร (Executive functions) ซึ่งเป็นการจัดทำนโยบายและสนับสนุนหน่วยงานอื่นในด้านงบประมาณ วิชาการ การฝึกอบรมและการติดตามประเมินผล ด้านการกำกับดูแล (Regulatory function) โดยมีหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในการใช้น้ำ การดำเนินการด้านระบบประปา และสุขาภิบาล ตลอดจนการทบทวนและปรับปรุงอัตราค่าใช้น้ำ เช่น คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (National Water Resources Board) และด้านบริการ (Services provision) เป็นการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การบริการน้ำประปาและสุขาภิบาล รวมถึงหน่วยงานเอกชนที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฟิลิปปินส์จะดำเนินการภายใต้ประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ (Water Code of the Philippines) โดยเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ตามคำสั่งประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์ ที่ 1067 ในปี ค.ศ. 1976 (Presidential Decree No.1067, 1976) อันเป็นประมวลที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักการพื้นฐาน ซึ่งวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายน้ำมีขึ้น เพื่อสร้างหลักการและเป็นกรอบพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร การควบคุม และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เพื่อให้บรรลุการพัฒนาที่เหมาะสมและเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีเหตุผลและเพื่อกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้น้ำและเจ้าของ รวมถึงการคุ้มครองและกำกับดูแลสิทธิดังกล่าว สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฟิลิปปินส์มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (The National Water Resources Board

¹⁹⁹ ฆราวาส อรุณรัตน์, "การจัดสรรน้ำ (Water Allocation) (2) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำประเทศฟิลิปปินส์ (Water Resources Management of Philippine)." กรมทรัพยากรน้ำ, ฉบับที่ 24 กรกฎาคม (2560). หน้า 1-2

²⁰⁰ MALACAÑANG Manila PRESIDENTIAL DECREE No. 1 0 6 7 December 3 1, 1 9 7 6 [online], 20 พฤษภาคม 2562. Available from https://lawphil.net/statutes/presdecs/pd1976/pd_1067_1976.html

²⁰¹ Agnes, C. Rola, M. Pulhin Juan, and Arcala Hall Rosalie, Water Policy in the Philippines Issues, Initiatives, and Prospects. p.42-43

- NWRB) หรือเดิมคือ สภาทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (The National Water Resources Council - NWRB) ที่ได้จัดตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1974 ตามคำสั่งประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ที่ 424 ต่อมาหน่วยงานดังกล่าวได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (The National Water Resources Board - NWRB)

ปัจจุบันคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานสูงสุดในการกำกับดูแลด้านทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำรวมทั้งมีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ การใช้ประโยชน์และการแสวงประโยชน์การพัฒนา การควบคุมการอนุรักษ์และการคุ้มครอง ซึ่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติประกอบด้วย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และสำนักงานเลขานุการที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานในภารกิจของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ด้วยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานสูงสุดในการกำกับดูแลด้านทรัพยากรน้ำของประเทศ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ และนำนโยบาย รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาและบริหารทรัพยากรน้ำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศและมีอำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในแผนงานและโครงการด้านทรัพยากรน้ำภายใต้บริบทของนโยบายและแผนชาติเพื่อการพัฒนา ด้านสังคมและเศรษฐกิจรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมการใช้ประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์ การพัฒนา การอนุรักษ์และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำของประเทศพิจารณา และให้ใบอนุญาต ในการดำเนินงานและบำรุงรักษาการใช้น้ำและการบริการ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานอุปโภคด้านน้ำรวมทั้งการกำหนดอัตราค่าน้ำและอัตราค่าน้ำของระบบสาธารณูปโภคด้านน้ำการกำหนดและเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่เหมาะสมจากการจัดสรรน้ำ ซึ่งในการปฏิบัติงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจะมีการกำหนดประชุมเดือนละครั้ง เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการในการขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำ นโยบายด้านน้ำ และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำหนดให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (NWRB) มีภารกิจหลักในการพิจารณาออกใบอนุญาตการใช้น้ำ โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นหนึ่งในกระบวนการหลัก (Core Processes) ซึ่งการออกใบอนุญาตใช้น้ำไม่เพียงแต่เป็นการกำหนดการเข้าถึงการใช้น้ำอย่างถูกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้หน่วยงานสามารถตรวจสอบปริมาณน้ำใช้ประโยชน์ อันทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น²⁰² ซึ่งระบบใบอนุญาตใช้น้ำที่มีความชัดเจนตั้งแต่ปี 1970 ภายใต้คำสั่งประธานาธิบดีในประมวลกฎหมายน้ำของฟิลิปปินส์

²⁰² ชวนวัชร อรุณรัตน์, "การจัดสรรน้ำ (Water Allocation) (2) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำประเทศฟิลิปปินส์ (Water Resources Management of Philippine)." กรมทรัพยากรน้ำ, ฉบับที่ 24 กรกฎาคม (2560).

(Presidential Decree No.1067, 1976) โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (The National Water Resources Board : NWRB) ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินการระบบใบอนุญาตใช้น้ำ

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการ ก็พบปัญหาหลายประการในการดำเนินการตามระบบ อาทิเช่น การที่ประชาชนไม่ตอบสนองต่อระบบการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำ จึงมีเพียงร้อยละ 35 ของผู้ใช้น้ำเท่านั้นที่มีใบอนุญาต คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจึงได้พัฒนาการดำเนินงานของระบบและได้ขยายอัตราครอบคลุมซึ่งยังต่ำอยู่ให้สูงขึ้น โดยการจัดสรรน้ำตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้จะทำได้ภายหลังจากที่ผู้ใช้น้ำมีใบอนุญาตแล้วเท่านั้น (มาตรา 13) ซึ่งสิทธิการใช้น้ำดังกล่าวจัดเป็นสิทธิพิเศษ (Privilege) ทั้งนี้ ใบอนุญาตใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้มีกำหนดระยะเวลา แต่จะมีเพียงการเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่มีการใช้น้ำไม่เป็นไปตามเงื่อนไข รวมถึงการใช้น้ำที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ระบุในเอกสารคำขอใบอนุญาต ใช้น้ำ นอกจากนี้ ในประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิการใช้น้ำได้ในกรณีที่มีแนวทางการใช้น้ำแนวทางอื่นที่เป็นประโยชน์มากกว่า ซึ่งในกรณีนี้ผู้ถือใบอนุญาตอาจขอให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ความก้าวหน้าอีกประการหนึ่งของประมวลกฎหมายน้ำฟิลิปปินส์ก็คือ การมอบหมายความรับผิดชอบในการจัดสรรน้ำผิวดินและใต้ดินให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (The National Water Resources Board-NWRB) สำหรับระบบอนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศฟิลิปปินส์นั้น ตั้งอยู่บนหลักการ การใช้ที่เป็นประโยชน์ (Beneficial use) การใช้ที่เป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของการจัดสรรน้ำที่มีมาตั้งแต่อดีต และได้สะท้อนให้เห็นในกฎหมายน้ำหลายฉบับของภูมิภาค ประมวลกฎหมายน้ำฟิลิปปินส์ มาตราที่18 กล่าวไว้ว่า “การอนุญาตใช้น้ำทุกชนิดจะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการใช้ที่เป็นประโยชน์...” ซึ่งกำหนดนิยามการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำว่า “เป็นกิจกรรมที่มุ่งนำมาซึ่งประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ” (มาตรา 3(9) และข้อบังคับต่างๆ สำหรับผู้ใช้น้ำประกอบด้วย “การใช้น้ำอย่างถูกต้อง ประหยัด ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ ” (มาตรา 23(1)) แม้ว่าในประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้มีการกำหนดสิทธิในน้ำขึ้นพื้นฐานบัญญัติไว้ แต่มีการบัญญัติให้ความสำคัญกับการใช้น้ำเพื่อการยังชีพ และการเลี้ยงสัตว์ โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตนอกจากนี้ยังมีการกำหนดแนวทางการจัดสรรสิทธิการใช้น้ำในรูปแบบแนวทางแบบชัดเจน (Explicit) เช่น ระบบใบอนุญาตใช้น้ำ โดยผู้ใช้น้ำประมาณร้อยละ 35 ของผู้ใช้น้ำปัจจุบันที่มีใบอนุญาตเป็นผู้ใช้ที่มีลักษณะอยู่บนพื้นฐานของหลักการ “มาก่อน มีสิทธิก่อน”

แม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์จะมีประมวลกฎหมายน้ำแต่การดำเนินการยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายหลักๆ หลายประการ ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้มีใบอนุญาตใช้น้ำซึ่งอยู่ในระดับต่ำในช่วงระยะเวลา 30 ปี หลังออกกฎหมาย สาเหตุประกอบด้วย การขาดจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างผิดกฎหมาย ความจำกัดของทรัพยากรภายในคณะกรรมการ

ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ การประสานงานระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำระยะเวลาสั้นเพียง 2 ปี ในการลงทะเบียนการใช้น้ำที่มีอยู่ และขั้นตอนในการขอใบอนุญาตที่ยาวนาน เพื่อรับมือกับปัญหา การขาดแคลนตัวแทนส่วนภูมิภาคและทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างจำกัดคณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ (National Water Resources Board; NWRB) ได้เริ่มต้นรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การศึกษา และการสื่อสารเกี่ยวกับสิทธิในน้ำและการอนุญาตใช้น้ำให้เป็นรูปธรรมขึ้นทั่วประเทศ ซึ่งการรณรงค์ ดังกล่าวประกอบด้วย การนำข้อมูลขึ้นเว็บไซต์ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ การจัดการ ปรัชญาหรือทั่วประเทศ และการเผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการขอใบอนุญาตใช้น้ำผ่าน แบบเรียน ใบโฆษณา และแผ่นซีดีเป็นภาษาท้องถิ่นที่หลากหลาย เพื่อพัฒนาระบบ ให้ดีขึ้นคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้แก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ และกฎระเบียบในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายน้ำฟิลิปปินส์ เพื่อไม่ให้ขัดแย้งกับกฎหมาย ฉบับอื่นๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานความร่วมมือที่เข้มแข็งและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้เริ่มต้นใช้ระเบียบข้อบังคับ อย่างเข้มงวดโดยการ (1) ออกคำสั่งระงับหรือยกเลิกใบอนุญาตแก่ผู้ละเมิดกฎหมาย (2) เพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (3) กำหนดบทลงโทษ รวมถึงการยกเลิกใบอนุญาตใช้น้ำ และ (4) เห็นชอบกับแผนการชดเชย โดยการช่วยเหลือของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาติคาดหวังว่าจะสามารถปรับปรุงระบบใบอนุญาตใช้น้ำให้ครอบคลุมได้มากขึ้น นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินที่ได้เชื่อมโยงกับการใช้น้ำจากการสืบทอด รูปแบบดั้งเดิมในการใช้น้ำจากการสืบทอดที่สืบทอดกันมามีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดกับที่ดินของ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและชุมชนพื้นเมืองซึ่งอาจมีหรือไม่มีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเป็นทางการภายใต้กฎหมายที่ดิน โดยสิทธิในการใช้น้ำของชุมชนเหล่านี้มีการพัฒนาจากการนำน้ำปริมาณ เล็กน้อยจากแม่น้ำที่อยู่ติดกับที่ดินของตนมาใช้จนกลายเป็นการจัดส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำหรือแม่น้ำที่ ห่างไกลออกไปเป็นระยะทางหลายสิบล้านหรือกิโลเมตรผ่านระบบส่งน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสิทธิชุมชนท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์ ปี 1997 (Republic Act มาตรา 8371) ที่ได้ให้ การคุ้มครองสิทธิจากการสืบทอดมากขึ้น โดยกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการเห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบต่อข้อเสนอโครงการพัฒนาใดๆ ที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลกระทบต่อชุมชน พร้อมทั้งให้สิทธิ ชุมชนท้องถิ่นในการได้รับผลประโยชน์หรือแบ่งปันผลประโยชน์จากการจัดสรรและการใช้ทรัพยากร น้ำ อย่างไรก็ตามบ่อยครั้งที่การพัฒนาได้ลดทอนความสำคัญของการใช้น้ำจากการสืบทอดลงไป แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการยอมรับบทบาทและความสำคัญของการใช้น้ำดังกล่าวมากขึ้นก็ตาม

นอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์มีการบริหารจัดการน้ำ และวิธีการในการจูงใจภายใต้กฎหมายน้ำของฟิลิปปินส์ โดยการกำหนด เขตจัดหาน้ำ (Water Districts) ซึ่งเป็นการจัดหาน้ำในรูปแบบของบริษัทที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุมดูแล ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งประธานาธิบดี ฉบับที่ 198 (Presidential Decree 198) โดยเขตจัดหาน้ำมีหน้าที่ในการบริการจัดหาน้ำภายในพื้นที่ที่ได้รับการสัมปทานหรือพื้นที่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ เช่น Tagaytay City Water District เป็นหนึ่งในเขตจัดหาน้ำกว่า 500 แห่งของประเทศ ที่มีหน้าที่ให้บริการจัดหาน้ำให้กับจุดท่องเที่ยวในเขตเมือง Tagaytay ของจังหวัด Cavite โดยเขตจัดหาน้ำที่ทำหน้าที่ให้บริการนี้สามารถสร้างรายได้จากการบริการจัดหาน้ำ ซึ่งในปี 2003 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของเขตสูงถึง 97% โดยปริมาณการใช้น้ำในส่วนที่ไม่เก็บภาษีลดลงเหลือ 23% จาก 60% เป็นผลมาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายภายใต้ Presidential Decree 198 มีความชัดเจน การบริการลูกค้ามีคุณภาพสูง สามารถตอบสนองทันทีต่อข้อร้องเรียนมีปรัชญาในการให้บริการที่รวดเร็ว คือ “ สมัครงานนี้เชื่อมต่อท่อได้พุงนี้ ” มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับระบบการจัดหาน้ำอย่างเพียงพอ มีการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ และการแจ้งค่าบริการผ่านระบบคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ตที่ทันสมัย ซึ่งการมีบริการที่มีคุณภาพคู่ขนานไปกับการบริหารที่มีคุณภาพเป็นผลมาจากการมีพันธะทางการเมืองที่แข็งแกร่ง มีกรอบด้านกฎหมายที่ชัดเจน²⁰³

สำหรับการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ นั้นได้นำหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays) อันเป็นหลักการอย่างหนึ่งในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติมาเป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและจัดสรรการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างมีเหตุผล²⁰⁴มาเป็นหลักการในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำซึ่งดำเนินการกำหนดประเภทและอัตราค่าใช้น้ำโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (NWRB) โดยตามประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำทั้งสิ้น 9 ประเภท ประกอบด้วย²⁰⁵

²⁰³การประปานครหลวง สถาบันพัฒนาการประปา (2554) สิทธิในน้ำ [ออนไลน์], 15 กันยายน 2562. Available from https://www.mwa.co.th/download/adm01/waterright/abs_004.pdf

²⁰⁴Hector Dayrit, The National Water Resources Board of the Philippines, Manila, THE PHILIPPINES: FORMULATION OF A NATIONAL WATER VISION [online], September 15, 2019. Available from <http://www.fao.org/3/AB776E/ab776e03.htm>

²⁰⁵ THE WATER CODE OF THE PHILIPPINES article 10 [online], September 15, 2019. Available from http://www.nwrp.gov.ph/images/laws/pd1067_amended.pdf

(1) การใช้น้ำภายในประเทศ ซึ่งเป็นการใช้น้ำสำหรับบริโภค-
อุปโภคในครัวเรือน

(2) การใช้น้ำของเทศบาล เป็นการใช้น้ำเพื่อการจัดหาน้ำตาม
ความต้องการของชุมชน

(3) การใช้น้ำเพื่อการชลประทานคือการใช้น้ำในการผลิตพืชผล
ทางการเกษตร

(4) การใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นการใช้น้ำเพื่อผลิต
กระแสไฟฟ้าหรือพลังงานกล

(5) การใช้น้ำเพื่อการประมงเป็นการใช้น้ำเพื่อการขยายพันธุ์และ
การเพาะเลี้ยงปลาในฐานของค์กรการค้า

(6) การใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงปศุสัตว์เป็นการใช้น้ำสำหรับฝูงขนาดใหญ่หรือฝูงสัตว์ที่เลี้ยงในฐานของค์กรการค้า

(7) การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรมคือการใช้น้ำในโรงงานโรงงาน
อุตสาหกรรมและเหมืองรวมถึงการใช้น้ำเป็นส่วนผสมของผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป

(8) การใช้น้ำเพื่อการนันทนาการการใช้น้ำคือการใช้น้ำสำหรับ
สระว่ายน้ำโรงอาบน้ำพายเรือสกีน้ำสนามกอล์ฟและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นที่คล้ายคลึงกันที่มีอยู่ในบ้านพัก
ตากอากาศและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจอื่น ๆ

(9) วัตถุประสงค์อื่น

ในการดำเนินการใช้น้ำที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ดังนั้น ในการ
ดำเนินการใช้น้ำตามวัตถุประสงค์ข้างต้น จึงต้องดำเนินการขอรับอนุญาตในการใช้น้ำ ซึ่งสามารถแบ่ง
ประเภทของใบอนุญาตใช้น้ำ (Types of water licenses) ออกเป็น 8 ประเภท ตามประมวลกฎหมายน้ำ
คือ²⁰⁶

1. ใบอนุญาตใช้น้ำในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นการใช้น้ำ
เพื่อยังชีพในชีวิตประจำวัน และเป็นการใช้น้ำเพื่อการจัดหาน้ำตามความต้องการของชุมชน

2. ใบอนุญาตใช้น้ำเพื่อการชลประทานการใช้น้ำใน
การผลิตพืชผลทางการเกษตรทั้งในระดับบุคคล ชุมชน บริษัท และระดับชาติ

²⁰⁶ชนาวีชร อรุณรัตน์,กรมทรัพยากรน้ำ, 24 กรกฎาคม 2560,การจัดสรรน้ำ (Water Allocation) (2) การบริหาร
จัดการทรัพยากรน้ำประเทศไทย (Water Resources Management of Philippine) หน้า
7http://202.129.59.68/uploads/file/article/2017/article_th-31072017-112145-38924.pdf

3. ใบอนุญาตใช้น้ำสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้า
4. ใบอนุญาตการประมง
5. ใบอนุญาตให้เลี้ยงปลุสัตว์
6. ใบอนุญาตการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม
7. ใบอนุญาตใช้น้ำเพื่อการสันนาการ เช่น สวนสาธารณะ

เป็นต้น

8. ใบอนุญาตใช้น้ำสำหรับการใช้ประโยชน์อื่นๆ เช่นการ

พาณิชย์ เป็นต้น

ซึ่งตามกฎหมายประกอบประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ข้อที่ 1 การประเมินและการใช้ประโยชน์ของน้ำ ส่วนที่ 6 ได้มีการกำหนดให้มีการยื่นใบขออนุญาต²⁰⁷ ใช้น้ำทั้ง 8 ประเภท โดยมีค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต และเมื่อการขออนุญาตใช้น้ำได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแล้ว ผู้ขออนุญาตจึงมีสิทธิในการใช้น้ำ โดยการใช้ น้ำ นั้นต้องมีค่าธรรมเนียมในการใช้ โดยอัตราค่าใช้น้ำจะถูกกำหนดและจัดเก็บโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ ข้อที่ 1 การประเมินและการใช้ประโยชน์ของน้ำ ส่วนที่ 7 อย่างไรก็ตาม การใช้น้ำภายในครัวเรือน หรือการใช้น้ำอย่างเหมาะสมสำหรับใช้ในการเกษตรที่มีอัตราไม่เกิน 5 ลิตรต่อวินาที จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ รวมทั้งได้รับการยกเว้นการขอใบอนุญาต แม้ว่าในบางกรณีอาจจะต้องมีการลงทะเบียนก็ตาม (มาตรา 6) นอกเหนือจากที่ได้รับยกเว้นผู้ใช้น้ำทุกประเภทต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำรายปีให้กับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ²⁰⁸ ตามตารางต่อไปนี้²⁰⁹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁰⁷Section 6._ Filing Fee. - there shall be imposed and collected a fee of One Hundred Pesos (PI00.00) from every applicant, except government agencies, water districts, and duly organized associations or cooperatives for irrigation 0; rural water supply which shall be paid to the Council in postal money order thru the Office where the application is filed. Available from <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/phi2078.pdf>

²⁰⁸ Section 7 Water Charges. - Except when the appropriation is for family domestic purpose or when the quantity of water appropriated for agricultural use is not more than 5 liters per second, all appropriators shall pay to the Council in the manner provided under Section 6 hereof, an annual water charge in accordance

²⁰⁹The National Water Resources Board, publications of fees and charges [online], September 15, 2019. Available from <http://www.nwrp.gov.ph/index.php/publications/fees-and-charges>

อัตราค่าธรรมเนียมค่าใช้น้ำรายปี					
ประเภทการใช้น้ำ	อัตราการใช้น้ำลิตรต่อวินาที (อัตราเงินเปโซฟิลิปปินส์)				
	ราคาพื้นฐาน	ไม่เกิน 10 ลิตรต่อวินาที	มากกว่า 10 ลิตรต่อวินาที แต่ไม่เกิน 50 ลิตรต่อวินาที	มากกว่า 50 ลิตรต่อวินาที แต่ไม่เกิน 7,000 ลิตรต่อวินาที	มากกว่า 7,000 ลิตรต่อวินาที
การใช้น้ำในเขตเทศบาล จำแนกออกเป็น ²¹⁰					
- การใช้น้ำโดยทั่วไปในครัวเรือน แต่ไม่ใช่การใช้น้ำเพื่อจำหน่าย (level 1) และการใช้น้ำโดยมีระบบท่อส่งสาธารณะที่ให้บริการ 4-6 ครัวเรือน	500	6.60	10.20	13.20	16.80
ในระยะ 25 เมตร (level 2)	5,000	6.60	10.20	13.20	16.80
- การใช้น้ำเพื่อการทำสาธารณูปโภคน้ำประปา (level 3)					
การใช้น้ำเพื่อการชลประทาน					
จำแนกออกเป็น					
- ชุมชน / บุคคล	500	3.30	5.10	6.60	8.40
- ระดับชาติ / บริษัท	5,000	6.60	10.20	13.20	16.80
การใช้น้ำสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้า	5,000	3.30	5.10	6.60	8.40
การใช้น้ำเพื่อการประมง	500	3.30	5.10	6.60	8.40
การใช้น้ำเพื่อการปศุสัตว์	500	3.30	5.10	6.60	8.40
การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม	5,000	12.30	18.95	24.55	30.55
การใช้น้ำเพื่อการสันนทาการ	5,000	12.30	18.95	24.55	30.55
การใช้น้ำสำหรับการใช้ประโยชน์อื่นๆ	5,000	12.30	18.95	24.55	30.55

²¹⁰ Agnes, C. Rola, M. Pulhin Juan, and Arcala Hall Rosalie, Water Policy in the Philippines Issues, Initiatives, and Prospects. p.68

3.4.3.2 การโอนสิทธิการใช้น้ำ

นอกจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากประเภทการใช้น้ำต่างๆ ที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ ยังได้มีการกำหนดให้ทรัพยากรน้ำสามารถถ่ายโอนกันได้ ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน หรือระหว่างผู้ถือใบอนุญาต ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติวิฤตการณ์น้ำยังสามารถจัดสรรน้ำจากการเกษตรไปใช้ในครัวเรือนได้ในกรณีที่มีการขาดแคลนอย่างรุนแรง ซึ่งภายใต้กฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์นี้สามารถให้การถ่ายโอนทรัพยากรน้ำกระทำได้ ทั้งทรัพยากรน้ำบนพื้นดินและทรัพยากรน้ำใต้ดินจากเขตน้ำแห่งหนึ่งไปยังอีกเขตหนึ่งผ่านสัญญาซื้อ โดยการกระทำดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ²¹¹ ผู้ใช้อำนาจแทนรัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากรน้ำตามกฎหมาย นอกจากนี้ใบอนุญาตการใช้น้ำยังสามารถยังสามารถเช่าหรือถ่ายโอนระหว่างผู้ถือใบอนุญาตน้ำได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ²¹² อย่างไรก็ตาม หากการถ่ายโอนการใช้น้ำเป็นไปเพื่อเฉพาะประโยชน์ในครัวเรือนไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตแต่อย่างใด²¹³

3.4.3.3 ผลจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์

การจัดเก็บค่าใช้น้ำตามประเภทของการใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ เป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ใช้น้ำในฐานะผู้บริโภคให้เกิดความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมบริโภคของผู้บริโภค รวมทั้งการนำการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำเข้ามาใช้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ระบบสาธารณสุขบริโภค เนื่องจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นวิธีหนึ่งที่สามารถเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐและลดภาระในการการดำเนินการบำรุงรักษาและบริหารจัดการ เนื่องจากรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำสามารถเป็นส่วนช่วยในการพัฒนาระบบบริหารจัดการและบำรุงรักษาน้ำ ซึ่งในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำนั้น การกำหนดราคาต้องมั่นใจว่าเป็นอัตราที่เหมาะสมต่อการบริการ ซึ่งประชาชนผู้ใช้น้ำทุกคนในฐานะผู้บริโภคสามารถจ่ายได้ ไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนจนมากเกินไป นอกจากนี้แล้วการจัดเก็บค่าใช้น้ำยังเป็นการสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากร ป้องกันการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างสิ้นเปลือง เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น

²¹¹ Ibid. p.44

²¹² Article 19. Water rights may be leased or transferred in whole or in part to another person with prior approval of the Council, after due notice and hearing.

²¹³ Agnes, C. Rola, M. Pulhin Juan, and Arcala Hall Rosalie, Water Policy in the Philippines Issues, Initiatives, and Prospectsp. p.50

ภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ขยายตัว รวมทั้งสภาวะอากาศที่เปลี่ยนแปลงทำให้ประเทศฟิลิปปินส์ที่ถือว่าเป็นประเทศเกษตรกรรมประเทศหนึ่งประสบปัญหาขาดแคลนน้ำ การจัดเก็บค่าใช้น้ำจะทำให้ลดปริมาณการใช้น้ำอย่างไม่จำเป็น

3.4.3.4 ศึกษาลักษณะรูปแบบแนวทางการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์เปรียบเทียบการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ในอดีตทรัพยากรน้ำถือเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์ แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้ทรัพยากรน้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ได้รับผลกระทบ การบริหารจัดการน้ำด้วยวิธีการจัดเก็บค่าใช้น้ำจึงเป็นวิธีสำคัญที่ช่วยสร้างความตระหนักรู้ถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำในประเทศฟิลิปปินส์ได้ ซึ่งทรัพยากรในน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ นั้น ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิให้ทรัพยากรน้ำทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยจัดให้ทรัพยากรน้ำถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เช่นเดียวกับทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งรัฐมีอำนาจในการมอบสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำผ่านทาง การอนุญาตให้สามารถใช้ทรัพยากรน้ำ โดยประชาชนในประเทศทุกคนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำตามหลักการหลักการผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ (Prior Appropriation Doctrine) ซึ่งเป็นหลักในการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำให้แก่ผู้ที่ใช้น้ำเดิมที่อยู่มาก่อน อย่างไรก็ตาม แม้ประชาชนจะสามารถเข้าใช้ทรัพยากรน้ำ แต่การใช้ทรัพยากรน้ำดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์กำหนดไว้ให้ในการดำเนินการใช้น้ำที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ อันต้องการใช้น้ำตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องดำเนินการขอรับอนุญาตในการใช้น้ำ โดยการใช้ระบบการขออนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำนี้เป็นผลมาจากหลักแนวคิดหลักการผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ (Prior Appropriation Doctrine) ซึ่งเพื่อให้เกิดการใช้เป็นประโยชน์ รัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากรจึงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ แม้ว่าในประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้มีการกำหนดสิทธิในน้ำขึ้นพื้นฐานบัญญัติไว้ แต่มีการบัญญัติให้มีความสำคัญกับการใช้น้ำเพื่อการยังชีพ และการเลี้ยงสัตว์เป็นสำคัญ จึงสะท้อนให้เห็นว่าทรัพยากรน้ำจัดว่าเป็นทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

ดังนั้นรัฐในฐานะเจ้าของทรัพยากรจึงจำเป็นต้องจัดหาทรัพยากรน้ำ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ ซึ่งการบริหารจัดการน้ำในประเทศฟิลิปปินส์มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ โดยมีหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ คือ หน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Water resources management organizations) และมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (The National Water Resources Board-NWRB) เป็นหน่วยงานสูงสุดในการกำกับดูแลด้านทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ รวมทั้งมีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ และนำนโยบาย รวมทั้งแนวทางในการพัฒนา

และบริหารทรัพยากรน้ำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในแผนงานและโครงการด้านทรัพยากรน้ำภายใต้บริบทของนโยบายและแผนชาติ เพื่อการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจ พิจารณาและให้ใบอนุญาตในการดำเนินงานและบำรุงรักษาการใช้น้ำและการบริการ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าน้ำ และอัตราค่าน้ำของระบบสาธารณูปโภค กำหนดและเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่เหมาะสมจากการจัดสรรน้ำ ซึ่งในการดำเนินการบริหารจัดการน้ำจะต้องเป็นไปภายใต้ที่ประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ที่กำหนดไว้ โดยวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายน้ำมีขึ้นเพื่อสร้างหลักการและเป็นกรอบพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร การควบคุม และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ รวมทั้งเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในการใช้อำนาจ และมีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ อันเป็นการมอบหมายความรับผิดชอบในการจัดสรรน้ำผิวดินและใต้ดินให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

สำหรับการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศฟิลิปปินส์จะต้องได้รับอนุญาตในการใช้จากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งในการดำเนินการขออนุญาตใช้น้ำนั้น ใบอนุญาตใช้น้ำที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจะไม่ได้มีกำหนดระยะเวลาในการใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้ แต่จะมีการเพิกถอนใบอนุญาตได้ในกรณีที่การใช้น้ำไม่เป็นไปตามเงื่อนไข รวมถึงการใช้น้ำที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ระบุในเอกสารคำขอมิใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำ นอกจากการมีหน่วยงานเฉพาะในการบริหารจัดการน้ำแล้ว ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีการจัดตั้งเขตจัดหาน้ำ (Water Districts) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาน้ำในรูปแบบของบริษัทที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุมดูแล โดยเขตจัดหาน้ำมีหน้าที่ในการบริการจัดหาน้ำภายในพื้นที่ที่ได้รับการสัมปทานหรือพื้นที่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ อันถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ โดยการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ได้เรียกเก็บตามประเภทของวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งจำแนกประเภทวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพยากรน้ำออกเป็น ทั้งสิ้น 9 ประเภท ประกอบด้วย (1) การใช้น้ำภายในประเทศ (2) การใช้น้ำของเทศบาล (3) การใช้น้ำเพื่อการชลประทาน (4) การใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าหรือพลังงานกล (5) การใช้น้ำเพื่อการประมง (6) การใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงปศุสัตว์ (7) การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม (8) การใช้น้ำเพื่อการ และ (9) วัตถุประสงค์อื่น ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays) มาเป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและจัดสรรการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพมาเป็นหลักการในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และจัดเก็บค่าใช้น้ำ นอกจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์แล้ว การโอนสิทธิในการใช้น้ำ ด้วยวิธีการซื้อขายหรือข้อตกลงในฐานะที่ทรัพยากรน้ำถือเป็นสินค้าที่มีมูลค่า ก็เป็นวิธีการหนึ่ง

ในทางเศรษฐศาสตร์ที่ช่วยสร้างมูลค่าและความตระหนักรู้ของประชาชนในคุณค่าของทรัพยากรทางธรรมชาติ

ขณะที่ประเทศไทยที่มีภูมิประเทศ ลักษณะทางกายภาพ และสภาพสังคม วัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกับประเทศฟิลิปปินส์ก็มีแนวทางในการบริหารจัดการน้ำที่ใกล้เคียงกัน โดยมีการรับรองสิทธิในน้ำไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เพียงแต่ประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในฐานะทรัพยากรทางธรรมชาติ อันรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพ และเพียงพอต่อการอุปโภค บริโภคให้แก่ประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้าใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม ตามแนวคิดที่ถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และประชาชนมีสิทธิในการใช้น้ำได้ตามแนวคิดเจ้าของที่ดินริมฝั่ง ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ทรัพยากรน้ำทั้งหมดเป็นของรัฐ อันถือว่าเป็นสวัสดิการที่รัฐต้องพึงจัดหาให้แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้ตามแนวคิดผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ อย่างไรก็ตามในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยมีลักษณะเป็นการบริหารจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น อันเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการเช่นเดียวกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศฟิลิปปินส์ โดยมีหน่วยงาน “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดกรอบแนวทาง และประสานงานในการบริหารจัดการน้ำระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำในประเทศ เช่นเดียวกับหน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ และยังคงกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำเช่นเดียวกัน

สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยนั้น แตกต่างจากประเทศฟิลิปปินส์ คือ ประเทศไทยมีหน่วยงานเฉพาะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภท ดังนั้นแล้วในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย จึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในแต่ละประเภท ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์มีการจัดตั้งเขตจัดหาน้ำขึ้นเพื่อจัดหาน้ำตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชน สำหรับการจำแนกประเภทในการจัดเก็บค่าใช้น้ำนั้น ประเทศไทยแบ่งตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ หรือพื้นที่ในการใช้ทรัพยากร ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์มีการจำแนกประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำที่จะถูกเรียกเก็บค่าใช้น้ำตามวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจะพบว่าในการจำแนกประเภทผู้ใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการจำแนกตามลักษณะการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างกว้างๆ อันต่างจากประเทศฟิลิปปินส์ที่มีการระบุประเภทของวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งในประเทศไทย และประเทศฟิลิปปินส์ต่างก็ต้องได้รับอนุญาตในการใช้ทรัพยากรผ่านขั้นตอนการขออนุญาตการใช้ทรัพยากรจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งเมื่อผู้ใช้น้ำดำเนินการขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรน้ำแล้ว ผู้ใช้น้ำจะต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าใช้น้ำซึ่งการจัดเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays) คือ ผู้ที่ใช้ทรัพยากรจะต้องมีหน้าที่

ในการชำระค่าธรรมเนียมตอบแทนในการใช้ทรัพยากร จึงทำให้การการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งในประเทศไทย และประเทศฟิลิปปินส์มีลักษณะเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ในประเทศไทย และประเทศฟิลิปปินส์กฎหมายได้รองรับการโอนสิทธิในการใช้น้ำระหว่างผู้ใช้น้ำเหมือนกัน แต่ในการดำเนินการโอนสิทธิในการใช้น้ำประเทศฟิลิปปินส์เป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของตลาดเสรี คือ ประชาชนผู้มีสิทธิในการใช้น้ำสามารถโอนสิทธิในการใช้น้ำเชิงพาณิชย์ระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกันเองได้ผ่านสัญญาซื้อขายหรือข้อตกลง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในขณะที่การโอนสิทธิในการใช้น้ำในประเทศไทย แม้จะมีกฎหมายรองรับดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แต่ก็เป็นไปเฉพาะในกรณีที่เกิดภัยแล้งรุนแรง และการโอนสิทธิดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดขึ้นโดยความสมัครใจ แต่อาจเป็นไปเนื่องจากคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องที่มีอำนาจ รวมทั้งค่าตอบแทนที่ได้จากการโอนสิทธิการใช้น้ำดังกล่าว ก็ไม่ใช่การได้ผลตอบแทนจากการโอนสิทธิการใช้น้ำ แต่เป็นค่าทดแทนจากการเสีสิทธิในการใช้น้ำที่มีไป ด้วยเหตุนี้ การโอนสิทธิการใช้น้ำในประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ จึงมีความแตกต่างกัน คือ การโอนสิทธิการใช้น้ำในประเทศไทยเป็นเพียงแนวทางในการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ระหว่าง ประเทศไทย และ ประเทศฟิลิปปินส์		
รูปแบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
กรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำ	ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน	ทรัพยากรน้ำเป็นของทุกคน (ทั้งรัฐ และเอกชน ไม่อาจอ้าง ความเป็นเจ้าของได้)
สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ	ระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian right system)	ระบบยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ (Prior appropriation system)
กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการ บริหารจัดการน้ำ และจัดเก็บ ค่าใช้น้ำ	- พ.ร.บ.. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 - พ.ร.บ.. การชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485และที่แก้ไข เพิ่มเติม - พ.ร.บ.. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	- ประมวลกฎหมายน้ำของ ประเทศฟิลิปปินส์

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ระหว่าง ประเทศไทย และ ประเทศฟิลิปปินส์		
รูปแบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ บริหารจัดการน้ำ และจัดเก็บ ค่าใช้น้ำ	<ul style="list-style-type: none"> - สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ - คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ - กรมชลประทาน - กรมทรัพยากรน้ำบาดาล 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ - คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ - เขตจัดหาน้ำ
ประเภทผู้ใช้น้ำ	<p>แบ่งออกเป็น 3 ประเภท</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ 2. การใช้น้ำเพื่อการ อุตสาหกรรม 3. การใช้น้ำในปริมาณมาก 	<p>แบ่งออก เป็น 9 ประเภท (ตามวัตถุประสงค์ในการใช้)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การใช้น้ำภายในประเทศ 2. การใช้น้ำของเทศบาล 3. การใช้น้ำเพื่อการชลประทาน 4. การใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า หรือพลังงานกล 5. การใช้น้ำเพื่อการประมง 6. การใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงปศุสัตว์ 7. การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม 8. การใช้น้ำเพื่อการ 9. วัตถุประสงค์อื่น
รูปแบบในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ	ผู้ใช้น้ำที่ได้รับอนุญาตจะถูกจัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบค่าธรรมเนียม ตามหลักผู้จ่ายเป็นผู้จ่าย (User pays)	
อื่นๆ	มีการโอนสิทธิการใช้น้ำได้ ในช่วงเกิดภัยแล้ง โดยผู้ที่ได้รับ การ โอนสิทธิ จะ ต้อง ใช้ ค่า ท ค แ ท น แก่เจ้าของเดิม จึงไม่ได้เป็นการ ดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์	มีการดำเนินการโอนสิทธิการใช้น้ำ ผ่านการซื้อขายหรือทำ ข้อตกลง จึงเป็นการดำเนิน กิจการ ในเชิง พาณิชย์

3.4.4 ศึกษาเปรียบเทียบการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ

จากการศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีสภาพภูมิประเทศที่ตั้งอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล ด้วยเหตุนี้การบริหารจัดการน้ำจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประเทศเนเธอร์แลนด์ ดังนั้น ประเทศเนเธอร์แลนด์จึงมีกฎหมาย และหน่วยงานในการบริหารจัดการน้ำไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นหนึ่งในสมาชิกสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป บทบัญญัติของกฎหมาย และแนวทางในการบริหารจัดการน้ำจึงยังคงอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานตามแนวทางของสหภาพยุโรปที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหนึ่งในหลักการสำคัญคือการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำที่มีความสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน คือ มุ่งเน้นให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงแหล่งน้ำ เพื่อสามารถใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีคุณภาพ ด้วยหลักการดังกล่าวรัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์จึงมีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการน้ำไว้อย่างชัดเจน อันถือได้ว่าทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยปัจจุบันสิทธิในการใช้น้ำในประเทศจะเป็นการกำหนดสิทธิตามหลักการผู้มาก่อนมีสิทธิได้รับบริการก่อน ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ใช้หลักการเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian Right) สำหรับการบริหารจัดการน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานการบริหารจัดการน้ำระดับประเทศ (Rijkswaterstaat) และคณะกรรมการน้ำเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการน้ำตามนโยบาย และกฎหมายน้ำของประเทศ

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันประเทศเนเธอร์แลนด์มีการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำในลักษณะของภาษีในการใช้น้ำ โดยผู้ที่ประสงค์จะใช้น้ำในทุกประเภทกิจกรรมที่กฎหมายน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์กำหนดไว้จะต้องดำเนินการขออนุญาตในการใช้น้ำ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรน้ำในทุกประเภทกิจกรรมจะต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าใช้น้ำตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย ตามหลักการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะถูกนำมาใช้ในการพัฒนาปรับปรุงระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ทั้งหมดต่อไป อันเป็นลักษณะเป็นภาษีเฉพาะ แต่ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำก็จะมี ความแตกต่างกันระหว่างทรัพยากรน้ำบนดินและทรัพยากรน้ำใต้ดิน เป็นเพราะในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในแต่ละประเภทจะต้องคำนึงถึงแหล่งที่มาของทรัพยากรน้ำที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ จากการศึกษายังพบว่าการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีเฉพาะนี้ เป็นมาตรการที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนทุกคนตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำได้ เนื่องจากประชาชนทุกคนจะต้องมีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งแตกต่างจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบของค่าธรรมเนียมที่เป็นหน้าที่เฉพาะของผู้ใช้ทรัพยากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อราคาค่าใช้ทรัพยากรที่ได้ใช้ไป

นอกจากนี้แล้วในประเทศเนเธอร์แลนด์การจัดเก็บค่าใช้น้ำยังเป็นไปเพื่อการจัดเก็บมลพิษที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีนี้นอกจากจะถูกนำไปใช้ในการพัฒนา ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการน้ำ รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บยังถูกนำไปใช้ในระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการจัดเก็บมลพิษ สำหรับอัตราในการจัดเก็บค่าใช้น้ำเฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดอัตราตามปริมาณการใช้น้ำนั้น จากการศึกษาข้อมูลพบว่าการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำซึ่งแบ่งแยกตามประเภทการใช้น้ำในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2562 นั้น อัตราค่าใช้น้ำในแต่ละประเภทการใช้น้ำมีอัตราค่าใช้น้ำที่สูงขึ้นในทุกปี ยกเว้นประเภทการใช้น้ำในพื้นที่ธรรมชาติที่มีอัตราลดลงในปี พ.ศ. 2561 และถูกปรับอัตราขึ้นสูงในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำแบบการกำหนดราคาในอัตราเพิ่ม (Increasing block tariff) อันสะท้อนให้เห็นว่าเมื่ออัตราค่าใช้น้ำลดลง ประชาชนก็จะขาดความคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรน้ำ ด้วยเหตุนี้การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำจึงเป็นมาตรการสำคัญที่จะสร้างแรงจูงใจให้แก่ประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างรู้คุณค่า

ในส่วนของการศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วยรัฐหลากหลายรัฐ ซึ่งในแต่ละรัฐจะมีกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางก็ได้มีการกำหนดกฎหมายที่เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดการบริหารจัดการน้ำเอาไว้ โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดสิทธิการใช้น้ำอยู่บนหลักการที่ทรัพยากรน้ำถือเป็นของสาธารณะ โดยมีรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหลักการกำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่ใช้น้ำที่มีอยู่ก่อน ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเฉพาะรัฐแคลิฟอร์เนีย เนื่องจากมีบริบทของสภาพแวดล้อมที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความต้องการใช้น้ำสูงเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยสิทธิในการใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำจัดเป็นของประชาชนในรัฐ โดยมีกรมทรัพยากรน้ำประจำรัฐ และคณะกรรมการน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ กำหนดประเภทผู้ใช้น้ำ และแบ่งลักษณะประเภทการใช้น้ำ

สำหรับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย และประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะในการจัดเก็บเพื่อเป็นการอนุรักษ์ และป้องกันการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่เหมาะสม โดยการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างเช่นการกำหนดราคา และการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาใช้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้ใช้ใช้น้ำเกิดความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำให้เกิดการรู้จักการใช้น้ำอย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในรัฐแคลิฟอร์เนียการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นไปในรูปแบบของการจัดเก็บตามจริง กล่าวคือ เรียกเก็บตามความเป็นจริงของการบริโภคทรัพยากรน้ำจากผู้ใช้น้ำในแต่ละประเภท โดยเป็นการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกานี้ มีลักษณะเป็นการจัดเก็บในรูปแบบค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ กล่าวคือ ค่าใช้น้ำจะถูกเรียกเก็บจากผู้ที่ใช้ทรัพยากรน้ำเท่านั้น ไม่ได้ถูกเรียกเก็บจากประชาชนทุกคน ซึ่งการจัดเก็บ

ค่าใช้น้ำในรูปแบบนี้จะเป็นการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามหลักการผู้ใช้อยู่เป็นผู้จ่าย (User pays) และมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำออกเป็นสองลักษณะกลุ่มการใช้น้ำ คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ (ใช้ในปริมาณน้อย) และกลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมาก(ได้แก่ผู้ใช้น้ำประเภทผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ และผู้ใช้น้ำประเภทเกษตรกรรม) นอกจากนี้ ยังมีการจำแนกกระดบของการใช้น้ำออกเป็น 4 ระดับตั้งแต่การใช้น้ำในครัวเรือน - การใช้น้ำอย่างสิ้นเปลือง ซึ่งการแบ่งกลุ่มลักษณะการใช้น้ำ และการจำแนกกระดบปริมาณการใช้น้ำนี้จะมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในรัฐแคลิฟอร์เนียนอกจากการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์อย่างการกำหนดราคาทรัพยากรน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งตลาดน้ำ และธนาคารน้ำ ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติให้เกิดประโยชน์และยั่งยืน โดยเป็นการดำเนินการผ่านวิธีการเช่าซื้อสิทธิการใช้น้ำ และการโอนสิทธิการใช้น้ำ โดยมีหน่วยงานรัฐกำกับดูแลการดำเนินการของกิจกรรมทางสองประเภท เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทรัพยากรและประชาชนสูงสุดแล้ว ซึ่งผลจากการจัดตั้งตลาดน้ำ และธนาคารน้ำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนี้สามารถทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำมีอัตราลดลง สร้างความเท่าเทียมและทั่วถึงให้แก่ผู้ใช้น้ำ และสร้างความสมดุลระหว่างทรัพยากรน้ำในระบบและความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำ อันเป็นการช่วยให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์นั้น จากการศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประเทศฟิลิปปินส์พบว่า ประเทศฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้นำแนวทางการจัดสรรน้ำอย่างชัดเจน มาดำเนินการในกำหนดสิทธิการใช้น้ำจัดทำข้อกำหนดระเบียบข้อบังคับ และกฎหมาย รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการและระบบการจัดสรรน้ำผ่านการขับเคลื่อนและกำกับดูแลของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านน้ำสูงสุดของประเทศ ซึ่งแม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์จะมีทรัพยากรน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ แต่ด้วยการขยายตัวของเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดถึงความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมอันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำ ทำให้การนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์อย่างการกำหนดราคาทรัพยากรน้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยในรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำทั้งหมดเป็นของรัฐ ซึ่งรัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการ ตลอดถึงการมอบสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำผ่านทางออกใบอนุญาตใช้น้ำ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการผู้มาก่อนย่อมมีสิทธิก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการการออกใบอนุญาตการใช้น้ำให้แก่ผู้ประสงค์ใช้น้ำในอดีตเป็นไปอย่างไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่รัฐมุ่งหวัง เนื่องจากการขาดจิตสำนึก

ของประชาชนต่อการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมถึงขีดจำกัดในการบริหารจัดการน้ำ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ในปัจจุบันประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการพัฒนาระบบ โดยมีการจัดตั้งเขตจัดหาน้ำขึ้นเพื่อรองรับการให้บริการในการจัดหาน้ำในแต่ละพื้นที่ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ผู้ใช้น้ำได้ว่าจะสามารถได้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพแน่นอน จึงทำให้ประชาชนยินยอมที่จะชำระค่าตอบแทนในการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากผู้นั้น สามารถเป็นส่วนช่วยในการพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ต่อไป

สำหรับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำของประเทศฟิลิปปินส์ อัตราค่าใช้น้ำจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศจะถูกจัดเก็บเป็นค่าธรรมเนียมรายปี ซึ่งการจัดเก็บค่าใช้น้ำนี้จะตั้งอยู่บนหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays) โดยนอกจากอัตราค่าใช้น้ำจะมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ลักษณะของผู้ใช้น้ำแล้ว ปริมาณการใช้น้ำก็มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในแต่ละประเภทของผู้ใช้น้ำอีกด้วย กล่าวคือ แม้จะเป็นผู้ใช้น้ำประเภทเดียวกัน หากปริมาณการใช้น้ำมีความแตกต่างกัน อัตราค่าใช้น้ำที่จะถูกนำมาเรียกเก็บต่อปีก็จะมีอัตราแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ในการใช้ทรัพยากรน้ำดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และต้องดำเนินการขออนุญาตตามวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมได้รับบทลงโทษตามที่ประมวลกฎหมายน้ำของประเทศฟิลิปปินส์กำหนดไว้ นอกจากนี้การจัดเก็บค่าใช้น้ำแล้ว ในประเทศฟิลิปปินส์ยังได้มีการกำหนดให้ทรัพยากรน้ำสามารถถ่ายโอนกันได้ผ่านทางข้อตกลงและสัญญาซื้อขาย อันเป็นการวิธีการหนึ่งทางหลักการเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยผลจากการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศฟิลิปปินส์ จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ สร้างความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ ป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างสิ้นเปลือง และช่วยให้เกิดการใช้น้ำอย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษาเปรียบเทียบการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้ง 3 ประเทศจะพบว่าในการนำมาตรรกะการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละประเทศนั้น ได้นำหลักการพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นเครื่องมือในการปรับใช้ ซึ่งมีแนวคิดและการดำเนินการในลักษณะเดียวกัน ดังนี้

1. ในการกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำอันจะส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แม้ว่าทั้ง 3 ประเทศจะมีแนวคิดในการกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำในหลายรูปแบบแนวคิด แต่แนวคิดที่เด่นชัดและเป็นแนวคิดหลักในการกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำ คือ แนวคิดที่ทรัพยากรน้ำถือเป็นทรัพยากรของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ

ทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชน และบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น การเข้าใช้ทรัพยากรน้ำจึงจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าทั้งในประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ต่างก็กำหนดระบบการขออนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำเอาไว้ อย่างชัดเจน

2. สำหรับสิทธิในการใช้น้ำ ซึ่งเป็นการที่ประชาชนในประเทศจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้นั้น ทั้ง 3 ประเทศมีแนวคิดในหลักการเดียวกัน คือ ประชาชนผู้เข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ก่อนย่อมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นได้ดีกว่าผู้ที่เข้าถึงทรัพยากรน้ำทีหลัง อันเป็นไปตามหลักการผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ (Prior Appropriation)

3. ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญจะมีการรับรองเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป แต่ในระดับกฎหมายเฉพาะนั้น ทั้งในประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ต่างก็มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งภายใต้กฎหมายเฉพาะนั้นก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำไว้อย่างชัดเจน

4. นอกจากการที่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้วนั้น ทั้ง 3 ประเทศ ต่างก็มีการกำหนดหน่วยงานเฉพาะที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ตลอดถึงมีหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำให้เหมาะสม รวมไปถึงการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าระบบการบริหารจัดการน้ำทั้งในประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ต่างมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีหน่วยงานระดับชาติที่มีหน้าที่ที่กำหนดกรอบแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หน่วยงานในระดับจังหวัด/หน่วยงานประจำรัฐ ที่ทำหน้าที่ประสานงานด้านนโยบาย กำหนดกรอบการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และหน่วยงานระดับท้องถิ่น/คณะกรรมการน้ำ/เขตจัดหาน้ำ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด อันจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทราบสาเหตุ และแนวโน้มในการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ต่อระบบการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

5. จากการศึกษาในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในทั้ง 3 ประเทศ นอกจากจะเป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์โดยการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ

และการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาเป็นพื้นฐานแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว การดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำของทั้งในประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ต่างก็มีการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำในลักษณะการใช้ในรูปแบบเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ที่นอกจากการแบ่งประเภทตามลักษณะของการใช้น้ำแล้วยังมีการจำแนกระดับปริมาณของการใช้น้ำซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ

6. สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำนั้น จากการศึกษาพบว่าการนำหลักการแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติที่ทั้ง 3 ประเทศนำมาใช้นั้น ต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ และเพื่อลดความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตาม ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ได้นำแนวคิดของหลักการผู้จ่ายเป็นผู้จ่าย (User pays) มาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศ ซึ่งการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามแนวคิดนี้ ทำให้การจัดเก็บค่าใช้น้ำของทั้งสองประเทศมีลักษณะการจัดเก็บค่าธรรมเนียม โดยจะเรียกจัดเก็บจากผู้ใช้น้ำทรัพยากรน้ำ ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์มีแนวคิดในการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามหลักมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย ด้วยเหตุนี้การจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ จึงมีลักษณะการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบของภาษีเฉพาะ ซึ่งประชาชนทุกคนจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่ในการร่วมกันรับผิดชอบต่อการร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ โดยรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำก็จะนำมาใช้ในการพัฒนา ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการน้ำ และการจัดเก็บมลพิษที่เกี่ยวข้องต่อไป

จากการศึกษาการบริหารจัดการน้ำ การจัดเก็บค่าน้ำในประเทศไทย และในต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษา เห็นว่าในการบริหารจัดการน้ำทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ มีระบบการบริหารจัดการน้ำที่มีรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือ มีการกำหนดแนวนโยบายในระดับประเทศ มีหน่วยงานเฉพาะด้านการบริหารจัดการน้ำไว้โดยเฉพาะ และมีกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ทั้งในประเทศไทย และในประเทศที่ศึกษาได้มีการรับรองสิทธิในทรัพยากรน้ำให้ถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพยากรน้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของทุกคน สำหรับสิทธิการใช้น้ำนั้นถูกรับรองไว้ในสองลักษณะ คือ สิทธิในการใช้น้ำตามหลักการเจ้าของที่ดินริมฝั่ง และหลักการผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ แม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิในทรัพยากรน้ำไว้เช่นนั้น แต่ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำจะต้องได้รับการอนุญาตในการใช้ทรัพยากรจากรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ในการ

กำกับดูแลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ ซึ่งระบบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำที่มีตั้งอยู่บนหลักการการใช้ที่เป็นประโยชน์ สำหรับการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งประเทศไทยและประเทศที่ศึกษา มีการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำไว้อย่างชัดเจน โดยหลักการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำนั้น พบว่ามี 2 แนวทาง คือ ในประเทศไทย ประเทศสาธารณฟิลิปปินส์ และรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งอยู่บนหลักผู้ใช่เป็นผู้จ่าย ซึ่งจะจัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบของค่าธรรมเนียม ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ การจัดเก็บค่าใช้น้ำตั้งอยู่บนหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย ด้วยเหตุนี้ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์จึงจัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบของภาษีเฉพาะ



บทที่ 4

สภาพปัญหา และแนวทางในการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่เหมาะสม

แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรน้ำ แต่ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรดังกล่าวก็ไม่ได้มีอยู่ในทุกพื้นที่ การบริหารจัดการน้ำจึงเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามามีหน้าที่บริหารจัดการเพื่อให้ประชาชนทุกพื้นที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้อย่างทั่วถึง แต่ด้วยความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ในแต่ละปีทรัพยากรน้ำจึงถูกใช้ไปอย่างมหาศาล การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างวิธีการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาเป็นวิธีหนึ่งในการบริหารจัดการน้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวกลับเป็นวิธีการที่ไม่ประสบผลสำเร็จอย่างที่มุ่งหวังว่าจะเป็นส่วนช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม และเกิดคุณค่า เนื่องด้วยการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำยังประสบปัญหาเนื่องจากกฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่มีอยู่ยังคงขาดความชัดเจน รวมไปถึงความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบบริหารจัดการน้ำ และความเข้าใจต่อความสำคัญของทรัพยากรน้ำ จึงจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาสภาพปัญหาในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ตลอดจนวิเคราะห์กฎหมายหลักเกณฑ์ และรูปแบบในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ซึ่งปรากฏตามรายละเอียด ดังนี้

4.1 สภาพปัญหาในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย

จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะในเรื่องการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างการกำหนดค่าธรรมนิยมในการใช้ทรัพยากรน้ำเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ดังที่ปรากฏในการเก็บค่าชลประทาน จากการใช้ทรัพยากรน้ำในทางน้ำชลประทาน และการเก็บค่าใช้น้ำบาดาล จากการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลยังคงประสบปัญหา เนื่องจากวัฒนธรรมของคนในสังคมไทยในการใช้ทรัพยากรน้ำ นั้น เป็นการเข้าถึงและใช้สอยทรัพยากรน้ำได้อย่างไม่มีขีดจำกัด จึงทำให้ทรัพยากรน้ำจัดเป็นสินค้าที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ คือ เป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันและไม่จำเป็นต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค สามารถบริโภคฟรีได้ จึงทำให้ผู้ใช้น้ำมีทัศนคติต่อการใช้ทรัพยากรน้ำว่าเป็นการใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องเสียค่าตอบแทน และคิดว่าการถูกเรียกเก็บค่าใช้น้ำเป็นการเพิ่มภาระทางด้านการเงินให้แก่ตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตรที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีรายได้น้อย ดังที่เกษตรกรบ้านโนนเชือก จังหวัดขอนแก่น ที่ไม่เห็นด้วยกับการเก็บค่าใช้น้ำ เนื่องจากเป็นการสร้างภาระได้ให้สัมพันธ์กับสำนักข่าวออนไลน์ เดอะ อีสานเรคคอร์ด ว่า “หากในอนาคตมีการเก็บค่าน้ำจากลำห้วย หนอง ผมคงลำบากมากขึ้น เพราะปัจจุบันต้นทุนการทำ

นาก็สูงขึ้น ในขณะที่ราคาข้าวตกต่ำซ้ำปีนี้ที่นาของตนยังประสบปัญหาน้ำท่วมจากฝนตกอีกด้วย”²¹⁴ ด้วยทัศนคติดังกล่าว จึงนำมาสู่ปัญหาทางด้านทัศนคติของผู้ใช้น้ำที่มีผลต่อการใช้ทรัพยากรน้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบในการศึกษาครั้งนี้ คือ ปัญหากฎหมายและการดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยพบว่าในการกำหนดลักษณะประเภทผู้ใช้น้ำยังคงขาดความชัดเจน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำบางฉบับที่ไม่เหมาะสมต่อบริบทสังคม และไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะเป็นกฎหมายเก่าที่ใช้มานาน ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำถูกกำหนดขึ้นตามลักษณะของการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ซึ่งต่างก็เป็นกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนั้น เมื่อกฎหมายยังคงขาดความชัดเจนในการกำหนดลักษณะประเภทผู้ใช้น้ำ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมของผู้ใช้น้ำระหว่างพื้นที่ต้นน้ำ และปลายน้ำ อันนำไปสู่ปัญหาในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินมาตรการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการได้ รวมทั้งปัญหาดังกล่าวยังนำมาสู่ปัญหาการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย การไม่ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ เนื่องจากการกักตุนน้ำ ส่งผลให้ผู้ใช้น้ำที่อยู่ปลายน้ำไม่มีน้ำเพียงพอในการใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน้าแล้ง²¹⁵ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำ ซึ่งปัญหาทั้งหมดส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ ตลอดถึงเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดมาตรการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกิดแนวทางที่เหมาะสมและแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในการดำเนินมาตรการจัดเก็บค่าใช้น้ำจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ รวมทั้งศึกษารูปแบบการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามลักษณะพื้นที่ของการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

²¹⁴ เตอะ อีสานเรคคอร์ด, เกษตรกรขอนแก่นห่วงกฎหมายค่าน้ำเพิ่มภาระ [ออนไลน์], 21 กรกฎาคม 2563. แหล่งที่มา <https://isaanrecord.com/2017/10/13/water-tax-for-farmers/>

²¹⁵ ชล บุณนาค, "การเก็บค่าน้ำในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ: มุมมองและข้อเสนอทางเศรษฐศาสตร์." [ออนไลน์], 20 พฤษภาคม 2563. แหล่งที่มา http://www.econ.tu.ac.th/symposium40/paper/006_Symposium40-%E0%B8%8A%E0%B8%A5.pdf

4.2 วิเคราะห์กฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

การบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย นั้น ได้มีกำหนดกฎหมายเรียกเก็บค่าใช้น้ำ ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรน้ำ อันเป็นการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อสร้างกลไกราคาที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรน้ำ และเพื่อให้ผู้ใช้น้ำตระหนักถึงต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการใช้น้ำ การกำหนดค่าใช้น้ำและการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจึงเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อจูงใจประชาชนให้ตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ และลดปัญหาของทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการดังกล่าวยังเป็นส่วนช่วยให้รัฐสามารถมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการน้ำต่อไป สำหรับกฎหมายในการเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการเก็บค่าน้ำชลประทาน จากการใช้ทรัพยากรน้ำในทางน้ำชลประทาน และการเก็บค่าใช้น้ำบาดาลจากการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาล ภายหลังจากปี พ.ศ. 2561 ได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการนำมาตรการในการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากการใช้น้ำที่เป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะมาเป็นหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ผ่านการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำเช่นเดียวกับการเก็บค่าชลประทาน และการเก็บค่าใช้น้ำบาดาล โดยแนวคิดในการเก็บค่าธรรมเนียมตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการผู้ใช้อยู่เป็นผู้จ่าย ที่ต้องการให้ผู้ใช้น้ำทรัพยากรมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในกิจกรรมที่ทำ แต่เพื่อให้เกิดแนวทางในการดำเนินมาตรการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำอย่างเหมาะสม จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการจำแนกประเภทการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ และศึกษารูปแบบการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในแต่ละประเภทของทรัพยากรน้ำ ดังนี้

4.2.1. ความไม่ชัดเจนในการจำแนกประเภทการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการน้ำ และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยได้กำหนดให้การใช้น้ำทรัพยากรน้ำสาธารณะจะต้องดำเนินการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำ เพื่อที่รัฐจะสามารถควบคุมและจัดการการใช้น้ำได้อย่างเหมาะสมตามหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งในการใช้ทรัพยากรน้ำตามกฎหมายผู้ใช้น้ำจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นไปตามประเภทการใช้น้ำ ซึ่งตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ได้มีการแบ่งประเภทการใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรม

ในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

(2) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

(3) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อขั้มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางโดยกฎหมายได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละประเภท ซึ่งจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

เมื่อพิจารณาการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พบว่าการกำหนดประเภทการใช้น้ำดังกล่าวยังคงขาดความชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำ กล่าวคือ ในการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้น้ำเพื่อการดำรงชีวิตและการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน อันจัดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ต้องสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้ และยังรวมถึงการใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม ซึ่งการใช้น้ำในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามสิทธิในการใช้น้ำที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้รับรองไว้²¹⁶ ทั้งนี้ การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำในประเภทที่หนึ่งยังหมายรวมถึงการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย การกำหนดประเภทการใช้น้ำดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาว่าลักษณะการใช้น้ำในปริมาณเท่าใดจึงจัดว่าเป็นการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ ซึ่งการใช้น้ำเพื่อการเกษตรถือเป็นกิจการที่มีการปริมาณความต้องการในการใช้น้ำสูงสุดเมื่อเทียบกับปริมาณการใช้น้ำในกิจการใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ²¹⁷ แต่ตามกฎหมายทรัพยากรน้ำไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาเอาไว้ว่าลักษณะการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์ลักษณะใดเป็นการใช้เพื่อการยังชีพ จึงอาจส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้น้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตรกรรมอาจเกิดความสับสน

²¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

²¹⁷ กลุ่มงานติดตามประเมินสถานการณ์ กองติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ข้อมูลตัวชี้วัด “ปริมาณความต้องการใช้น้ำทั้งประเทศต่อปี” 21 ตุลาคม 2563. [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.onep.go.th/env_data/01_02/35-ปริมาณความต้องการใช้น้ำ/

ในการกำหนดประเภทการใช้น้ำได้ นอกจากนี้ การใช้น้ำในประเภทที่หนึ่งยังรวมถึงการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย ซึ่งภายใต้กฎหมายทรัพยากรน้ำไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ปริมาณน้ำไว้เช่นกันว่าปริมาณน้ำเท่าใดจัดว่าเป็นการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย ซึ่งแตกต่างจากในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีปริมาณการทำการเกษตรสูง และมีการนำมาตราการทางเศรษฐศาสตร์อย่างการจัดกลุ่มประเภทผู้ใช้น้ำ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ในภาคการเกษตรถูกจัดเป็นประเภทหนึ่งในการใช้น้ำ และรัฐจะจัดให้ประชาชนได้รับสิทธิในการใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพในอัตรา 55 แกลลอนน้ำ ต่อคนต่อวัน รวมถึงการเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่ (น้ำหนักมากกว่า 100 ปอนด์) ก็ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ เช่นเดียวกับในประเทศฟิลิปปินส์การใช้ในครัวเรือนหรือการใช้น้ำอย่างเหมาะสมสำหรับใช้ในการเกษตรที่มีอัตราไม่เกิน 5 ลิตรต่อวินาทีจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ แม้ประเทศไทยจะไม่ได้มีการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตรออกไว้โดยเฉพาะอย่างเช่นในต่างประเทศ แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการใช้น้ำในลักษณะใดจัดว่าเป็นการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้น้ำในการเกษตร การเลี้ยงสัตว์เพื่อการยังชีพ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรมีการออกกฎกระทรวง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ลักษณะใดเป็นการกิจการที่ใช้เพื่อการยังชีพ และการใช้น้ำในปริมาณเท่าใดจัดเป็นการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย โดยอาจพิจารณาจากปริมาณในการใช้น้ำ หรือลักษณะของพื้นที่ในการเพาะปลูก รวมถึงขนาดน้ำหนักของสัตว์

ขณะที่เมื่อพิจารณาการกำหนดประเภทการใช้น้ำ ประเภทที่สองตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นการใช้น้ำเพื่อการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น ก็พบว่ากฎหมายดังกล่าวยังคงไม่ชัดเจนว่าการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรมหมายถึงถึงลักษณะประเภทอุตสาหกรรมใดบ้าง เนื่องจากเมื่อพิจารณาการแบ่งประเภทอุตสาหกรรม ตามสำนักงานกฤษฎีกาพบว่าแบ่งออกเป็น อุตสาหกรรมครัวเรือน และ อุตสาหกรรมโรงงาน ซึ่งในการกำหนดประเภทการใช้น้ำ ประเภทที่หนึ่ง หมายถึงรวมถึงการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมครัวเรือน จึงอาจสร้างความสับสนในทางปฏิบัติได้ว่า การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรมในลักษณะใดจึงเป็นการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรมตามการใช้น้ำในประเภทที่สอง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดประเภทการใช้น้ำ จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขของลักษณะการใช้เพื่ออุตสาหกรรมโดยอาจพิจารณาจากปริมาณการใช้น้ำในการอุตสาหกรรมว่าต้องมีปริมาณการใช้น้ำประมาณ

3 – 12 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่ต่อวัน²¹⁸ ขึ้นไป และสำหรับการใช้และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีปริมาณการใช้น้ำต่อวันประมาณ 3,423 ลิตรต่อวัน²¹⁹ ขึ้นไปจะถูกจัดว่าเป็นการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมตามการใช้น้ำประเภทที่สอง

นอกจากนี้ ตามการจัดประเภทการใช้น้ำดังกล่าว กฎหมายยังหมายรวมถึง “กิจการอื่น” ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายที่ได้กำหนดว่า “กิจการอื่น” จะมีความหมาย ขอบเขตครอบคลุมประเภทกิจกรรมการใช้น้ำในลักษณะใดบ้าง ก็ไม่ปรากฏว่ามีกำหนดขอบเขตลักษณะกิจกรรมการใช้น้ำที่อยู่ภายใต้ลักษณะของ “กิจการอื่น” ไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาว่ากิจกรรมการใช้น้ำลักษณะใดบ้างที่อยู่ภายใต้ “กิจการอื่น” ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ในการกำหนดข้อกำหนดกฎหมายในการจำแนกประเภทผู้ใช้น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเปิดกว้างประเภทกิจกรรมการใช้น้ำเอาไว้เพื่อให้สะดวกต่อการปรับใช้ แต่ในทางปฏิบัติการเปิดกว้างของข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมในการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำ อันนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียมในการใช้น้ำ และการจัดเก็บอัตราค่าใช้น้ำ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า “กิจการอื่น” ตามความในกฎหมายทรัพยากรน้ำ ต้องเป็นกิจกรรมที่มีการใช้น้ำในปริมาณเดียวกันกับการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า และการผลิตประปา แต่เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ในส่วนของการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามมาตรา ๓๙ (๒) ตามร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้มีการกำหนดให้การใช้น้ำประเภทที่สอง หมายความว่ารวมถึง “การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์” แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญได้มีมติให้การกำหนดการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ถูกตัดออกจากลักษณะการใช้น้ำตามการใช้น้ำประเภทที่สอง

เมื่อพิจารณาถึงบริบทของสังคมในปัจจุบันพบว่าการทำเกษตร และเลี้ยงสัตว์ไม่ได้มีเฉพาะวัตถุประสงค์เพื่อการบริโภคในครัวเรือน ซึ่งถูกจัดว่าเป็นการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง แต่การทำเกษตรและเลี้ยงสัตว์ของเกษตรกรในปัจจุบันมีลักษณะเป็นไปเพื่อการค้าหากำไร ดังนั้นเพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตร จึงอาจจัดให้การใช้น้ำเพื่อการเกษตรในเชิงพาณิชย์ที่มีปริมาณการใช้น้ำ หรือปริมาณพื้นที่ในการใช้น้ำที่สูงเกินกว่าการใช้น้ำ

²¹⁸ กรมชลประทาน, "คู่มือการปฏิบัติงานด้านจัดสรรน้ำ เล่มที่ 8." คู่มือการประเมินการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ (2562).

²¹⁹ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "น้ำกับการท่องเที่ยว : ปัญหาที่ไม่ไหลลื่น." IAT Review (2562).

ของการเกษตรเพื่อดำรงชีพ ถูกหมายรวมว่าเป็นกิจกรรมการใช้น้ำตามความหมายของการใช้น้ำใน “กิจการอื่น” ตามข้อความท้ายของการใช้น้ำประเภทที่สอง

อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นการทำการเกษตร และการเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปเพื่อการค้าหากำไร แต่รายได้ตอบแทนจากกิจการดังกล่าวก็มีรายได้ต่ำเมื่อเทียบกับการประกอบอาชีพอื่น รวมทั้งยังเป็นได้ยากในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกว่า ลักษณะใดเป็นการทำการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ เนื่องจากหากพิจารณาเฉพาะว่า เป็นการทำการเกษตรและเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้าหากำไร โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นที่ และปริมาณการใช้น้ำ ก็ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำดังกล่าว เมื่อเทียบกับผู้ใช้น้ำในการทำเกษตรเพื่อดำรงชีพ ซึ่งอาจมีปริมาณพื้นที่ และปริมาณการใช้น้ำในการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ที่สูงกว่า

ดังนั้น การตีความว่า “กิจการอื่น” ตามความในการใช้น้ำประเภทที่สอง ให้หมายรวมถึงการใช้น้ำเพื่อการทำการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ อาจเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตร และเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนให้แก่เกษตรกร อันจะนำไปสู่ปัญหาการต่อต้านในการเก็บค่าใช้น้ำ ขณะที่การกำหนดประเภทการใช้น้ำประเภทที่สาม ซึ่งเป็นประเภทการใช้น้ำประเภทสุดท้ายตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้ระบุว่าลักษณะกิจกรรมใดบางเป็นลักษณะการใช้น้ำตามประเภทการใช้น้ำประเภทที่สาม ซึ่งผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าการใช้น้ำตามลักษณะประเภทการใช้น้ำประเภทที่สาม นี้ อาจเป็นการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมหรือการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นการใช้น้ำในปริมาณที่มากกว่าการใช้น้ำที่มากกว่าการใช้น้ำในกิจกรรมประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สอง หรือเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำที่อาจส่งผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือเกิดผลกระทบครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

สำหรับการกำหนดประเภทการใช้น้ำในต่างประเทศพบว่ากฎหมายในการบริหารจัดการน้ำและการกำหนดประเภทการใช้น้ำต่างได้กำหนดให้รัฐเข้ามามีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตลอดถึงกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชนเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด โดยมีแนวทางในการจำแนกประเภทการใช้น้ำออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การจำแนกประเภทการใช้น้ำจากลักษณะพื้นที่ในการใช้น้ำ และการจำแนกประเภทการใช้น้ำจากลักษณะของกิจกรรมในการใช้น้ำ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีแนวทางในการจำแนกประเภทการใช้น้ำที่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาประเภทการใช้น้ำตามแนวทางการจำแนกประเภทการใช้น้ำพบว่า การจำแนกประเภทการใช้น้ำอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1. การใช้น้ำในครัวเรือนหรือเพื่อการดำรงชีพ 2. การใช้น้ำเพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และ 3. การใช้น้ำในภาคการปศุสัตว์ และการเกษตร ซึ่งการกำหนดประเภทการใช้น้ำ

ข้างต้นนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำในประเทศไทย กล่าวคือ มีการกำหนดประเภทการใช้น้ำในครัวเรือนหรือเพื่อการดำรงชีพเช่นเดียวกัน เนื่องจากเป็นสิทธิที่สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเพื่อการดำรงชีพ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมจากการใช้น้ำ รวมทั้งได้รับการยกเว้นการขอใบอนุญาต ในขณะที่การใช้น้ำเพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ซึ่งตามกฎหมายทรัพยากรน้ำในประเทศไทยถูกจำแนกไว้ในประเภทการใช้น้ำประเภทที่สอง และประเภทที่สาม โดยจะต้องพิจารณาถึงระดับปริมาณการใช้น้ำของกิจการนั้น ๆ โดยการใช้น้ำระดับปริมาณการใช้น้ำเข้ามากำหนดประเภทการใช้น้ำมีลักษณะใกล้เคียงกับการกำหนดประเภทการใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับปริมาณการใช้น้ำซึ่งมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ โดยมีการจำแนกกลุ่มผู้ใช้น้ำออกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อดำรงชีพ คือ ผู้ใช้น้ำในภาคครัวเรือน และ (2) กลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมาก ประกอบไปด้วยประเภทผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม รวมถึงผู้ใช้น้ำที่เป็นสถาบันต่างๆ โดยในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ นั้น ยังมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในอัตราที่แตกต่างออกไปตามลักษณะการใช้ โดยจำแนกระดับการใช้น้ำ คือ การใช้น้ำในระดับน้อย การใช้น้ำในระดับปานกลาง การใช้น้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพ/ไม่เหมาะสม และการใช้อย่างสิ้นเปลือง

อย่างไรก็ตาม แม้การจัดประเภทการใช้น้ำในประเภทที่สอง และประเภทที่สามตามกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทยจะมีการใช้น้ำระดับปริมาณการใช้น้ำเข้ามากำหนดว่ากิจการใดถือว่าจัดอยู่ในประเภทการใช้น้ำประเภทใดก็ตาม แต่การกำหนดในลักษณะดังกล่าวยังคงขาดความชัดเจนและอาจก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ใช้น้ำได้ว่ากิจการใดควรจัดอยู่ในประเภทการใช้น้ำประเภทใด ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดประเภทการใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจำแนกการใช้น้ำออกเป็นประเภทตามกิจกรรมการใช้น้ำอย่างชัดเจน ดังนั้นแล้วจึงทำให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดประเภทการใช้น้ำ และทำให้ประชาชนผู้ใช้น้ำสามารถทราบได้ง่ายว่าลักษณะการใช้น้ำของตนจัดอยู่ในการใช้น้ำประเภทใด รวมทั้งยังสามารถช่วยให้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ และสามารถตอบสนองต่อการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีมีการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดค่านิยาม และขอบเขตของประเภทกิจกรรม รวมทั้งปริมาณการใช้น้ำที่อยู่ภายใต้ประเภทกิจกรรมการใช้น้ำในการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย ที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ นอกจากนี้ในการใช้น้ำประเภทที่สอง ควรมีการกำหนดบัญชีกิจการการใช้น้ำที่จัดว่าเป็นการใช้น้ำในประเภทดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ามีกิจการใดบ้างตามลักษณะการใช้น้ำในประเภทที่สอง

อย่างไรก็ตาม ในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดลักษณะการใช้น้ำในประเภทที่สองจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนเป็นสำคัญ จึงไม่ควรกำหนดกฎหมายใดที่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนจนเกินไป โดยในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดขอบเขตและกำหนดบัญชีกิจการการใช้น้ำในการใช้น้ำประเภทที่สอง ควรมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ มาตรา ๔๑ วรรคท้าย ได้กำหนดให้การออกกฎกระทรวงจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน อันเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองไว้ เพื่อไม่ให้เกิดการออกกฎกระทรวงที่สร้างภาระให้แก่ประชาชน และเพื่อให้กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้การต่อต้านเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประชาชนลดลง ทั้งนี้ หากในอนาคตกิจกรรมการใช้น้ำประเภทใดมีการใช้น้ำในปริมาณสูงขึ้น อันก่อให้เกิดปัญหาการแย่งใช้ทรัพยากรน้ำ ก็อาจจำเป็นต้องมีการออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งตามความในมาตรา ๔๙ ของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำได้กำหนดให้สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าใช้น้ำ โดยคำนึงถึงกิจกรรม ลักษณะ หรือปริมาณของการใช้น้ำในแต่ละประเภทและในแต่ละลุ่มน้ำ ดังนั้น กิจกรรมการใช้น้ำบางประเภทที่ยังไม่มีความพร้อม หรือความเหมาะสมในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในปัจจุบัน หากในอนาคตมีความพร้อมหรือการใช้น้ำในกิจกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำอื่นก็สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากกิจกรรมดังกล่าวได้ ยกตัวอย่างเช่น การใช้น้ำเพื่อการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งอาจเป็นกิจกรรมการใช้น้ำที่ยังไม่มีความจำเป็นในการเรียกเก็บค่าใช้น้ำในปัจจุบัน เนื่องจากการเรียกเก็บค่าใช้น้ำอาจเป็นการสร้างภาระให้แก่เกษตรกร แต่หากในอนาคตมีการใช้น้ำในลักษณะดังกล่าวในปริมาณที่สูงขึ้น อันส่งผลกระทบต่อปริมาณทรัพยากรน้ำในระบบ หรือเกิดปัญหาแย่งชิงการใช้น้ำกับการใช้น้ำประเภทอื่น ก็สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ได้ โดยอาจพิจารณาจากขนาดพื้นที่ที่ใช้ในการทำการเกษตร ชนิดพันธุ์พืช และสัตว์ รวมทั้งปริมาณน้ำเข้ามาเป็นตัวกำหนด รวมทั้งจัดทำบัญชีประเภทการทำเกษตรและเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ เช่นเดียวกับบัญชีกิจการการใช้น้ำในประเภทที่สอง เป็นต้น

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

สำหรับการดำเนินการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะมีความแตกต่างกันออกไปตามประเภทของทรัพยากรน้ำ แต่ในปัจจุบันยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ แต่อย่างใด รวมทั้ง หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กฎหมายชลประทานหลวง และ

กฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ยังขาดความเหมาะสมในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ตลอดถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเห็นควรศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากทรัพยากรน้ำทั้งสามประเภทให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำต่อไป

4.2.2.1 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ

ภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 49 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สอง ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา และกิจการอื่น รวมทั้งกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สาม ซึ่งเป็นการใช้น้ำเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำเป็นหลักการหนึ่งทางเศรษฐศาสตร์ที่ประเมินต้นทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสะท้อนให้เห็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในรูปของตัวเงิน²²⁰ อย่างไรก็ตาม พบว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำจากทรัพยากรน้ำสาธารณะในการใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สาม ซึ่งอัตราค่าใช้น้ำจัดเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำผ่านการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ เพราะอัตราค่าใช้น้ำจะเป็นสิ่งที่ช่วยกำหนดพฤติกรรมในการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ หากกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในอัตราที่ต่ำจนเกินไป การใช้การจัดเก็บค่าใช้น้ำมาเป็นเครื่องมือเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้ใช้น้ำก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่หากกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในอัตราสูงเกินไปก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำ

ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้ดำเนินการศึกษาแนวทางในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำจากทรัพยากรน้ำสาธารณะในการใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามต่อไป โดยในการศึกษาพบว่าการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่หลายประเทศได้นำมาใช้ เพื่อใช้จัดการทรัพยากรน้ำได้ให้ความสำคัญ

²²⁰ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ "แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย" เล่ม 1 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ." (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, กันยายน 2544). หน้า 19 : 1

ทั้งในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และในด้านความต้องการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ อย่างเช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่มีอัตราแตกต่างกันออกไปตามขั้นตอนและวิธีการในบริการจัดหาน้ำรวมถึงพื้นที่ที่ให้บริการ ซึ่งพิจารณาถึงแหล่งน้ำทั้งน้ำพื้นผิวและน้ำใต้ดิน เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีแหล่งทรัพยากรที่แตกต่างกันออกไป และขึ้นอยู่กับปริมาณของการใช้น้ำ โดยอัตราค่าใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีลักษณะการใช้น้ำเช่นเดียวกับผู้ใช้น้ำประเภทที่สองตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ จะมีความแตกต่างกันออกไปตามประเภทของกิจการและสถานที่ตั้งประกอบการ โดยอัตราค่าใช้น้ำจะถูกกำหนดด้วยขนาดของท่อส่งน้ำ²²¹ ในขณะที่การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนียมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อดำรงชีพ ซึ่งคือผู้ใช้น้ำในภาคครัวเรือน และกลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมาก ซึ่งประกอบไปด้วย ประเภทผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม รวมถึงผู้ใช้น้ำที่เป็นสถาบันต่างๆ โดยในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำนั้น ยังมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในอัตราที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะการใช้ นอกจากการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามการจำแนกระดับของการใช้น้ำแล้ว นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งคำนึงถึงปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ที่มีผลต่อปริมาณน้ำในระบบการไหลเวียนของน้ำในระบบ ตลอดถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ²²² สำหรับการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ นั้น ปริมาณการใช้น้ำมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในแต่ละประเภทของผู้ใช้น้ำ กล่าวคือ แม้จะเป็นผู้ใช้น้ำประเภทเดียวกัน หากปริมาณการใช้น้ำมีความแตกต่างกัน อัตราค่าใช้น้ำที่จะถูกนำมาเรียกเก็บต่อปีก็จะมีอัตราแตกต่างกันออกไป

ดังนั้น เพื่อให้เกิดแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในการใช้ในการใช้น้ำประเภทที่สอง และประเภทที่สาม ควรคำนึงถึงลักษณะภูมิศาสตร์ที่มีผลต่อปริมาณทรัพยากร โดยการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในแต่ละพื้นที่จึงควรมีความแตกต่างกันออกไป ตามปริมาณ ความสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำ เนื่องจากการกำหนด

²²¹ Ariel, Dinar, Pochat Víctor, and Albiac-MurilloGlobal José, Issues in Water Policy volume 9 Water Pricing Experiences and Innovations. (Switzerland: Springer International Publishing, 2015). P.256-260

²²² Witpress, The cost of water and water markets in Southern California, USA W. G. Hamer Geomatrix Consultants, Inc, Newport Beach, California, USA ,WIT Transactions on Ecology and the Environment, Vol 103, © 2007 WIT Press www.witpress.com, ISSN 1743-3541 (online), May 10, 2019. Available from <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/WRM07/WRM07046FU1.pdf>

อัตราค่าใช้น้ำในอัตราเดียวใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำในพื้นที่ขาดแคลนทรัพยากรน้ำ เมื่อเทียบกับผู้ใช้น้ำในพื้นที่ที่ทรัพยากรน้ำอุดมสมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายทรัพยากรน้ำที่ได้กำหนดให้การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าใช้น้ำ จะกำหนดให้แตกต่างกันได้โดยคำนึงถึงกิจกรรม ลักษณะ หรือปริมาณของการใช้น้ำในแต่ละประเภทและในแต่ละลุ่มน้ำก็ได้ รวมทั้งพิจารณาถึงปริมาณการใช้น้ำในแต่ละประเภทผู้ใช้น้ำ เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามประเภทผู้ใช้น้ำซึ่งจำแนกตามลักษณะการใช้น้ำเพียงอย่างเดียวย่อมเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ แม้เป็นผู้ใช้น้ำในประผู้ใช้น้ำเดียวกัน และมีลักษณะกิจกรรมการใช้น้ำในลักษณะเดียวกัน แต่ปริมาณการใช้น้ำในการดำเนินกิจการอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามขนาด และพื้นที่กิจการ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียมที่อาจเกิดขึ้นการนำระดับปริมาณการใช้น้ำมาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำจึงมีความจำเป็นเป็นอย่างมาก รวมทั้งการนำการระดับปริมาณการใช้น้ำเข้ามากำหนดอัตราค่าใช้น้ำยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ใช้น้ำตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ ทำให้เกิดการใช้น้ำอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และลดการใช้น้ำอย่างไม่จำเป็น รวมทั้งในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำยังควรพิจารณาถึงความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้น้ำ โดยการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำยังต้องเป็นอัตราที่เหมาะสมต่อการบริการซึ่งประชาชนผู้ใช้น้ำทุกคนในฐานะผู้บริโภคสามารถจ่ายได้ ไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนจนมากเกินไป ตามหลักความเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to pay)

นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายทรัพยากรน้ำพบว่า กฎหมายได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงกิจกรรม ลักษณะ หรือปริมาณของการใช้น้ำในแต่ละประเภทและในแต่ละลุ่มน้ำก็ได้ ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมเป็นการลดภาระประชาชนในด้านต้นทุนการใช้น้ำเป็นวัตถุประสงค์ในการประกอบอาชีพ การกำหนดดังกล่าวจึงมีแนวคิดมาจากหน้าที่ของรัฐในการดูแลและสนับสนุนประชาชนทุกคนให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการใช้น้ำมาตรการในการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในการใช้ก็เป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเป็นเครื่องมือกำหนดพฤติกรรมผู้บริโภคของผู้ใช้น้ำ ซึ่งการใช้น้ำมาตรการในการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ ต่างเป็นเครื่องมือที่มีการใช้ในการบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมการใช้น้ำใต้ดินหรือการยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่การทำ

เกษตรกรรมบางประเภท²²³ ในขณะที่รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อลดหย่อนค่าใช้น้ำ โคนแบ่งออกเป็นค่าลดหย่อนค่าใช้น้ำในผู้ใช้น้ำขนาดเล็ก และผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตร โดยมีการลดค่าใช้น้ำลง 20% ให้กับผู้ใช้น้ำขนาดเล็กซึ่งเป็นการใช้น้ำเพื่อกิจการในการผลิตน้ำประปาที่ใช้ในการบริโภค รวมทั้งสถานที่ที่ได้รับการยกเว้นตามเงื่อนไขของรัฐ รวมทั้งลดหย่อนให้กับประชาชนที่มีรายได้ครัวเรือนต่ำ สำหรับหลักเกณฑ์ลดหย่อนค่าใช้น้ำลดหย่อนค่าใช้น้ำในผู้ใช้น้ำในภาคการเกษตรจะถูกลดให้สูงสุดกับผู้ใช้น้ำที่มีพื้นที่ทำการเกษตรไม่เกิน 10 ตารางเอเคอร์²²⁴

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำพบว่า ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการดำเนินการกำหนดเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่ทำให้เกิดความชัดเจนและเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ ควรพิจารณาถึงความสามารถในการจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย และควรพิจารณาถึงความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ เนื่องจากแม้การเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างทั่วถึงจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ในความเป็นจริงพบว่าพื้นฐานในทางเศรษฐศาสตร์และสังคมของผู้ใช้น้ำมักเป็นตัวกำหนดสิทธิในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ อันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมของผู้ใช้น้ำ นอกจากการพิจารณาหลักเกณฑ์เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ทรัพยากรน้ำแล้ว การพิจารณาการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ยังควรพิจารณารวมไปถึงการเข้าใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อพัฒนาในภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง

ดังนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการยกเว้นค่าใช้น้ำ ควรพิจารณาถึงกิจกรรมการใช้น้ำในลักษณะเป็นบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการใช้เพื่อการผลิตน้ำประปาเพื่อการอุปโภค บริโภค ตลอดจนการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยอาจมีการกำหนดกรอบกิจกรรมการใช้น้ำเพื่อการผลิตน้ำประปาเพื่อการอุปโภค บริโภค และการใช้

²²³ Ariel, Dinar, Pochat Víctor, and Albiac-Murillo José, Issues in Water Policy volume 9 Water Pricing Experiences and Innovations. (Switzerland: Springer International Publishing, 2015). P.256-260

²²⁴ California State Water Resources Control Board, Notice of Water Right Registration Fee Payment Changes [online]. Available from https://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/registrations/docs/fees.pdf

เพื่อสาธารณประโยชน์ว่าผู้ใช้น้ำดังกล่าวต้องเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะ หรือเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยมิได้แสวงหากำไร ซึ่งในการใช้น้ำดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในการใช้น้ำที่จะได้รับยกเว้นค่าใช้น้ำอาจจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในด้านปริมาณที่ได้รับการยกเว้นด้วย สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อนค่าใช้น้ำ ควรพิจารณาลดหย่อนค่าใช้น้ำให้กับผู้ใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่ประกอบกิจการที่ต้องใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และเป็นพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ รวมไปถึงผู้ใช้น้ำที่ประกอบธุรกิจผลิตน้ำสำหรับอุปโภค และบริโภคให้แก่ประชาชน เช่นเดียวกับมาตรการลดหย่อนค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการลดหย่อนให้กับผู้ใช้น้ำในการผลิตน้ำประปาเพื่อการบริโภค และควรพิจารณาลดหย่อนค่าใช้น้ำให้กับผู้ใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่อยู่ในพื้นที่หรือโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐหรือการได้รับการสนับสนุนลงทุนจากรัฐ ซึ่งอัตราในการลดหย่อนควรเป็นอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาอัตราที่เหมาะสม ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการลดหย่อนอัตราค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ใช้ในการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลดหย่อนค่าใช้น้ำดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนช่วยบรรเทาปัญหาทั้งในด้านความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้น้ำ ทำให้ประชาชนเต็มใจที่จะจ่ายค่าใช้ เนื่องจากเห็นว่าการจัดเก็บดังกล่าวไม่ได้เป็นการสร้างภาระต่อต้านทุนในการผลิตมากเกินไป นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระอัตราค่าใช้น้ำให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีการกำหนดบทบัญญัติที่ช่วยในการลดภาระในการชำระค่าใช้น้ำ เช่น หลักการผ่อนชำระค่าใช้น้ำ เพื่อช่วยในการลดภาระทางการเงินของผู้ใช้น้ำ และเป็นการกระจายความเสี่ยงในการค้างชำระค่าใช้น้ำที่อาจเกิดขึ้นได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.2.2.2 ปัญหาความไม่เหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ตามที่พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำสาธารณะหมายความว่า น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติที่ประชาชนใช้หรือที่สงวนไว้ ให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือโดยสภาพประชาชนอาจใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมไปถึงแหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างหรือพัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งรวมทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานและน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลให้จัดเป็นทรัพยากรน้ำสาธารณะด้วย นั้นจึงทำให้การดำเนินการจัดเก็บค่าน้ำชลประทาน และค่าใช้น้ำบาดาล ภายหลังจากประกาศใช้กฎหมายทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามการดำเนินการจัดเก็บค่าชลประทาน ได้มีหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง

พุทธศักราช 2485 ซึ่งเป็นการเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้น้ำที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน หรือเป็นผู้ใช้น้ำ เพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทาน ในขณะที่การดำเนินการ จัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายน้ำบาดาลได้กำหนดให้เรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล จากผู้ใช้น้ำเพื่อการ อุปโภคหรือบริโภค ผู้ใช้น้ำเพื่อ และผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำตาม กฎหมายน้ำบาดาลมีลักษณะเป็นการกำหนดประเภทตามวัตถุประสงค์การใช้น้ำและปริมาณการใช้ ทรัพยากรน้ำ ในขณะที่การกำหนดการจำแนกประเภทผู้ใช้น้ำตามกฎหมายการชลประทานเป็นการ กำหนดประเภทผู้ใช้น้ำโดยให้ความสำคัญกับลักษณะพื้นที่ที่ใช้น้ำมากกว่าปริมาณการใช้น้ำจริง และ ให้ความสำคัญกับลักษณะการใช้น้ำเพื่อการเกษตร หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ชลประทานสามารถใช้น้ำชลประทานได้ในราคาที่ต่ำกว่าการประกอบอาชีพอื่น

โดยกฎหมายการชลประทานได้มีการกำหนดอัตราค่าใช้ไว้ใน พระราชบัญญัติ ให้มีอัตราค่าชลประทานในอัตราไม่เกินไร่ละ 5 บาทต่อปี จากผู้ใช้น้ำชลประทาน ประเภทที่หนึ่ง และให้เรียกเก็บอัตราค่าชลประทานได้ไม่เกินลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ จากผู้ใช้น้ำ ชลประทานประเภทที่สอง²²⁵ รวมทั้งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจใน การกำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบและวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทาน ตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน และเมื่อพิจารณาฎกระทรวงฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485²²⁶ พบว่าได้มีการกำหนด หลักเกณฑ์ในการยกเว้นค่าชลประทานแก่ผู้ใช้น้ำจากทางชลประทานเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ ที่ได้รับยกเว้นเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมชลประทาน ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับมาตรการ ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีหลักเกณฑ์ลดหย่อนค่าใช้น้ำให้กับสถานที่ที่ได้รับการ ยกเว้นตามเงื่อนไขของรัฐ²²⁷

²²⁵ กรมชลประทาน, พระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf

²²⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการ ชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 [1] [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A114/%A114-2b-2540-042.htm>

²²⁷ California State Water Resources Control Board, Notice of Water Right Registration Fee Payment Changes [online]. Available from https://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/registrations/docs/fees.pdf

ในขณะที่การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายน้ำบาดาลได้กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาลมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลในแต่ละท้องที่ที่มีน้ำประปาใช้ไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาในท้องที่นั้น สำหรับท้องที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้อัตราค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่นั้นต้องไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาในจังหวัดที่ท้องที่นั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาล ซึ่งพบว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการยกเว้นการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลในท้องที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้จากผู้ใช้น้ำที่ใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูก การทำเลี้ยงสัตว์ที่มีการใช้น้ำไม่เกินวันละ 50 ลูกบาศก์เมตร รวมทั้งการอุปโภค บริโภคที่ไม่ได้เป็นการใช้เพื่อการอุตสาหกรรม และในกรณีที่ผู้ใช้น้ำที่อยู่ในท้องที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้และไม่ได้รับยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาล ยังคงได้รับการลดหย่อนค่าใช้น้ำบาดาลหากเป็นการใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์ และการใช้น้ำบาดาลของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรตามประเภทและชนิดที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนวณปริมาณน้ำบาดาลเพื่อการคิดค่าใช้น้ำบาดาลเพียงร้อยละ 30 ของปริมาณน้ำบาดาลที่ใช้ หรือของปริมาณน้ำบาดาลสูงสุดที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล หรือที่ประเมินได้ แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้น้ำบาดาลในท้องที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้เพื่อกิจการอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์และการใช้น้ำบาดาลของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบจากผลผลิตการเกษตรตามที่กำหนด การคำนวณปริมาณน้ำบาดาลเพื่อการคิดค่าใช้น้ำบาดาลเพียงร้อยละ 70 ของปริมาณน้ำบาดาลที่ใช้ หรือของปริมาณน้ำบาดาลสูงสุดที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล หรือที่ประเมินได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาลดังกล่าวนี้ เป็นการพิจารณาจากพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรน้ำบาดาล โดยให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง เพื่อการอุปโภค บริโภคในการดำรงเลี้ยงชีพ และคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลในทางด้านการเกษตร และการเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งนำปริมาณการใช้น้ำเข้ามาพิจารณากำหนดอัตราในการลดหย่อนค่าใช้น้ำ เช่นเดียวกับมาตรการในการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาล ในประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมการใช้น้ำใต้ดิน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมเช่นเดียวกับในประเทศไทย โดยมีการยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่การทำเกษตรกรรมบางประเภท

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำของการเรียกเก็บค่าชลประทาน และค่าใช้น้ำบาดาลนั้นพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับยังคงมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำอย่างไม่เหมาะสม กล่าวคือ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำดังกล่าวยังคงไม่มีความเหมาะสมกับปริมาณ และความสมบูรณ์ของทรัพยากร ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำดังกล่าวยังไม่มีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนา

อย่างยั่งยืนที่เป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอัตราค่าชลประทาน ที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ซึ่งการกำหนดอัตราค่าชลประทานดังกล่าวเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่คำนึงถึงเฉพาะต้นทุนในการจัดหาจ่ายชลประทานเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักการในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรแก่การนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้เป็นแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำของผู้ผลิตและผู้บริโภคให้มีความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรทางธรรมชาติให้เกิดการใช้ที่เหมาะสม รู้คุณค่า เพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนของทรัพยากร อันจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำไว้ในพระราชบัญญัติยังเป็นการทำให้ยากต่อการแก้ไขอัตราค่าใช้น้ำให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพบริบทในแต่ละช่วง รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าน้ำชลประทาน และค่าใช้น้ำบาดาล ในปัจจุบันยังเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่มีอัตราคงที่ ซึ่งการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่คงที่ดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้น้ำในบางพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำเมื่อเทียบกับผู้ใช้น้ำในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่านอกจากการกำหนดอัตราค่าใช้ที่คำนึงถึงต้นทุนในการจัดหาจ่ายแล้ว ลักษณะภูมิศาสตร์ที่มีผลต่อปริมาณทรัพยากรน้ำก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ เนื่องจากความแตกต่างของสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ย่อมส่งผลต่อปริมาณทรัพยากรน้ำ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อประชาชนผู้ใช้น้ำ การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในแต่ละพื้นที่จึงควรมีความแตกต่างกันออกไป ตามปริมาณ ความสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำ รวมทั้งความเห็นของประชาชนผู้ใช้น้ำในพื้นที่ก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยควรพิจารณาจากความเห็นของกรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งคัดเลือกมาจากกรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นบุคคลซึ่งใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกันรวมตัวกันจัดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในหมู่สมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำ ซึ่งการนำความเห็นดังกล่าวมาร่วมพิจารณาเป็นการดำเนินการตามหลักการการมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้เกิดความเหมาะสมต่อประชาชนผู้ใช้น้ำต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับพบว่ายังขาดความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับต่างยกเว้นการเก็บค่าใช้น้ำกับผู้ใช้ที่เป็นการใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคในการดำรงเลี้ยงชีพ หรือเป็นการใช้น้ำในปริมาณน้อย หรือเป็นการใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ รวมทั้งยังเป็นการลดหย่อนค่าใช้น้ำเฉพาะกลุ่มอาชีพเกษตรกรรมเท่านั้น จึงทำให้หลักเกณฑ์การกำหนดอัตรา

ค่าใช้น้ำดังกล่าวยังคงไม่มีความเหมาะสมกับปริมาณ และความสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำในระบบ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำตามกฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย และความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร ไม่ใช่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มกิจการบางประเภท เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมของผู้ใช้น้ำ รวมทั้งควรมีการลดหย่อนค่าใช้น้ำให้กับกิจการบางประเภท ยกตัวอย่างเช่น กิจการที่ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ ที่ไม่ใช่การใช้เพื่อการดำรงเลี้ยงชีพ กิจการการใช้น้ำเพื่อธุรกิจผลิตน้ำสำหรับอุปโภค บริโภคให้แก่ประชาชน และกิจการการใช้น้ำในพื้นที่หรือโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐหรือการได้รับการสนับสนุนลงทุนจากรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าสำหรับการยกเว้นค่าชลประทาน และค่าใช้น้ำบาดาล นั้น ควรเป็นการยกเว้นเฉพาะแก่กิจกรรมการใช้น้ำในลักษณะเพื่อการดำรงเลี้ยงชีพ และการใช้น้ำเพื่อสาธารณประโยชน์ เท่านั้น เนื่องจากการจัดการระบบชลประทานมีต้นทุนในการบริหารจัดการ และทรัพยากรน้ำบาดาลก็เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ ในปัจจุบันพบว่าการดำเนินการเก็บค่าใช้น้ำทั้งสองประเภทประสบปัญหาการค้างชำระค่าใช้น้ำ และปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการผ่อนชำระที่ชัดเจน²²⁸ จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังไม่มีหนทางแก้ไขได้ ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าเพื่อให้เกิดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กฎหมายทั้งสองฉบับควรพิจารณาหลักเกณฑ์ในการผ่อนชำระค่าใช้น้ำ เพื่อเป็นการลดภาระให้แก่ผู้ใช้น้ำ และเป็นแนวทางในการลดปัญหาการค้างชำระ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อให้เกิดแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทย การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ กฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ควรเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในทิศทางเดียวกัน โดยอาจพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำเป็นหลัก และมีการปรับปรุงกฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาลให้สอดคล้องต่อไป

²²⁸ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 741/2551 เรื่องหลักเกณฑ์ในการยกเว้น ลดหย่อน และผ่อนชำระค่าชลประทานและเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www3.moac.go.th/memo-files-391091791812>

4.2.2.3 ความไม่สอดคล้องในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยในปัจจุบันมีแหล่งที่มาจากระบบน้ำที่มีอยู่ใน 3 ระบบ คือ น้ำในบรรยากาศ หรือน้ำฝน น้ำผิวดิน หรือแหล่งน้ำธรรมชาติ และน้ำใต้ดินหรือแหล่งน้ำบาดาล โดยในอดีตการบริหารจัดการน้ำมีเพียงแหล่งทรัพยากรตามระบบน้ำ 2 ระบบ ที่มีหน่วยงานและกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการน้ำ อันได้แก่ น้ำผิวดินในทางน้ำชลประทาน โดยมีกรมชลประทานมีหน้าที่และอำนาจเป็นผู้บริหารจัดการน้ำ ซึ่งในการดำเนินการใช้น้ำในทางน้ำชลประทานจะต้องขออนุญาตการใช้น้ำในทางน้ำชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ในขณะที่น้ำใต้ดินหรือแหล่งน้ำบาดาล กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลจำเป็นต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการน้ำผิวดินนอกจากเขตทางน้ำชลประทานกับไม่ได้มีกฎหมายหรือมาตรการใดในการบริหารจัดการน้ำ จึงทำให้เกิดการใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวอย่างฟุ่มเฟือย แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสาธารณะ ซึ่งเป็นทรัพยากรน้ำที่อยู่นอกเขตความรับผิดชอบของกรมชลประทาน และไม่ใช้ทรัพยากรน้ำใต้ดินที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยกฎหมายทั้งสามฉบับเป็นการที่รัฐเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลการใช้น้ำผ่านระบบขออนุญาตการใช้น้ำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากร เพียงพอต่อความต้องการในปัจจุบัน และความต้องการในอนาคต ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในรูปแบบของการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ซึ่งเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรน้ำจากผู้ใช้น้ำตามหลักผู้จ่ายเป็นผู้จ่าย (User pay) ซึ่งในอดีตประเทศไทยจะมีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทรัพยากรน้ำเพียง 2 ประเภท คือ 1) ค่าชลประทาน เป็นการเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำในเขตทางน้ำชลประทาน และ 2) ค่าใช้น้ำบาดาล เป็นการเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำบาดาลซึ่งเป็นทรัพยากรน้ำใต้ดิน แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะ แต่ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาลต่างเป็นกฎหมายเก่าที่ยังมีความไม่เหมาะสมในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ เนื่องจากยังขาดการให้ความสำคัญในการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามามีใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากร จึงทำให้กฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่มีขาดความเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายทรัพยากรน้ำและมีการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้สาธารณะ โดยมีการกำหนดกลุ่มประเภทการใช้น้ำ ตลอดถึงการกำหนด

หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ จึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องของหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นตามกฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาลขึ้น อันส่งผลกระทบต่อในทางปฏิบัติในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งสามประเภทในอนาคต รวมทั้งอาจสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนผู้ใช้น้ำ

4.2.3.1 การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทาน และนอกเขตชลประทาน

สำหรับการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำผิวดินในปัจจุบันในประเทศไทย จำแนกออกเป็นการจัดเก็บค่าใช้น้ำในเขตชลประทาน และการจัดเก็บค่าใช้น้ำนอกเขตชลประทาน ซึ่งเป็นการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน กล่าวคือ เป็นการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกพืชที่อยู่ในเขตบริการภาคการเกษตรของกรมชลประทาน หรือเป็นพื้นที่การเกษตรที่ได้รับประโยชน์จากระบบชลประทาน รวมถึงเป็นพื้นที่ที่เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรร่วมจัดให้มีการชลประทานในพื้นที่การเกษตร ซึ่งการดำเนินการด้านชลประทานในเขตชลประทานจัดเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่รัฐโดยกรมชลประทานมีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้ประชาชนมีน้ำใช้เพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภค นอกจากการเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานแล้ว กฎหมายการชลประทานยังให้อำนาจในการเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน อันได้แก่ ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม ซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทาน ทางน้ำที่ส่งวนไว้อใช้ในการชลประทาน และทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน ซึ่งการเรียกเก็บค่าชลประทานเป็นการเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำทั้งในและนอกเขตชลประทานที่มีการใช้น้ำในทางน้ำชลประทาน ทั้งนี้ ตามกฎหมายการชลประทานได้จำแนกผู้ใช้น้ำออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือจากผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน และประเภทที่สอง ผู้ใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทาน

ในขณะที่การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำนอกเขตชลประทาน ซึ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูกนอกเขตชลประทาน ซึ่งอาศัยแหล่งน้ำธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ หรืออาจอาศัยเครื่องสูบน้ำหรืออยู่ในเขตสูบน้ำด้วยไฟฟ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลการใช้น้ำดังกล่าวเป็นการใช้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติที่จัดเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ซึ่งในอดีตไม่มีกฎหมายฉบับใดที่เข้ามากำกับดูแลการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ จึงทำให้เกิด

การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือย และไม่เกิดประโยชน์ แต่ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยมีการจำแนกประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย การใช้น้ำประเภทที่สอง ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม และการใช้น้ำประเภทที่สาม ซึ่งเป็นการใช้น้ำเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้ามลุ่มน้ำ โดยจากการจำแนกประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทั้งสองฉบับจะพบว่ามี ความแตกต่างกัน เนื่องจากการแบ่งประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำเป็นการแบ่งประเภทตามลักษณะกิจกรรมที่ใช้และปริมาณในการใช้ทรัพยากรน้ำ ขณะที่การจำแนกประเภทการใช้น้ำในเขตชลประทานตามกฎหมายการชลประทานหลวงเป็นการจำแนกประเภทตามลักษณะเขตพื้นที่การให้บริการของระบบชลประทานมากกว่าการใช้ลักษณะกิจกรรมและปริมาณการใช้น้ำมาเป็นตัวกำหนดในการจำแนกประเภทการใช้น้ำ ซึ่งจะทำให้การแบ่งประเภทตามกฎหมายการชลประทานหลวงมีลักษณะเป็นการแบ่งประเภทอย่างจำกัดเฉพาะพื้นที่ และให้ความสำคัญเฉพาะแก่การใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งการจำแนกดังกล่าวย่อมส่งผลความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำที่อยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตร เนื่องจากกฎหมายการชลประทานหลวงไม่ได้มีการแบ่งลักษณะการทำเกษตรว่าเป็นการทำในลักษณะเพื่อการยังชีพหรือเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร จึงเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการเรียกเก็บค่าใช้น้ำที่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากการใช้น้ำสาธารณะที่มีการจำแนกประเภทและลักษณะการใช้น้ำเพื่อการเกษตรออกกระหว่างการใช้น้ำในการเกษตรเพื่อการยังชีพ หรือเป็นอุตสาหกรรมการเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายการชลประทานหลวงเป็นกฎหมายเก่าที่ถูกรื้อมาใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จึงทำให้ขาดความเหมาะสมกับสภาพความต้องการในการใช้น้ำที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่สอดคล้องกับการแบ่งประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ

สำหรับการเก็บค่าใช้น้ำนอกเขตชลประทาน นั้น กฎหมายทรัพยากรน้ำระบุว่าจะต้องมีการประกาศเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ รวมทั้งต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการออกกฎกระทรวง โดยผู้ใช้น้ำต้องขอรับใบอนุญาตในการใช้น้ำจากอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ²²⁹ สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำสาธารณะ

²²⁹ มาตรา 43 การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีตามความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำ หลักเกณฑ์การกำหนด อัตราค่าใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำสาธารณะทุกประเภท รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ซึ่งจะกำหนดให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงกิจกรรม ลักษณะ หรือปริมาณของการใช้น้ำในแต่ละประเภท และในแต่ละลุ่มน้ำก็ได้ แต่ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ สาธารณะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และเป็นอำนาจของอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำในการเรียกเก็บ ค่าใช้น้ำดังกล่าว²³⁰ ซึ่งแตกต่างจากการเรียกเก็บค่าชลประทาน ซึ่งเป็นการเรียกเก็บจากการใช้น้ำ

มาตรา 44 การใช้น้ำประเภทที่สามต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรือ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ กนช.

มาตรา 45 การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การขอต่ออายุ ใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต และการอนุญาต รวมทั้งการขอและการออกใบแทนใบอนุญาตการใช้น้ำ ประเภทที่สองและประเภทที่สาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ใบอนุญาตตามความในวรรคหนึ่ง อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำต้องปฏิบัติ เกี่ยวกับการใช้น้ำ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะหรือเพื่อรองรับ ภาวะวิกฤติน้ำด้วยก็ได้

ในกรณีที่กฎหมายหรือสาระสำคัญแห่งพหุติการณได้เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุสำคัญ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากร น้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือ กนช. แล้วแต่กรณี มีอำนาจ แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในใบอนุญาตการใช้น้ำตามวรรคสอง ได้

²³⁰ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

มาตรา 48 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด อัตราค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สาม ไม่เกินอัตราที่กำหนดใน บัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 49 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำประเภทที่สองและการใช้น้ำประเภทที่สาม

(2) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันโดย คำนึงถึงกิจกรรม ลักษณะ หรือปริมาณของการใช้น้ำในแต่ละประเภทและ ในแต่ละลุ่มน้ำก็ได้

มาตรา 50 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่า ใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่ไม่ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานและ

ในเขตพื้นที่ชลประทาน และทางน้ำชลประทาน ตามกฎหมายการชลประทานหลวง เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บหรืออัตราค่าชลประทาน กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้กำหนดกฎกระทรวง และเป็นอำนาจของอธิบดีกรมชลประทานในการเรียกเก็บค่าชลประทาน

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ในปัจจุบันพบว่าอยู่ระหว่างการพิจารณาการกำหนดหลักเกณฑ์ ขณะที่การกำหนดอัตราค่าชลประทาน และหลักเกณฑ์ ระเบียบและวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทานตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน นั้น พบว่ามีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำไว้กฎหมายการชลประทานหลวง และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ยกเว้นค่าชลประทานแก่ผู้ใช้น้ำจากทางชลประทานเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ที่ได้รับยกเว้นเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมชลประทาน ตามความในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เมื่อพิจารณาการกำหนดอัตราค่าชลประทานในปัจจุบันพบว่าเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้ที่คำนึงเฉพาะต้นทุนในการบริหารจัดการน้ำ การกำหนดอัตราค่าชลประทานไม่ได้คำนึงสภาพทรัพยากรน้ำในแต่ละพื้นที่ และความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้น้ำเข้ามาร่วมพิจารณากำหนดอัตราด้วย และการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำไว้ในกฎหมายทำให้ยากต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราค่าใช้น้ำให้เหมาะสมกับสภาพทรัพยากรน้ำที่มี ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในรัฐแคลิฟอร์เนียที่ได้กำหนดให้การใช้น้ำในการชลประทานรายย่อย มีค่าธรรมเนียมในการลงทะเบียน 100 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี และการลงทะเบียนการใช้น้ำขนาดเล็ก การใช้น้ำเพื่อการปศุสัตว์ มีค่าธรรมเนียมในการลงทะเบียน 50 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี โดยอัตราค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในช่วงสองปีถัดไปเป็น 75 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี สำหรับปีงบประมาณ 2562-2563 และ 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี สำหรับปีงบประมาณ 2563-2564 และจะมีการเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต²³¹

ไม่ใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล และให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเรียกเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 49

²³¹ California Water boards, NOTICE OF WATER RIGHT REGISTRATION FEE PAYMENT CHANGES [online], May 20, 2019. Available from https://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/registrations/docs/fees.pdf

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่เพิ่มขึ้นโดยคำนึงถึงสภาพของทรัพยากรน้ำที่เสื่อมโทรมลง ซึ่งการกำหนดค่าธรรมเนียมที่มีการปรับเพิ่มขึ้นจะช่วยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ใช้น้ำให้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ และเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ใช้ น้ำลดการใช้น้ำ และให้เกิดการใช้น้ำอย่างเหมาะสม เมื่อพิจารณาการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศอย่างในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าแม้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทานเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่กฎหมายน้ำของรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดรูปแบบวิธีการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำร่วมกัน ไม่ได้มีการแยกวิธีการและหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำออกเป็นกฎหมายเฉพาะอย่างเช่นในประเทศไทย รวมทั้งการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำ ตลอดถึงการจำแนกลักษณะการใช้ทรัพยากรน้ำในรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นไปในลักษณะเดียวกัน ซึ่งสามารถช่วยให้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นไปโดยสะดวก ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ เพื่อให้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำสาธารณะในพื้นที่นอกเขตชลประทาน และการเก็บค่าชลประทานตามกฎหมายการชลประทานหลวง แม้จะมีการให้อำนาจในการดำเนินการแตกต่างกัน แต่หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ ควรเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้น้ำทั้งในและนอกเขตพื้นที่ชลประทาน

4.2.3.2 การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำบาดาล

สำหรับการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำบาดาล หรือทรัพยากรน้ำใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลตามวัตถุประสงค์ในการใช้ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ²³² (1) การใช้น้ำบาดาลเพื่ออุปโภคหรือบริโภค เพื่อเป็นน้ำดื่มหรือน้ำใช้ภายในครัวเรือนหรือที่พักอาศัย การใช้น้ำบาดาลในสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา หรือศาสนสถาน การใช้น้ำบาดาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำประปาของรัฐวิสาหกิจ เพื่อบริการชุมชน สำหรับอุปโภคหรือบริโภค และการใช้น้ำบาดาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบริการชุมชนสำหรับอุปโภคหรือบริโภค (2) การใช้น้ำบาดาลเพื่อธุรกิจ ได้แก่ การใช้น้ำบาดาลเป็นวัตถุดิบหรือใช้ในกระบวนการผลิตสินค้า การใช้น้ำบาดาลในสถานที่สันตนาการ เช่น โรงแรม โรงภาพยนตร์

²³² กรมทรัพยากรน้ำบาดาล, ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเภทการใช้น้ำบาดาลพ.ศ. 2559 ข้อ 4 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. http://www2.dgr.go.th/law2520/mnre_notic_dgr_59.pdf

ศูนย์การค้า ร้านค้า ตลาด เป็นต้น (3) การใช้น้ำบาดาลเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ การใช้น้ำบาดาลเพื่อการเพาะปลูก ทั้งนี้ ให้อำนาจที่ดินจัดสรรเพื่อสวนเกษตร และการใช้น้ำบาดาลเพื่อการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดจากลักษณะกิจกรรมในการใช้น้ำเช่นเดียวกับการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ แต่การแบ่งประเภทการใช้น้ำดังกล่าวกับไม่สอดคล้องกับการแบ่งประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ กล่าวคือ ในการจำแนกประเภทการใช้น้ำเพื่อการเกษตรนั้น กฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาลไม่ได้มีการจำแนกลักษณะของการใช้น้ำเพื่อการเกษตรสำหรับการเกษตรเพื่อยังชีพ และการเกษตรเชิงพาณิชย์ ออกให้ชัดเจน รวมทั้งหากเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาเพื่อการเพาะปลูก จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาล จึงยอมทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างฟุ่มเฟือยในการทำเกษตร ซึ่งขัดต่อหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ ที่มุ่งเน้นให้การนำเครื่องมืออย่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้ทรัพยากรมาเป็นส่วนช่วยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรของประชาชน การที่กฎหมายไม่ได้จำกัดสิทธิในการใช้น้ำบาดาลอย่างเหมาะสมจึงยอมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำบาดาลที่มีอยู่ นอกจากนี้ตามกฎหมายดังกล่าวหากเป็นการใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงสัตว์ที่ไม่เกินวันละ 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ จะได้รับการยกเว้นการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับการใช้น้ำประเภทที่หนึ่งตามกฎหมายทรัพยากรน้ำที่เป็นการใช้น้ำเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ และหากเป็นการเลี้ยงสัตว์ที่มีการใช้น้ำเกิน 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ แม้จะการลดหย่อนการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล แต่ก็ยังคงถูกเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำในการทำเกษตรกรรม

ซึ่งในการศึกษาการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศที่นำมาศึกษาในครั้งนี้พบว่า การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ในรูปแบบเดียวกับการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากการใช้ทรัพยากรน้ำผิวดิน ไม่ได้มีการแยกการกำหนดประเภทต่างกันอย่างเช่นในประเทศไทย จึงทำให้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งสามประเภทเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และในประเทศเนเธอร์แลนด์มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรน้ำใต้ดินโดยอัตราค่าใช้น้ำบาดาลที่เป็นทรัพยากรน้ำใต้ดินจะมีอัตราที่แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ซึ่งการจัดเก็บภาษีน้ำบาดาลในประเทศเนเธอร์แลนด์มีส่วนช่วยทำให้ผู้ใช้น้ำคำนึงถึงความเหมาะสมการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลมากขึ้น และลดการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างไม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ แตกต่างจากประเทศไทยที่มีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาล แตกต่างกันไปเฉพาะในพื้นที่ที่มีน้ำประปา และพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปา โดยอัตราค่าใช้น้ำ

บาดาล ดังกล่าวถูกกำหนดใช้ในอัตราคงที่เท่ากันทุกพื้นที่ โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพทรัพยากรน้ำบาดาล และความต้องการใช้น้ำบาดาลในแต่ละพื้นที่

นอกจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล แล้ว กฎหมายน้ำบาดาลได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ นี้ออกกฎกระทรวงตามคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาลในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาล ประเภทการใช้น้ำบาดาล หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ บาดาล รวมไปถึงมีการกำหนดให้ผู้ใช้ใช้น้ำบาดาลต้องชำระค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล โดยเป็นการเรียกเก็บ เพิ่มจากผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลในเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล ซึ่งการจัดเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล เป็นการเก็บเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ในเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล เป็นการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาวิฤตการณ์น้ำบาดาล แต่การจัดเก็บดังกล่าวมีเฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น²³³ การที่ใช้ มาตรการดังกล่าวเฉพาะในบางพื้นที่จึงไม่สามารถป้องกันปัญหาที่เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาล อย่างเกินความจำเป็นได้ ผลสุดท้ายปัญหาวิฤตการณ์น้ำบาดาลก็ยังคงเกิดขึ้น เนื่องจากผู้ใช้น้ำยังคงขาด ความตระหนักถึงความจำเป็นของทรัพยากรน้ำบาดาล ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการกำหนดอัตรา ค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลไม่ควรคำนึงเฉพาะพื้นที่ที่มีน้ำประปาใช้อย่างเช่นในปัจจุบัน แต่ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาล และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลควรมีอัตราที่แตกต่างกันออกไป ในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากทรัพยากรน้ำบาดาลในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน การกำหนดอัตรา ค่าใช้น้ำบาดาล ในอัตราเดียวกันทุกพื้นที่ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้น้ำ และส่งผลให้ ประชาชนผู้ใช้น้ำย่อมเกิดความไม่พอใจในการชำระค่าใช้น้ำบาดาล สำหรับการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำ บาดาลควรเป็นการเรียกเก็บในทุกพื้นที่ร่วมกับการเก็บค่าใช้น้ำบาดาล แต่มีอัตราสำหรับค่าอนุรักษ์น้ำ บาดาลที่แตกต่างกันออกไปขึ้นกับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำบาดาลในแต่ละพื้นที่

จากการศึกษารูปแบบการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในเขตชลประทาน นอกเขตชลประทาน และทรัพยากรน้ำบาดาลในประเทศไทยและในต่างประเทศพบว่า การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นการที่รัฐในฐานะผู้มีหน้าที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาติในประเทศเข้ามา กำกับดูแลการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนในประเทศ เพื่อให้เกิดการใช้ อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเป็นหนึ่งในผู้ใช้ทรัพยากรในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และในบางครั้งรัฐก็เข้ามามีบทบาทร่วมกับเอกชนในการ ดำเนินการใช้ทรัพยากรน้ำอันเป็นหนึ่งในภารกิจการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ

²³³ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน), กฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล และ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล พ.ศ. 2547 [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. <http://hydrolaw.thaiwater.net/web/2016/06/12/กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่า/>

และเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นหนึ่งในภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยรัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เหมาะสมต่อสภาพของสังคม และตอบสนองความต้องการของพลเมืองในสังคมผ่านการกำหนดกฎหมาย ซึ่งในการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลากหลายฉบับ แต่ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งมีบทกฎหมายในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้น้ำ ซึ่งเป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการอุปโภค บริโภคทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำอีกสองฉบับที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทานและทางน้ำชลประทาน และพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำบาดาล โดยกฎหมายทั้งสองฉบับถูกใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว จึงทำให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ยังคงขาดการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการมีส่วนร่วมมาใช้ในการกำหนดกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายทั้งสองฉบับยังคงมีบทบัญญัติที่ขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้องกับกฎหมายทรัพยากรน้ำซึ่งแตกต่างจากในต่างประเทศที่แม้จะมีกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับแตกต่างกันไปตามประเภทของทรัพยากรน้ำ แต่สำหรับการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ นั้น ทั้งในประเทศเนเธอร์แลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ต่างก็มีรูปแบบในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งจากทรัพยากรน้ำผิวดิน และทรัพยากรน้ำใต้ดินในรูปแบบเดียวกัน ไม่ได้มีรูปแบบการดำเนินการแยกออกตามประเภททรัพยากรน้ำดังเช่นในประเทศไทย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยต่อไปในอนาคต จึงควรมีการกำหนดกลุ่มประเภทการใช้น้ำให้ชัดเจน อย่างเช่นการกำหนดประเภทการใช้น้ำในประเทศฟิลิปปินส์ที่มีการกำหนดประเภทการใช้น้ำออกเป็นหลายประเภทตามกิจกรรมการใช้น้ำ ซึ่งทำให้สะดวกต่อการจำแนกกิจกรรมและสะดวกต่อการเรียกเก็บค่าใช้น้ำ นอกจากการกำหนดประเภทการใช้น้ำจากกิจกรรมการใช้น้ำแล้ว การนำปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำเข้ามากำหนดประเภทการใช้น้ำและอัตราค่าใช้น้ำก็มีความจำเป็น ดังปรากฏในการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จำแนกการใช้ออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อดำรงชีพ และกลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมาก ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใช้น้ำเชิงพาณิชย์ ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม รวมถึงผู้ใช้น้ำที่เป็นสถาบันต่างๆ โดยในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ นั้นมีการใช้ระดับในการใช้ทรัพยากรน้ำในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ซึ่งการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกาได้คำนึงถึงปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่มีผลต่อปริมาณน้ำในระบบ การไหลเวียนของน้ำในระบบ และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดเก็บ

ค่าใช้น้ำในรูปแบบของค่าธรรมเนียมตามหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย เช่นเดียวกับรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ จึงเป็นการเรียกเก็บจากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเท่านั้น ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์การจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นการจัดเก็บภาษีน้ำอันเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนในการชำระ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหากในอนาคตประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรน้ำ หรือเมื่อประชาชนมีความพร้อม ความเข้าใจในความสำคัญของทรัพยากรทางธรรมชาติการจัดเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบการเรียกเก็บภาษีเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศเนเธอร์แลนด์ ก็เป็นรูปแบบการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในอนาคต่อไป



บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ทรัพยากรน้ำจัดเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีพ เพราะเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องใช้ทั้งในชีวิตประจำวัน และใช้เพื่อการเลี้ยงชีพ แต่ในบางช่วงเวลาปริมาณของทรัพยากรน้ำที่มีก็ไม่สอดคล้องต่อปริมาณความต้องการใช้ ด้วยเหตุนี้ รัฐในฐานะผู้ดูแลทรัพยากรจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการกำกับดูแล ตลอดถึงออกเงื่อนไขในการใช้ทรัพยากร เพื่อควบคุมปริมาณการใช้ทรัพยากรให้เกิดความสอดคล้อง และสมดุลกับปริมาณทรัพยากรที่มี เพื่อลดปัญหาความไม่ทั่วถึงของการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมถึงเพื่อจัดสรรให้สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชากรทุกคน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงจำเป็นต้องนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อกำหนดพฤติกรรมในการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติของประชาชน ผ่านการนำหลักผู้จ่ายเป็นผู้จ่าย (Users Pays Principle) และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ตลอดถึงการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างการเก็บค่าธรรมเนียม เข้ามาใช้ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่จะเกิดขึ้นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

สำหรับประเทศไทย นั้น กฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้รับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นกรรมสิทธิ์ของทุกคน ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้หรือเก็บกักเก็บน้ำได้เท่าที่จำเป็นกับการใช้สอย และต้องไม่สร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น²³⁴ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพบว่าความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำก็มีความต้องการที่สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้ามาบริหารจัดการผ่านหน่วยงานต่างๆ อาทิเช่น สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต่างมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งได้นำหลักการการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติเข้ามาเป็นพื้นฐานในการกำหนดกฎหมาย ตลอดถึงมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำ ผ่านรูปแบบของระบบการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำ

²³⁴ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 มาตรา 25 มาตรา 35 มาตรา 38 และมาตรา 39 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf

การกำหนดค่าธรรมเนียม และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นการเรียกเก็บจากการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยประเทศไทยมีแนวคิดเริ่มแรกในการจัดเก็บค่าใช้น้ำโดยมีจุดประสงค์เพื่อลดงบประมาณในการจัดการต้นทุนน้ำ แต่เนื่องด้วยสภาพของทรัพยากรน้ำที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับความต้องการการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ อย่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมมาใช้ร่วมกับหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยในการจัดเก็บค่าใช้น้ำปัจจุบันอยู่ในรูปแบบของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรตามหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays) โดยแบ่งประเภทการจัดเก็บค่าใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท ตามประเภทของทรัพยากรน้ำ อันได้แก่ ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ทรัพยากรน้ำชลประทาน และทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งการกำหนดประเภทของผู้ใช้น้ำสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำ โดยผู้ใช้น้ำจะต้องดำเนินการขออนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำก่อนการใช้ตามแบบ และวิธีการที่กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแต่ละประเภทกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในต่างประเทศที่นำมาศึกษาพบว่า ต่างมีการนำหลักการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้จัดการกับทรัพยากรน้ำเช่นกัน ซึ่งมีการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำ การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำ โดยประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ได้นำหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays) มาเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการเรียกเก็บค่าใช้น้ำในรูปแบบค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรจากผู้ใช้น้ำเช่นเดียวกับประเทศไทย นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า ทั้งในต่างประเทศ และประเทศไทย ต่างมีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการน้ำที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งหน่วยงานในระดับจังหวัด/หน่วยงานประจำรัฐที่ทำหน้าที่ประสานงาน ด้านนโยบาย กำหนดกรอบการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีสำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับหน่วยงานทรัพยากรน้ำอื่นๆ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการน้ำ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ตลอดถึงแนวทางในการดำเนินการเก็บค่าใช้น้ำพบว่าในประเทศที่นำมาศึกษาการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการน้ำเพียงหน่วยงานเดียว อย่างเช่นประเทศเนเธอร์แลนด์ อำนาจในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ตลอดถึงการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นของคณะกรรมการน้ำที่อยู่ภายใต้หน่วยงานหลักอย่างหน่วยงานการบริหารจัดการน้ำระดับประเทศ (Rijkswaterstaat)

สำหรับการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำ จากการศึกษาการเก็บค่าใช้น้ำทั้งในประเทศไทย และในประเทศที่นำมาศึกษาพบว่า การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำถูกจำแนกออกตามลักษณะ และวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำ ซึ่งการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนด

อัตราค่าใช้น้ำอย่างเหมาะสม อย่างในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำถูกจำแนกออกตามลักษณะการใช้ โดยมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อดำรงชีพและกลุ่มผู้ใช้น้ำปริมาณมาก รวมทั้งพิจารณาถึงระดับในการใช้น้ำ ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำตามวัตถุประสงค์การใช้น้ำอย่างชัดเจน เช่น การใช้น้ำเพื่อการชลประทาน การใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การใช้น้ำเพื่อการประมง การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งการจำแนกประเภทผู้ใช้น้ำอย่างชัดเจน การคำนึงถึงลักษณะพื้นที่ใช้น้ำที่ครอบคลุมจะสามารถช่วยสามารถลดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการเรียกเก็บค่าใช้น้ำได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสามฉบับของประเทศไทยพบว่า การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำที่มีเป็นการกำหนดตามลักษณะและวัตถุประสงค์การใช้น้ำอย่างกว้างๆ อันนำมาสู่ปัญหาความไม่ชัดเจน และช่องว่างของกฎหมายที่สามารถทำให้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้

จากการศึกษาแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยพบว่า แม้จะมีการกำหนดกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ยังประสบปัญหา เนื่องด้วยกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำในปัจจุบันยังคงขาดความชัดเจนในหลักการ และการกำหนดแนวทางในการดำเนินการ อันนำมาสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำ ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียมในการใช้น้ำ และการจัดเก็บอัตราค่าใช้น้ำ ปัญหาการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย การกักตุนน้ำ การขาดแคลนทรัพยากรในบางพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาในครั้งพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกสาเหตุของสภาพปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1. ความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการจำแนกประเภทการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ เป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังคงขาดความชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำ ทำให้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำประสบปัญหาในการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำ ซึ่งความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อาจกล่าวได้ ดังนี้

(1.1) การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง กฎหมายยังคงขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาลักษณะการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์ ลักษณะใดเป็นการใช้เพื่อการยังชีพ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าลักษณะการใช้น้ำในปริมาณเท่าใด

จึงจัดว่าเป็นการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดลักษณะการใช้น้ำดังกล่าว จึงอาจส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้น้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตรกรรม อาจเกิดความสับสนในการกำหนดประเภทการใช้น้ำได้ว่าลักษณะกิจการการใช้น้ำทางการเกษตร ปริมาณเท่าใดจึงยังคงอยู่ภายใต้ลักษณะการใช้น้ำประเภทที่หนึ่งที่เป็นการใช้น้ำเพื่อการเกษตร หรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ

(1.2) กฎหมายยังคงขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณา ปริมาณน้ำที่ใช้ในแต่ละประเภทการใช้น้ำ กล่าวคือ การใช้น้ำปริมาณเล็กน้อยในการใช้น้ำประเภท ที่หนึ่ง กฎหมายยังขาดการกำหนดปริมาณการใช้น้ำที่ชัดเจนว่าการใช้น้ำในปริมาณเท่าใด จึงจัดว่าอยู่ภายใต้การใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย รวมทั้งกฎหมายทรัพยากรน้ำมีการนำปริมาณ การใช้น้ำเข้ามาเป็นตัวกำหนดประเภทการใช้น้ำ แต่การนำปริมาณการใช้น้ำเข้ามาเป็นตัวกำหนด แต่ในปัจจุบันยังคงขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าปริมาณการใช้น้ำเท่าใดที่จัดเป็นการใช้น้ำ ตามประเภทการใช้น้ำที่สอง และประเภทที่สาม การขาดหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงอาจสร้างความสับสน ให้แก่ผู้ใช้น้ำ

(1.3) การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำประเภทที่สอง ซึ่งเป็นการกำหนดประเภท การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม นั้น กฎหมายยังคงขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนว่า กิจกรรมการใช้น้ำลักษณะใดเป็นการใช้เพื่อการอุตสาหกรรม เนื่องจากหากพิจารณาความหมาย ของคำว่าอุตสาหกรรมจะพบว่ามีหมายถึงอุตสาหกรรมครัวเรือน และอุตสาหกรรมโรงงาน ซึ่งการใช้น้ำ เพื่ออุตสาหกรรมครัวเรือนถูกจัดว่าเป็นการใช้น้ำตามประเภทการใช้น้ำประเภทที่หนึ่งแล้ว ดังนั้น การที่กฎหมายขาดความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์จึงอาจทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติได้

(1.4) การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำว่า “กิจการอื่น” ในการใช้น้ำประเภท ที่สอง ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะหรือขอบเขตของกิจการดังกล่าวให้ชัดเจนไว้แต่อย่างใด แม้การกำหนดดังกล่าวจะจัดอยู่ในประเภทผู้ใช้น้ำประเภทที่สองที่มีกิจกรรมการใช้น้ำในปริมาณ เดียวกันกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้น้ำในปริมาณมาก แต่การเปิดกว้างของข้อกำหนดดังกล่าว นำมาสู่ปัญหาความเหมาะสมในการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำ และส่งผลให้เกิด ความสับสนต่อประชาชนผู้ใช้น้ำได้ว่าลักษณะกิจกรรมใดจัดว่าเป็นการใช้น้ำประเภทใด อันส่งผลกระทบต่อการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ รวมทั้งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ อันเป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียมในการใช้น้ำ

2. ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำเป็นอีกหนึ่ง ปัญหาสำคัญในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำของประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทย

มีกฎหมายทั้งสิ้น 3 ฉบับ ในการบริหารจัดการน้ำและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บค่าใช้น้ำ จำแนกตามลักษณะของทรัพยากรน้ำ โดยแบ่งออกเป็น ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตามกฎหมาย ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทาน ตามกฎหมายการชลประทานหลวง และทรัพยากรน้ำบาดาล ตามกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บค่าใช้น้ำของกฎหมายดังกล่าวยังคงขาดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ที่มีอยู่ไม่มีความสอดคล้อง และเหมาะสมต่อสภาพทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาในครั้งนี้ พบปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ดังต่อไปนี้

(2.1) กฎหมายทรัพยากรน้ำปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำจากทรัพยากรน้ำสาธารณะในการใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สาม ซึ่งอัตราค่าใช้น้ำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญมากในการช่วยกำหนดพฤติกรรมในการใช้น้ำ ของผู้ใช้น้ำ และเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดความตระหนักต่อคุณค่าของทรัพยากรน้ำ ตามหลักการ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมทั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไข การลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำพบว่า นั้น พบว่าในปัจจุบันยังไม่ได้มีการ ดำเนินการกำหนดเงื่อนไขการลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำให้ชัดเจนแต่อย่างใด

(2.2) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายหมาย การชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บ ค่าใช้น้ำ นั้น พบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับยังคงมีการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำอย่างไม่เหมาะสมกับปริมาณ ความสมบูรณ์ของทรัพยากร และไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยปัจจุบันการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำทั้งสองประเภท เป็นการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่คำนึงถึงเฉพาะต้นทุนในการจัดหาเท่านั้น จึงทำให้การนำเครื่องมือ ทางเศรษฐศาสตร์ อย่างเช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้น้ำ นอกจากนี้ การกำหนดอัตราค่าใช้ น้ำไว้ในพระราชบัญญัติ และกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่มีอัตราคงที่ จึงเป็นการทำให้ยากต่อการแก้ไข อัตราค่าใช้น้ำให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพบริบทในแต่ละช่วง รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ที่คงที่ดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้น้ำในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำเมื่อเทียบกับผู้ใช้น้ำ ในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำ

(2.3) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการลดหย่อนค่าใช้น้ำ และหลักเกณฑ์ในการ ชำระค่าใช้น้ำตามกฎหมายหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล พบว่า แม้จะเป็นกฎหมายที่มีการประกาศใช้ และมีการกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาเป็นระยะเวลาาน แล้ว แต่หลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการลดหย่อนค่าใช้น้ำ ยังคงขาดการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับลักษณะการใช้น้ำและสภาพทรัพยากรน้ำ ส่งผลให้เกิด ปัญหาความไม่พอใจแก่ผู้ใช้น้ำบางประเภท และนำมาซึ่งปัญหาความไม่ยินยอมในการจ่ายค่าใช้น้ำ

รวมทั้งกฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งสามฉบับ ยังขาดหลักเกณฑ์ในการชำระค่าใช้น้ำ อย่างเช่น หลักการแบ่งชำระค่าใช้น้ำ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ช่วยลดภาระในการชำระให้แก่ผู้ใช้น้ำ รวมทั้งป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้างชำระค่าใช้น้ำที่เกิดขึ้น

3. ความไม่สอดคล้องในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดใช้กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การบริหารจัดการน้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 2) การบริหารจัดการน้ำในทางน้ำชลประทานและการจัดเก็บค่าชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ และ 3) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลและการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ซึ่งกฎหมายทรัพยากรน้ำถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการ แม้ว่าขณะนี้การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะตามกฎหมายทรัพยากรน้ำยังไม่ได้ถูกออกประกาศให้เริ่มดำเนินการเรียกเก็บ แต่ในการดำเนินการจัดเก็บค่าชลประทาน และค่าใช้น้ำบาดาล ก็จำเป็นต้องมีวิธีการในการดำเนินการในทิศทางเดียวกันกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ต่างเป็นกฎหมายเก่าที่ยังมีความไม่เหมาะสมในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ เนื่องจากยังขาดการให้ความสำคัญในการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากร จึงทำให้กฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่มีความเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากทรัพยากรน้ำทั้งสามประเภท จึงเกิดความไม่สอดคล้องกันของหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือช้อยกเว้นขึ้น อันส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งสามประเภทในอนาคต รวมทั้งอาจสร้างความสับสนให้แก่ประชาชนผู้ใช้น้ำ โดยอาจจำแนกปัญหาความไม่สอดคล้องกันของการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำได้ ดังต่อไปนี้

(3.1) การกำหนดกลุ่มประเภทผู้ใช้น้ำตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยในการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำตามกฎหมายการชลประทานหลวง ได้ให้ความสำคัญกับการใช้เพื่อการเกษตรกรรม โดยขาดความคำนึงถึงปริมาณในการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งการจำแนกผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมตามกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้มีการจำแนกผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรในการดำรงชีพออกจากการใช้เพื่อการเกษตรอุตสาหกรรม จึงทำให้ผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรได้ใช้น้ำในราคาที่ต่ำกว่าการใช้เพื่อกิจการอื่น อันนำมาสู่ปัญหาการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย การกักตุนน้ำ รวมทั้งสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำ นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำในลักษณะ

ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับการกำหนดประเภทการใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ เนื่องจากกฎหมายทรัพยากรน้ำได้มีการจำแนกประเภทการใช้น้ำเพื่อการเกษตรในการดำรงชีพไว้ในการใช้ น้ำประเภทที่หนึ่ง ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำ ในขณะที่การใช้น้ำเพื่อการเกษตรอุตสาหกรรม ถูกจัดเป็นการใช้น้ำประเภทที่สองซึ่งต้องชำระค่าใช้น้ำ ซึ่งการจำแนกประเภทผู้ใช้น้ำ เพื่อการเกษตรกรรมตามกฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้น้ำตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ

(3.2) การกำหนดกลุ่มประเภทผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ พบว่ามีการแบ่งลักษณะการใช้น้ำเพื่อการ เกษตรกรรมออกเป็น การใช้น้ำบาดาลเพื่อการเพาะปลูก การใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงสัตว์ที่ไม่เกินวันละ 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน และการใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงสัตว์ที่เกินวันละ 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ซึ่งการใช้เพื่อการเพาะปลูก การใช้น้ำเพื่อการเลี้ยงสัตว์ที่ไม่เกินวันละ 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้จะได้รับการยกเว้นการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล เช่นเดียวกับการใช้น้ำ ประเภทที่หนึ่งตามกฎหมายทรัพยากรน้ำที่เป็นการใช้เลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ มีการกำหนดไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตลักษณะการใช้น้ำ และเงื่อนไขลดหย่อนค่าใช้น้ำบาดาล อย่างเหมาะสม จึงทำให้การใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกใช้น้ำบาดาลอย่างฟุ่มเฟือยขาดการคำนึงถึงสภาพ ทรัพยากรน้ำบาดาลที่นับวันจะเสื่อมโทรมลง ในขณะที่การเลี้ยงสัตว์ที่มีการใช้น้ำเกิน 50 ลูกบาศก์ เมตรต่อวัน ในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ แม้จะการลดหย่อนการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล แต่ก็ยังคงถูก เรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล จึงย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำในการเลี้ยงสัตว์

(3.3) ตามกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล นอกจากการจัดเก็บค่าใช้น้ำ บาดาล แล้ว กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจกำหนดให้ผู้ใช้น้ำบาดาลต้องชำระค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล โดยเป็นการเรียกเก็บเพิ่มจาก ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลเฉพาะในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ซึ่งการจัดเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทหนึ่งที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำบาดาล แต่การจัดเก็บ ดังกล่าว มีเฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น จึงทำให้การใช้มาตรการดังกล่าวไม่สามารถป้องกันปัญหา ที่เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างเกินความจำเป็นได้ ผลสุดท้ายปัญหาวิกฤตน้ำบาดาล ก็ยังคงเกิดขึ้น เนื่องจากผู้ใช้น้ำยังคงขาดความตระหนักถึงความจำเป็นของทรัพยากรน้ำบาดาล

5.2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยพบว่าได้มีการนำหลักการเครื่องมือ ทางเศรษฐศาสตร์อย่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำมาใช้เป็นระยะเวลานานแล้ว ซึ่งกฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทาง

ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำในแนวทางเดียวกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ตามลักษณะของกฎหมายในการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำดังกล่าวยังคงมียังคงขาดความชัดเจน และเหมาะสมในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ อันจะนำมาสู่ปัญหาในการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำ ดังนั้น การจะดำเนินการมาตรการการจัดเก็บค่าใช้น้ำในประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ นั้น ควรมีการปรับปรุง พัฒนา แก้ไขกฎหมายในด้านการจัดเก็บค่าใช้น้ำมีความชัดเจน และสมบูรณ์มากขึ้น ตามแนวทางในการพัฒนากฎหมายดังต่อไปนี้

5.2.1 แนวทางเสริมสร้างความชัดเจนของกฎหมายในการจำแนกประเภทการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

(1) ควรให้ความสำคัญในด้านการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการใช้น้ำในลักษณะใดจัดว่าการใช้น้ำในการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ เพื่อการยังชีพ จึงควรมีการกำหนดกฎกระทรวง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ ลักษณะใดเป็นการกิจการที่ใช้เพื่อการยังชีพ และการใช้น้ำในปริมาณเท่าใดจัดเป็นการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย โดยอาจพิจารณาจากปริมาณในการใช้น้ำ หรือลักษณะของพื้นที่ในการเพาะปลูก รวมถึงขนาดน้ำหนัของสัตว์ เป็นต้น

(2) ในการกำหนดประเภทการใช้น้ำประเภทที่สอง ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติได้ว่าลักษณะอุตสาหกรรมประเภทใดบ้าง จัดเป็นการใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ตามความนัยการใช้ประเภทนี้ จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขของลักษณะการใช้เพื่อการอุตสาหกรรม อาจพิจารณาจากปริมาณการใช้น้ำในการอุตสาหกรรม ต้องมีปริมาณการใช้น้ำประมาณ 3 – 12 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่ต่อวัน²³⁵ขึ้นไป และสำหรับการใช้และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีปริมาณการใช้น้ำต่อวันประมาณ 3,423 ลิตรต่อวัน²³⁶ ขึ้นไปจะถูกจัดว่าเป็นการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมตามการใช้น้ำประเภทที่สอง โดยอาจมีการระบุประเภทงานอุตสาหกรรมไว้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดประเภทการใช้น้ำ

(3) การกำหนดขอบเขต คำนิยาม “กิจการอื่น” ในการใช้น้ำประเภทที่สอง ตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ นั้น ควรมีการออกกฎกระทรวงจำกัดนิยาม และขอบเขตของประเภทกิจกรรมการใช้น้ำที่อยู่ในประเภทกิจกรรมการใช้น้ำใน “กิจการอื่น” ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดลักษณะของการใช้น้ำที่จัดว่าเป็น “กิจการอื่น” ให้ชัดเจน เช่น กิจการประเภทโรงแรม

²³⁵กรมชลประทาน, คู่มือการปฏิบัติงานด้านจัดสรรน้ำ เล่มที่ 8 “คู่มือการประเมินการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ” [ออนไลน์], 4 ธันวาคม 2562. แหล่งที่มา <http://idi.rid.go.th/training/2558/Volume%2008.pdf>

²³⁶การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, “น้ำกับการท่องเที่ยว : ปัญหาที่ไม่ไหลลื่น.” *TAT Review* (2562).

โรงพยาบาลศูนย์การค้า ร้านค้า ตลาด ร้านอาหารหรือภัตตาคาร สถานีบริการพลังงานเชื้อเพลิง เป็นต้น ซึ่งการกำหนดขอบเขตของกิจกรรมที่อยู่ภายใต้ลักษณะของการใช้น้ำใน "กิจการอื่น" ให้ชัดเจนจะเป็นการสร้างความชัดเจนให้แก่การกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำ อันสามารถลดปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำที่เกิดจากการกำหนดประเภทผู้ใช้น้ำ อันจะมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำและการจัดเก็บค่าใช้น้ำ ดังที่ปรากฏตามการจัดประเภทผู้ใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ ในการออกกฎกระทรวงเพื่อจำกัดนิยาม และขอบเขตของประเภทกิจกรรมการใช้น้ำที่อยู่ในประเภทกิจกรรมการใช้น้ำใน "กิจการอื่น" จะต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ มาตรา ๔๑ วรรคท้าย เพื่อไม่ให้เกิดการออกกฎกระทรวงที่สร้างภาระให้แก่ประชาชน

5.2.2 แนวทางในการจัดเก็บค่าใช้น้ำ

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ควรพิจารณาถึงปริมาณการใช้น้ำในแต่ละประเภทผู้ใช้น้ำ โดยนอกจากการกำหนดอัตราตามประเภทผู้ใช้น้ำแล้ว ควรกำหนดปริมาณน้ำที่สามารถใช้ได้ในแต่ละประเภทผู้ใช้น้ำให้ชัดเจน เพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียมที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ใช้น้ำตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ ทำให้เกิดการใช้น้ำอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และลดการใช้น้ำอย่างไม่จำเป็น รวมทั้งควรคำนึงถึงลักษณะภูมิศาสตร์ที่มีผลต่อปริมาณทรัพยากรน้ำในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ซึ่งด้วยความแตกต่างของสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่ส่งผลต่อปริมาณทรัพยากรน้ำ นั้น การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ จึงควรมีความแตกต่างกันออกไป ตามปริมาณ ความสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำ เนื่องจากหากการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำในอัตราเดียวใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ จะทำให้ประชาชนผู้ใช้น้ำในพื้นที่ขาดแคลนทรัพยากรน้ำไม่ได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้ ในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำยังควรคำนึงความสามารถในการจ่ายของประชาชนผู้ใช้น้ำ และความเหมาะสมต่อการบริการซึ่งประชาชนผู้ใช้น้ำทุกคนในฐานะผู้บริโภคสามารถจ่ายได้ และการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนจนมากเกินไป ตามหลักความเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to pay) รวมทั้งในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำยังควรเป็นการกำหนดอัตราผ่านกฎกระทรวงเพื่อให้สะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าใช้น้ำให้สัมพันธ์กับสภาพทรัพยากรน้ำในแต่ละช่วงฤดูกาล

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการยกเว้นค่าใช้น้ำ ควรพิจารณาถึงกิจกรรมการใช้น้ำในลักษณะเป็นบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการใช้เพื่อการผลิตน้ำประปาเพื่อการอุปโภค บริโภค ตลอดจนการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยอาจมีการกำหนดกรอบกิจกรรมการใช้น้ำเพื่อการผลิตน้ำประปาเพื่อการอุปโภค บริโภค และการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

ว่าผู้ใช้น้ำดังกล่าวต้องเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะ หรือเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยมิได้แสวงหากำไร ซึ่งในการใช้น้ำดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในการใช้น้ำที่จะได้รับยกเว้นค่าใช้น้ำอาจจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในด้านปริมาณที่ได้รับการยกเว้น

(3) สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อนค่าใช้น้ำ ควรพิจารณาลดหย่อนค่าใช้น้ำให้กับผู้ใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่ประกอบกิจการที่ต้องใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และเป็นพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ รวมไปถึงผู้ใช้น้ำที่ประกอบธุรกิจผลิตน้ำสำหรับอุปโภค และบริโภคให้แก่ประชาชน เช่นเดียวกับมาตรการลดหย่อนค่าใช้น้ำในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการลดหย่อนให้กับผู้ใช้น้ำในการผลิตน้ำประปาเพื่อการบริโภค และควรพิจารณาลดหย่อนค่าใช้น้ำให้กับผู้ใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามที่อยู่ในพื้นที่หรือโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐหรือการได้รับการสนับสนุนลงทุนจากรัฐ ซึ่งอัตราในการลดหย่อนควรเป็นอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาอัตราที่เหมาะสมซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการลดหย่อนอัตราค่าใช้น้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ใช้ในการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลดหย่อนค่าใช้น้ำดังกล่าวนี้จะเป็นส่วนช่วยบรรเทาปัญหาทั้งในด้านความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้น้ำ ทำให้ประชาชนเต็มใจที่จะจ่ายค่าใช้ เนื่องจากเห็นว่าการจัดเก็บดังกล่าวไม่ได้เป็นการสร้างภาระต่อต้นทุนในการผลิตมากเกินไป

(4) การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำควรมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่เพิ่มขึ้นโดยคำนึงถึงสภาพของทรัพยากรน้ำที่เสื่อมโทรมลง ซึ่งการกำหนดค่าธรรมเนียมที่มีการปรับเพิ่มขึ้นจะช่วยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ใช้น้ำให้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ และเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ใช้น้ำลดการใช้น้ำ และให้เกิดการใช้น้ำอย่างเหมาะสม ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าใช้ที่คำนึงถึงต้นทุนในการจัดหาแล้ว ลักษณะภูมิศาสตร์ที่มีผลต่อปริมาณทรัพยากรน้ำก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ เนื่องจากความแตกต่างของสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ย่อมส่งผลต่อปริมาณทรัพยากรน้ำ และเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อประชาชนผู้ใช้น้ำในแต่ละพื้นที่จึงควรมีความแตกต่างกันออกไป ตามปริมาณ ความสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำ รวมทั้งความเห็นของประชาชนผู้ใช้น้ำในพื้นที่ ซึ่งการนำความเห็นดังกล่าวมาร่วมพิจารณาเป็นการดำเนินการตามหลักการการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ การเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลควรเป็นการเรียกเก็บในทุกพื้นที่ร่วมกับการเก็บค่าใช้น้ำบาดาล แต่มีอัตราสำหรับค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลที่แตกต่างกันออกไปขึ้นกับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำบาดาลในแต่ละพื้นที่

(5) การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และหลักเกณฑ์ในเรื่องเงื่อนไขการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าใช้น้ำตามกฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย และความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร ไม่ใช่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มกิจการบางประเภท เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมของผู้ใช้น้ำ รวมทั้งควรมีการลดหย่อนค่าใช้น้ำให้กับกิจการบางประเภท ยกตัวอย่างเช่น กิจการที่ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ในพื้นที่ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ ที่ไม่ใช่การใช้เพื่อการดำรงเลี้ยงชีพ กิจการการใช้น้ำเพื่อธุรกิจผลิตน้ำสำหรับอุปโภค บริโภคให้แก่ประชาชน และกิจการการใช้น้ำในพื้นที่หรือโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐหรือการได้รับการสนับสนุนลงทุนจากรัฐ เป็นต้น สำหรับการยกเว้นค่าชลประทาน และค่าใช้น้ำบาดาล นั้น ควรเป็นการยกเว้นเฉพาะแก่กิจกรรมการใช้น้ำในลักษณะเพื่อการดำรงเลี้ยงชีพ และการใช้น้ำเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น เนื่องจากการจัดการระบบชลประทานมีต้นทุนในการบริหารจัดการ และทรัพยากรน้ำบาดาลก็เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชำระอัตราค่าใช้น้ำให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ช่วยในการลดภาระในการชำระค่าใช้น้ำ เช่น หลักการผ่อนชำระค่าใช้น้ำ เพื่อช่วยในการลดภาระทางการเงินของผู้ใช้น้ำ และเป็นการกระจายความเสี่ยงในการค้างชำระค่าใช้น้ำที่อาจเกิดขึ้น

(6) ในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำจากทรัพยากรน้ำทั้งสามประเภทตามกฎหมายทรัพยากรน้ำ กฎหมายการชลประทานหลวง และกฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล แม้จะมีอำนาจในการบริหารจัดการและการดำเนินการจากกฎหมายคนละฉบับ แต่เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ ตลอดถึงเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนผู้ใช้น้ำ การกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บ ลดหย่อน หรือยกเว้นค่าใช้น้ำ จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญและสอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ โดยเป็นหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกันในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำทั้งสามประเภท เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้น้ำทุกคน

จากบทสรุปและข้อเสนอแนะข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการที่หน่วยงานบริหารจัดการน้ำในฐานะตัวแทนของรัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลทรัพยากรน้ำ โดยการนำหลักการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นส่วนช่วยในการจัดการทรัพยากรน้ำ ผ่านการใช้มาตรการจัดเก็บค่าใช้น้ำมาเป็นส่วนช่วยในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องทางมาตรการในการจัดเก็บค่าใช้น้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันยังคงมีความจำเป็นต้องแก้ไข และพัฒนาเพื่อให้เกิด

ความเหมาะสมกับสภาพทรัพยากร และสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป นอกจากการปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้มีความครอบคลุมและเหมาะสมต่อการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการให้ความรู้ ความเข้าใจด้านทรัพยากรน้ำ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วน เนื่องจากทัศนคติของประชาชนต่อทรัพยากรเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นปัจจัยให้มาตรการที่รัฐกำหนดสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมชลประทาน, "คู่มือการปฏิบัติงานด้านจัดสรรน้ำ เล่มที่ 8." คู่มือการประเมินการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ (2562).

———, คู่มือการปฏิบัติงานด้านจัดสรรน้ำ เล่มที่ 8 “คู่มือการประเมินการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ” [ออนไลน์], 4 ธันวาคม 2562. แหล่งที่มา <http://idi.rid.go.th/training/2558/Volume%2008.pdf>

———, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/low_rid_pdf/003.pdf

กรมชลประทาน สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน, 2554).

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล, ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเภทการใช้น้ำบาดาลพ.ศ. 2559 ข้อ 4 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. http://www2.dgr.go.th/law2520/mnre_notic_dgr_59.pdf

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562. [http://www.dla.go.th/work/planlocal/แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่10\(พ.ศ.2550-2554\).pdf](http://www.dla.go.th/work/planlocal/แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่10(พ.ศ.2550-2554).pdf)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 741/2551 เรื่องหลักเกณฑ์ในการยกเว้น ลดหย่อน และผ่อนชำระค่าชลประทานและเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา <http://www3.moac.go.th/memo-files-391091791812>

กฤษรัตน์ ศรีสว่าง และชลีรัตน์ มหะสักขกุล, "หลักการและกฎหมายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย." วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ 9, ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน (2561): 143 -57 และ 50.

กลุ่มงานติดตามประเมินสถานการณ์ กองติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ข้อมูลตัวชี้วัด “ปริมาณความต้องการใช้น้ำทั้งประเทศต่อปี” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.onep.go.th/env_data/01_02/35-ปริมาณความต้องการใช้น้ำ/

- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "น้ำกับการท่องเที่ยว : ปัญหาที่ไม่ไหลลื่น." TAT Review (2562).
- การประปานครหลวง สถาบันพัฒนาการประปาศาสตร์, สิทธิในน้ำ [ออนไลน์], 15 กันยายน 2562.
https://www.mwa.co.th/download/adm01/waterright/abs_004.pdf
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543).
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 'ธนาคารน้ำ' ทางเลือกใหม่ด้านภัยแล้ง [ออนไลน์].
<http://drdancando.com/ธนาคารน้ำ-ทางเลือกใหม่ด้านภัยแล้ง/>
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).
- ชนาวัชร อรุณรัตน์, "การจัดสรรน้ำ (Water Allocation) (2) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำประเทศฟิลิปปินส์ (Water Resources Management of Philippine)." กรมทรัพยากรน้ำ, ฉบับที่ 24 กรกฎาคม (2560).
- ชล บุนนาค, "การเก็บค่าน้ำในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ: มุมมองและข้อเสนอทางเศรษฐศาสตร์."
 ชลธิชา ต๊ะทองด้วง, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557).
- เดอะ อีสานเรคคอร์ด, เกษตรกรขอนแก่นห่วงกฎหมายค่าน้ำเพิ่มภาระ [ออนไลน์], 21 กรกฎาคม 2563.
<https://isaanrecord.com/2017/10/13/water-tax-for-farmers/>
- ทวี หมี่นนิกร, "ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) ...เศรษฐศาสตร์จึงต้องเป็นเศรษฐศาสตร์การเมือง". (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552).
- ทิพาภรณ์ หอมดี และกชกร เดชะคำภู, "การประเมินมูลค่าน้ำชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพัฒนาลุ่มน้ำก่ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครพนม". วารสารวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 11, ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม 39 - 47 (2559).
- ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531).
- ไทยรัฐ, เก็บค่าใช้น้ำ [ออนไลน์] [ออนไลน์], 21 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/business/1093855>
- ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), "น้ำคือชีวิต" มรดกให้พสกนิกรไทย จาก ในหลวง รัชกาลที่ 9" [ออนไลน์], 4 กุมภาพันธ์ 2562. <https://www.bangkokbanksme.com/article/9412>

- ธีรชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส : ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย” [ออนไลน์], 9 มกราคม 2562. http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538).
- ประชาชาติธุรกิจ, ดัน พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ... รัฐต้อง “กล้า” เก็บเงินผู้ใช้น้ำ [ออนไลน์], 21 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/economy/news-203694>
- ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).
- ปราโมทย์ ไม้กลัด, ทางออกการบริหารจัดการน้ำของไทย [ออนไลน์], 4 กุมภาพันธ์ 2562. <https://tdri.or.th/water/thaipublica20140309/>
- ปวีตร เลิศธรรมเทวี, "รัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม," (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, รายงานการศึกษาวิจัย, 2558).
- พัชรินทร์ สุรกาญจน์กุล, "ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).
- ภราดร ปรีดาศักดิ์, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).
- ภัทริยา เทพขจร, "กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).
- มนต์ทิพย์ สุขพูล, "การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).
- มนตรี เหลืองอิงคะสุต, "แนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการน้ำเสีย ประกาศนียบัตรชั้นสูง." หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 8 สถาบันพระปกเกล้า (2552).
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และกอบกุล รานะนาคร, เอกสารวิชาการ ชุดความรู้นโยบายสาธารณะ เรื่อง เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม. (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ลือคอินดีไซน์ เวิร์ค, 2552).

- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 1 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ," (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ, กันยายน 2544).
- , "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 2 ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ," (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ กันยายน, 2544).
- ราชกิจจานุเบกษา, แผนปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562 . http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/024_4/1.PDF
- , แผนปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/024_4/1.PDF
- วราภรณ์ มานะตระกูล, "ปัจจัยที่มีผลต่อการชำระค่าน้ำชลประทานของเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่โครงการชลประทานน้ำเค็ม เพื่อการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล อ่าวคุ้งกระเบน อำเภอบางปะอิน จังหวัดจันทบุรี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, โครงการสหวิทยาการระดับบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545).
- วัฒน์ชัย มะโนมะยา, ธนาการณ์ สถาปนออมทรัพยากรน้ำ ดอกเบี้ยแห่งกุ้งหอยปูปลา และสวัสดิการแห่งความยั่งยืนของคนตะโหนด [ออนไลน์]. <http://oknation.nationtv.tv/blog/jupanejorn/2008/12/27/entry-1>
- วาสิณี นันทขว้าง, "แนวคิดและหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).
- วิลาสิณี สิทธิโสภณ, กฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1713
- วุฒิสสาร ต้นไชย, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558).
- สถาบันพระปกเกล้า, "บทสัมภาษณ์ ดร.รอยล จิตรดอน เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559 ณ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์กรมหาชน) เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในมิติสังคมเพื่อลดความขัดแย้ง." (2560).
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," (กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผน

- สิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544).
- สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน), กฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล พ.ศ. 2547 [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. <http://hydrolaw.thaiwater.net/web/2016/06/12/กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่า/>
- , พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://hydrolaw.thaiwater.net/web/พระราชบัญญัติการชลประ-18/>
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, สัมมนาวิชาการ 20 ปี Tei กับทศวรรษข้างหน้า เรื่อง ทิศทางการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสังคมสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. (กรุงเทพฯ: บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด, 2556).
- สมจริง วงษ์คต และกมลกฤษณ์ โตชัยวัฒน์, "รายงานการวิจัยความเต็มใจที่จะจ่ายต่อตำแหน่งของหน่วยที่อยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านจัดสรร," (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).
- สำนักงาน ป.ย.ป., แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. https://sto.go.th/sites/default/files/2019-12/NS_PlanOct2018.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 [1] [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A114/%A114-2b-2540-042.htm>
- , พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%B905/%B905-20-9999-update.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย 30 มิถุนายน 2546." เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 (2546).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม [ออนไลน์], 18 มกราคม 2562. https://www2.opdc.go.th/special.php?spc_id=8&content_id=301
- สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, "แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดสรรงบประมาณ." รายงานการวิเคราะห์สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา, ฉบับที่ 3 มีนาคม (2559).
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://web.senate.go.th/w3c/senate/>

spaw2/uploads/files/ร่าง%20พ.ร.บ.%20ทรัพยากรน้ำ%20พ.ศ.%20....%20ล่าสุด%
20(2%20ก.พ.%2061).pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 นโยบายที่ 11
[ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>

———, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564 นโยบายที่ 11.3 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์
2562. <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 –
2506) [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562. [https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3776)
[link.php?nid=3776](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3776)

———, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562.
[https://www.nesdc.go.th/ewt_w3](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3_c/ewt_dl_link.php?filename=develop_issue&nid=3783)
[c/ewt_dl_link.php?filename=develop_](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3_c/ewt_dl_link.php?filename=develop_issue&nid=3783)
[issue&ni](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3_c/ewt_dl_link.php?filename=develop_issue&nid=3783)
[d=3783](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3_c/ewt_dl_link.php?filename=develop_issue&nid=3783)

———, แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2562.
https://www.nesdc.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf

———, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) [ออนไลน์], 15
กุมภาพันธ์ 2562. [https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422)
[link.php?nid=6422](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422)

สำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือการ
ปฏิบัติงาน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เล่ม 11 แนวทางการจัดหาน้ำสะอาดในชุมชนและกระบวนการ
พิจารณาการจัดสร้างระบบประปาหมู่บ้าน กรมทรัพยากรน้ำ. (กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี, มีนาคม 2547).

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แห่ง
ราชอาณาจักรไทย [ออนไลน์], 25 กุมภาพันธ์ 2562. [https://library2.](https://library2.parliament.go.th/library/content_law/15.pdf)
[parliament.go.th/library/content_](https://library2.parliament.go.th/library/content_law/15.pdf)
[law/15.pdf](https://library2.parliament.go.th/library/content_law/15.pdf)

———, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562.
[https://library2.parliament.go.th/giventake/content_](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf)
[nla2557/law135-281261-](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf)
[44.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf)

———, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 17 มาตรา 25 มาตรา 35 มาตรา 38 และ
มาตรา 39 [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2562. [https://library2.](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf)
[parliament.](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf)
[go.th/giventake/content_](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf)
[nla2557/law135-281261-44.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law135-281261-44.pdf)

สุจริต คุณชนกกลางศ์ และคณะ, "รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “ศูนย์วิจัยระบบการวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อความมั่นคงระดับจังหวัด” รายงานหลัก," (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , กรุงเทพฯ, สิงหาคม 2553).

สุทัศน์ ทองสถิต, "การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะ แบตเตอรี่และของเสียอันตราย," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ." วารสารนิติศาสตร์ 21, ฉบับที่ 3 กันยายน (2536).

เสริมอัศวภูมิ แว่วเสียงสังข์, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม จัดการ น้ำบาดาลของภาคอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

โสมสกา เพชรานนท์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553).

อาทิตยา วงศ์วานิช, "ความเต็มใจที่จะจ่ายในการใช้บริการสถานออกกำลังกายของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต,คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550).

ภาษาอังกฤษ

Agnes, C. Rola, M. Pulhin Juan, and Arcala Hall Rosalie, Water Policy in the Philippines Issues, Initiatives, and Prospectsp.

André de LAUBADERE et Pierre DELVOVE, Droit Public De L' économique. 5th ed: Dalloz, 1986).

Ariel, Dinar, Pochat Víctor, and Albiac-MurilloGlobal José, Issues in Water Policyvolume 9 Water Pricing Experiences and Innovations. (Switzerland: Springer International Publishing, 2015).

California department of water resources, About [online], May 20, 2019. Available from <https://water.ca.gov/About>

- California Legislative Information, California Constitution [online], May 20, 2019. Available from http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=CONS§ionNum=SSE.%202.&article=X
- , State Water Resources Control Board Administrative Hearings Office [1110 - 1114] [online], May 20, 2019. Available from http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=WAT&division=2.&title=&part=1.&chapter=3.5.&article=
- California State Water Resources Control Board, Notice of Water Right Registration Fee Payment Changes [online]. Available from https://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/registrations/docs/fees.pdf
- California Water boards, Notice of Water Right Registration Fee Payment Changes [online], May 20, 2019. . https://www.waterboards.ca.gov/waterrights/water_issues/programs/registrations/docs/fees.pdf
- Dayrit, Hector, The Philippines: Formulation of a National Water Vision [online]. Available from <http://www.fao.org/3/AB776E/ab776e03.htm>
- FindLaw Attorney Writers, Water Rights Law: Prior Appropriation [online], May 20, 2019. Available from <https://corporate.findlaw.com/business-operations/water-rights-law-prior-appropriation.html>
- Government of the Netherlands, Water Act of Netherlands [online], May 6, 2019. Available from <https://www.government.nl/documents/leaflets/2009/12/31/water-act>
- , Water Authority Tax Rates in 2017 [online], May 6, 2019. Available from <https://www.waternet.nl/service-en-contact/waterschapsbelasting/kosten-waterschapsbelasting-eerdere-jaren/>
- , Water Authority Tax Rates in 2018 [online], May 6, 2019. Available from <https://www.waternet.nl/en/service-and-contact/water-authority-tax/water-authority-tax-rates/>
- , Water Authority Tax Rates in 2019 [online], May 6, 2019. Available from <https://www.government.nl/topics/environmental-taxes/water-tax>
- , Water Management in the Netherlands [online], May 6, 2019. Available from <https://www.government.nl/topics/water-management/water-management-in->

the-netherlands

H.F.M.W. van Rijswick Professor of European and Dutch Water Law at the Utrecht University, The Netherlands improving the Right to Water in the Netherlands [online] Available from <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/321271/2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hanak, Ellen, and Jelena Jezdimirovic, California's Water Market [online], May 20, 2019. Available from https://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF_WaterMarket_JTF.pdf

Havekes, Herman, Martin Koster, Wijn and Dekking, Rob Uijterlinde, Willem Wensink, and Ron Walkier, (Nwb Bank) Watergovernancethe Dutchwaterauthority Model. (Dutch Water Authorities 2017).

Herman Havekes FonKoemansRafaëllLazaroms Rob Uijterlinde, Water Governance Opmeerdruckerijbv Unie Van Waters Chappen [online] . Available from <http://edepot.wur.nl/66552>

Hong Yu Xiao, Water Issues in California [online] , May 20, 2019. Available from <https://kleinmanenergy.upenn.edu/policy-digests/water-issues-california>

Jaap de Heer Stefan Nijwening Sander De Vuyst Marleen van Rijswick Tom Smit and Jaap Groenendijk, Towards Intergrated Water Legislation in the Netherlands Lessons from Other Countries [online] . Available from <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-ucwosl-2004-towardsiwl-finalreport.pdf>

Overheid.nl, Regional Water Authorities [online] , May 6, 2019. Available from <https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid/waterschappen>

Principle 16 of the Rio Declaration, Rio Declaration on Environment and Development the United Nations Conference on Environment and Development [online] , January 15, 2019. Available from <https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml>

Queen's Printer, Water Act 1996 :Vesting Water in Government [online], May 20, 2019. Available from https://www.bclaws.ca/civix/document/id/rs/rs/96483_01

Rancho California Water District, Rancho Division Notice of Public Hearing“Proposed Rate Changes for District Water, Recycled Water, and Wastewater Service Charges” [online] , December 25, 2019. Available from <https://www.ranchowater.com/DocumentCenter/View/3535/Rancho-Prop-218-2018>

- THE LAWPHIL Project, Malacañang Manila Presidential Decree No. 1067 December 31, 1976 [online], May 20, 2019. Available from https://lawphil.net/statutes/presdecs/pd1976/pd_1067_1976.html
- The National Water Resources Board, Publications of Fees and Charges [ออนไลน์], [online], September 15, 2019. Available from <http://www.nwr.gov.ph/index.php/publications/fees-and-charges>
- THE WATER CODE OF THE PHILIPPINES article 10, Water Code of the Philippines Amended Implementing Rules and Regulations [ออนไลน์], 15 กันยายน 2562. Available from http://www.nwr.gov.ph/images/laws/pd1067_amended.pdf
- Tiffany Dowell, Prior Appropriation Doctrine Governs Water Law in the West [online], May 20, 2019. Available from <https://www.progressivecattle.com/topics/management/the-prior-appropriation-doctrine>
- WATER CODE :DIVISION 1, General State Powers over Water [100 - 540] (Division 1 Enacted by Stats. 1943, Ch. 368.) [online], May 20, 2019. Available from https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayexpandedbranch.xhtml?tocCode=WAT&division=7.&title=&part=&chapter=&article=
- Witpress, The Cost of Water and Water Markets in Southern California [online], May 6, 2019. Available from <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/WRM07/WRM07046FU1.pdf>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวฉัตรวรินทร์ แก้วนิตย์
วัน เดือน ปี เกิด	8 มีนาคม 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
ที่อยู่ปัจจุบัน	420/143 หมู่บ้านชมเพลิน ซอยเศรษฐกิจ 46 แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY