

ปัญหาข้อกฎหมายในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Legal Problem of Collection of Wastewater treatment service Fees in Local Government Organizations.

ณรงค์ บุพผา¹ และสุพัตรา แผนวิชิต²

Narong Buppha¹ and Supatra Phanwichit²

¹นักศึกษา ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

²อาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

¹Master Student of Laws Sukhothai Thammathirat Open University

²Lecturer from the school of Law Sukhothai Thammathirat Open University

Corresponding Author Email: narongbu@hotmail.com

Received: 23 March 2021

Revised: 25 April 2021

Accepted: 29 April 2021

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย 2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียในต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไข ปัญหาของประเทศไทย 3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และ 4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ให้สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสารและตัวบทกฎหมาย แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์แบบเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวความคิดและหลักการในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ภายใต้หลักการที่กำหนดตามกฎหมาย 2) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียของประเศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย พบว่ามีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการให้บริการระบบท่อระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย และมีการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียเป็นแนวเดียวกันทั่วประเทศ และประเทศอินโดนีเซีย มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย แต่การกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียไม่เป็นแนวเดียวกันทั่วประเทศ 3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ภายใต้เงื่อนไขต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมจากกองทุนสิ่งแวดล้อมบางส่วนหรือทั้งหมด ในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยา พบว่าอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียบางข้อขัดกับประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ของกรุงเทพมหานคร พบว่ามีปัญหาด้านการบังคับใช้ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นพบว่าไม่มีบทบัญญัติให้มีหน้าที่ในการจัดการน้ำเสีย แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียไว้โดยตรง และ 4) ข้อเสนอแนะ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรา 73 มาตรา 88 และมาตรา 93 และเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย, กองทุนสิ่งแวดล้อม

Abstract

The purposes of this study were 1. to study concepts and principles of law governing the local government organization to collect wastewater service fees 2. study the law on wastewater management abroad to be used as a solution to Thailand's problems. 3. analyze the problem of Wastewater treatment Fees collection of the Local government Organization of Thailand and 4. provide guidance on the amendment of the law in setting the wastewater treatment service rates of Local government Organizations in Thailand. To be able to collect the cost of their own local wastewater treatment service effectively. This research is a legal research with a qualitative research method by studying documentary research by collecting information from the law. Then the data were analyzed in a content analysis. The study revealed that 1) The concept and principle of collection of wastewater treatment service fees of Thailand's Local government Organizations under the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535, collection of wastewater treatment service fees can be under the principles stipulated by law, together with the Polluter Pays Principle (PPP). 2) The laws on wastewater management of Japan, Singapore and Malaysia revealed that there are specific laws on the provision of sewerage and wastewater treatment systems, the law that giving power of state organizations to directly collect wastewater treatment services, and wastewater treatment service rates are set in the same rates throughout the country. And in Indonesia has specific law on wastewater management, the law that giving power of state organizations to directly collect wastewater treatment services, but rate of wastewater treatment fees have set by each local government organization. 3) Collection of wastewater treatment service of Local government Organizations of Thailand. There is a main law giving power, is the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535, but there are conditions, budget for the construction of the wastewater treatment system must be partially or fully supported by The Environmental Fund. Collection of wastewater treatment fees in Pattaya City, it was found that some provisions setting the wastewater treatment rates contrary to the announcement of the National Environment Board. The collection of wastewater treatment services in Bangkok Metropolitan Administration, it was found that the provisions of the wastewater treatment fees could not be enforced. For the other types of Local government Organizations revealed that the laws provide provisions for the Local government Organization to have a duty to manage wastewater but does not provide the authority to collect wastewater treatment fees directly. And 4) The author suggested revisions to some provisions of the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535, including Section 73, 88 and 93. To expedite the issuance of a central law on wastewater management.

Keywords: Local Government Organizations, Wastewater treatment service Fees, Environmental Fund

บทนำ

การบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนส่วนใหญ่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณในการเดินระบบบำบัดน้ำเสีย (กรมควบคุมมลพิษ, 2562, น.55) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ด้านต่าง ๆ รวมถึงมีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการน้ำเสียและจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารจัดการน้ำเสียก็เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตามกฎหมายจัดตั้งประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดการน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย โดยกรมควบคุมมลพิษ พบว่าระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่มีอยู่ 116 แห่ง (กรมควบคุมมลพิษ, 2562, น.55) แต่มีการออกข้อบัญญัติและจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพียงไม่กี่แห่ง และอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ยังมีความแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ แต่ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือหลักเกณฑ์ที่ใช้อ้างอิงในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องออกประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 88 ก่อน ซึ่งพบว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

ดังนั้น จากการกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่ก่อสร้างโดยเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ไม่สามารถกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ จากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาเรื่องการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่มีความสำคัญกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม มีการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ด้านการจัดการน้ำเสียให้กับหน่วยงานต่างๆ ของประเทศไทยอยู่เสมอ และประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียนด้วยกัน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมสามารถนำไปใช้อ้างอิงในการกำหนดค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหของประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ให้สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีระเบียบวิธีการวิจัย ดังนี้

1. แหล่งข้อมูล ได้แก่ การศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากรายการ บทความทางวิชาการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากบัญชีสถิติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) อาทิ หนังสือ ตำรา เอกสารวิชาการ งานวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัญหาข้อกฎหมายในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

ผลการวิจัยพบว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารจัดการน้ำเสียก็เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในการเดินระบบบำบัดน้ำเสียต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก จึงต้องมีการคิดค่าบริการบำบัดน้ำเสียภายใต้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) แนวคิดนี้นำไปสู่แนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมว่า ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควรต้องมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแก้ไข และยังได้ขยายขอบเขตไปสู่หลักการที่ว่า ผู้ได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ควรต้องมีส่วนในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย จึงเกิดหลักผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle: BPP) (กรมควบคุมมลพิษ, 2561, น.13) จากปัญหาอุปสรรคด้านการจัดการน้ำเสียรัฐจึงได้จัดตั้ง “องค์การจัดการน้ำเสีย” ขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538 เพื่อให้สามารถเข้าบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียของหน่วยงานต่าง ๆ และสามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้

2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหของประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า 1) การจัดการน้ำเสียของประเทศญี่ปุ่น (Ministry of the Environment, 2020) มีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติทอระบายน้ำทิ้ง ค.ศ.1958 (Sewer Act (Law No. 79 of 1958)) บัญญัติเกี่ยวกับความสำคัญของทอระบายน้ำทิ้ง โดยให้นำน้ำเสียในเขตชุมชนเมืองไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแยกระบบทอระบายน้ำฝนออกจากระบบทอระบายน้ำเสีย และพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางน้ำ ค.ศ.1970 (Water Pollution Control Law (Law No. 138 of 1970)) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากน้ำเสียที่ถูกปล่อยออกจากโรงงานและสถานประกอบการไม่ให้ปนเปื้อนลงสู่สิ่งแวดล้อม และมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง 2) การจัดการน้ำเสียของประเทศสิงคโปร์ (PUB, 2020) ได้ตราพระราชบัญญัติการจัดการน้ำเสียและระบบระบายน้ำ ค.ศ.1999 (Sewerage and Drainage Act 1999, Act No. 10 of 1999) เพื่อควบคุมการก่อสร้าง การบำรุงรักษา การปรับปรุงระบบระบายน้ำทิ้งและระบบระบายน้ำฝน ควบคุมการทิ้งสิ่งปฏิกูลและน้ำเสียจากสถานประกอบการต่างๆ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการสาธารณูปโภค (PUB : Public Utilities Board) ในปี 1963 ซึ่งเป็นองค์กรที่บริหารจัดการน้ำทั้งหมดทั้งน้ำดีและน้ำเสีย การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมมีผลบังคับใช้เหมือนกันทั่วประเทศ 3) การจัดการน้ำเสียของประเทศมาเลเซีย มีกฎหมายหลัก คือ

พระราชบัญญัติการบริการท่อระบายน้ำเสีย ค.ศ.1993 (Sewerage Services Act 1993) เพื่อควบคุมและบริหารจัดการเกี่ยวกับการให้บริการท่อระบายน้ำทั้งชุมชน มีตรากฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติคณะกรรมการบริการน้ำแห่งชาติ ค.ศ.2006 (Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara Act 2006) มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการบริการน้ำแห่งชาติ (Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara : SPAN หรือ National Water Services Commission) คณะกรรมการมีอำนาจกำกับดูแลและควบคุมการให้บริการน้ำประปาและให้บริการท่อระบายน้ำทั้ง ในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย จะบริหารจัดการโดยบริษัทอินดาห์วอเตอร์ (Indah Water Konsortium Sdn. Bhd. หรือ IWK) (Indah Water, 2020) ซึ่งเป็นบริษัทที่ให้บริการบำบัดน้ำเสีย และการสุขาภิบาลแห่งชาติของมาเลเซีย รูปแบบการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียมีผลบังคับใช้เหมือนกันทั่วประเทศ 4) ประเทศอินโดนีเซียมีการตราพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 (Law Concerning Environmental Management ; Law No. 23 of 1997) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และพระราชกฤษฎีกาการจัดการคุณภาพน้ำและการควบคุมมลพิษทางน้ำ ค.ศ. 2001 (Government Regulation on Management of Water Quality and Control over Water Pollution 2001) มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรให้มีสภาพคงอยู่ตามธรรมชาติ ป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษทางน้ำมากเกินไป รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพของน้ำที่เสื่อมโทรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เลขที่ 28 ปี 2009 (UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2009) บทบัญญัติตามมาตรา 110 กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ โดยกำหนดรูปแบบตามความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้นๆ

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า ระบบบำบัดน้ำเสียในเขตชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ กว่า 116 แห่ง พบว่ามีเพียง 16 แห่งเท่านั้นที่มีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (กรมควบคุมมลพิษ, 2560, น.2-27) และถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้ว พบว่าแต่ละแห่งจะกำหนดวิธีการจัดเก็บอัตราค่าบริการที่แตกต่างกันไปไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องมาจากปัญหาการไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียสำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้อ้างอิงในการตราข้อบัญญัติ ปัญหาข้อกฎหมายที่จำกัดการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการทางกฎหมายในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ตราข้อบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้วยังพบว่ามีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหรือบทบัญญัติขัดกับกฎหมายหลักที่ให้อำนาจ ดังเช่นกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา การจัดตั้งองค์การจําน้ำเสียซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณในการเดินระบบบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความพร้อมได้ เนื่องจากติดขัดเรื่องข้อกฎหมายต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แสดงความจํานงค์ให้องค์การจําน้ำเสียเข้าไปบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา น้ำเสีย สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากผู้บริหารท้องถิ่นเกรงว่าตนอาจสูญเสียคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของประเทศไทย มีกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำ การให้บริการระบบท่อระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ให้สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยพบว่า 1) ควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรา 73 เพื่อแก้ไขปัญหาค่าบริการบำบัดน้ำเสียในการออกกฎกระทรวง มาตรา 88 วรรคหนึ่ง เพื่อเป็นการขยายอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ครอบคลุมถึงระบบบำบัดน้ำเสียที่ไม่ได้ใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม และ มาตรา 93 เพื่อแก้ไขปัญหาระบบบำบัดน้ำเสียที่ไม่ได้ใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้สามารถจัดเก็บค่าบริการและค่าปรับได้ 2) บัญญัติกฎหมายกลางที่กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียโดยการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการบำบัดน้ำเสีย 3) เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย จึงเสนอแนะให้มีการตรากฎหมาย คือ “พระราชบัญญัติการจัดการน้ำเสียและระบบระบายน้ำ พ.ศ.” 4) กำหนดมาตรการเชิงบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบบำบัดน้ำเสียแต่ไม่สามารถบริหารจัดการได้ จะต้องทำข้อตกลงร่วมให้องค์กรจัดการน้ำเสียเข้าไปบริหารจัดการ 5) ควรมีแนวทางในการพิจารณาบัญญัติกฎหมายให้หน่วยงานประปาเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้วจัดส่งรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตที่รับผิดชอบตามหลักผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (BPP)

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัญหาข้อกฎหมายในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย พบว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำเสีย ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง มีการคิดค่าบริการบำบัดน้ำเสียภายใต้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) และ “องค์การจัดการน้ำเสีย” เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเข้าบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียของหน่วยงานต่างๆ และสามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ แต่ยังมีปัญหาติดขัดด้านข้อกฎหมาย

2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหของประเทศไทย พบว่า 1) ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติทอระบายน้ำ พ.ศ.1958 และพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางน้ำ พ.ศ.1970 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย โดยคิดปริมาณน้ำเสียจากปริมาณการใช้น้ำประปา 2) ประเทศสิงคโปร์ ได้ตราพระราชบัญญัติการจัดการน้ำเสียและระบบระบายน้ำ พ.ศ.1999 มีการจัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขโลก (PUB) ซึ่งเป็นองค์กรที่บริหารจัดการน้ำทั้งหมดทั้งน้ำดีและน้ำเสีย การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจะเก็บควบคู่กับภาษีน้ำดื่ม 3) ประเทศมาเลเซีย มีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติการบริการทอระบายน้ำ พ.ศ.1993 พระราชบัญญัติคณะกรรมการบริการน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2006 มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริการน้ำแห่งชาติ (SPAN) มีอำนาจกำกับดูแลและควบคุมการให้บริการน้ำประปาและให้บริการทอระบายน้ำทั้ง การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจะบริหารจัดการโดยบริษัทอินดาหัวเตอร์ (IWK) เป็นบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ 4) การจัดการน้ำเสียของประเทศอินโดนีเซีย มีการตราพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 1997 พระราชกฤษฎีกาการจัดการคุณภาพน้ำและการควบคุมมลพิษทางน้ำ พ.ศ. 2001 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ตามกฎหมาย

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย พบว่า การออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดวิธีการจัดเก็บและอัตราค่าบริการที่แตกต่างกันไปไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากปัญหาการไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียสำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้อ้างอิงในการตราข้อบัญญัติในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ปัญหาข้อกฎหมายที่จำกัดการใช้อำนาจของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย และประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ให้สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า 1) ควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ มาตรา 73 มาตรา 88 และมาตรา 93 2) บัญญัติกฎหมายกลางที่กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย 3) ให้มีการตรา “พระราชบัญญัติการจัดการน้ำเสียและระบบระบายน้ำ พ.ศ...” 4) กำหนดมาตรการให้องค์กรจัดการน้ำเสียเข้าไปบริหารจัดการ ระบบบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยสะดวก 5) กำหนดให้หน่วยงานประปาเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

การอภิปรายผล

การวิจัยเรื่องปัญหาข้อกฎหมายในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม แต่ไม่สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ เพราะไม่มีกฎหมายกลางที่ให้อำนาจไว้สำหรับนำไปใช้อ้างอิงในการตราข้อบัญญัติในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการดำเนินงานของกองจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2562 ดังนั้นการตรากฎหมายกลางหรือกฎกระทรวงที่กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียจึงเป็นกฎหมายหลักที่มีความจำเป็น รัฐจึงควรเร่งรัดในส่วนนี้ ประกอบกับบทบัญญัติตามมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการที่ก่อสร้างโดยเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมบางส่วนหรือทั้งหมด ต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และยังจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้เอง หากมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และไม่สามารถนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากประชาชนเพื่อหวังผลตอบแทนทางการเมืองได้

ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหของประเทศไทย พบว่าประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติทอระบายน้ำทั้ง ค.ศ.1958 และพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางน้ำ ค.ศ.1970 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ประเทศสิงคโปร์ ได้ตราพระราชบัญญัติการจัดการน้ำเสียและระบบระบายน้ำ ค.ศ.1999 มีการจัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขปโภค(PUB) ซึ่งเป็นองค์กรที่บริหารจัดการน้ำทั้งหมดทั้งน้ำดีและน้ำเสีย ประเทศมาเลเซีย มีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติการบริการทอระบายน้ำเสีย ค.ศ.1993 พระราชบัญญัติคณะกรรมการบริการน้ำแห่งชาติ ค.ศ.2006 มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริการน้ำแห่งชาติ (SPAN) มีอำนาจกำกับดูแลและควบคุมการให้บริการน้ำประปาและให้บริการทอระบายน้ำทั้ง การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจะบริหารจัดการโดยบริษัทอินดาหิวอเตอร์ (IWK) เป็นบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และประเทศอินโดนีเซีย มีการตราพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 พระราชบัญญัติการจัดการคุณภาพน้ำและการควบคุมมลพิษทางน้ำ ค.ศ. 2001 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียโดยเฉพาะ แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียโดยเฉพาะ แต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และยังพบว่า มีข้อจำกัดของบทบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ อีกด้วย ทำให้การจัดการแก้ไขปัญหาภัยแล้งของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในส่วนของหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียนั้น พบว่าหน่วยงานที่เหมาะสมคือ การประปา เนื่องจากค่าบำบัดน้ำเสียจะสอดคล้องกับปริมาณการใช้น้ำประปาที่เข้าไป และจะส่งผลให้ประชาชนที่ต้องชำระค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ตระหนักถึงการประหยัดน้ำด้วย และจากปัญหาองค์การจัดการน้ำเสียซึ่งเป็นองค์กรเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งของประเทศไทย แต่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความพร้อมได้ทันที เนื่องจากติดขัดเรื่องข้อกฎหมาย ภาครัฐควรต้องให้ความสำคัญ ต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถเดินระบบบำบัดน้ำเสียได้เอง จะต้องใช้บริการจากองค์การจัดการน้ำเสียให้เข้ามาบริหารจัดการแทนเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งของประเทศไทยโดยรวม

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

1.1 ควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 88 และ 93 และออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

1.2 ควรมีมาตรการให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบบำบัดน้ำเสียแต่ไม่สามารถบริหารจัดการได้ จะต้องให้้องค์กรจัดการน้ำเสียเข้าไปบริหารจัดการ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรทำการศึกษากระบวนการทางกฎหมายในการพิจารณาออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับค่าบริการบำบัดน้ำเสีย กระบวนการในการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 88 และ 93 โดยพิจารณาถึงหลักการ เหตุผลความจำเป็น ขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณา

2.2 ควรทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการตราข้อบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้ว

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ที่ให้คำปรึกษาแนะนำและทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีมีคุณค่า ขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์พนิจ ทิพย์มณี ประธานกรรมการสอบปกป้องวิทยานิพนธ์ ท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง ที่ร่วมเป็นกรรมการสอบในครั้งนี้ และขอขอบพระคุณนักวิชาการ ครอบครัว ตลอดจนทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2560). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2559*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- _____. (2561). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2560*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- _____. (2563). *รายงานการดำเนินงานกองจัดการคุณภาพน้ำ พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

Indah Water. (2020). Retrieved 25 September 2020. from <https://www.iwk.com.my/>

Ministry of the Environment. (2020). *Water Environmental Management in Japan*. Retrieved 10 September 2020 from http://www.waternunc.com/jp/history_chronology_jp.htm

PUB. (2020). *Singapore Water Story*. Retrieved 15 September 2020 from <https://www.pub.gov.sg/watersupply/singaporewaterstory>