

ปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้เอกชนไม่สามารถเข้าประกอบกิจการ
บำบัดน้ำเสียรวมในจังหวัดมหาสารคาม
Legal Problems for Private Sectors Unable to
Operate Central Wastewater Treatment
in Mahasarakham Province.

สุภาพร พิทักษ์เผ่าสกุล¹
Supaporn Pituckphaosakul

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่ที่ได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยงบประมาณจากภาครัฐเพียง 101 แห่ง เท่านั้น ซึ่งยังนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณน้ำเสียทั่วประเทศ จากการศึกษาพบว่า การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมโดยรัฐในจังหวัดมหาสารคามยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียให้อำนาจในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมเป็นหน้าที่หลักของภาครัฐ ทำให้กฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวมได้โดยตรง ดังนั้น เพื่อเป็นการขจัดปัญหาและอุปสรรคในการเข้าประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับเอกชน จึงเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายซึ่งอาจทำได้เป็น 2 กรณี คือ

1. พิจารณาออกกฎหมายลำดับรอง ในรูปแบบของกฎกระทรวงเกี่ยวกับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับเอกชนตามมาตรา 73 วรรคสองและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
2. พิจารณาออกกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวมสำหรับเอกชน เพื่อให้เอกชนสามารถเข้าประกอบกิจการน้ำประปา และบำบัดน้ำเสียรวมกันได้

คำสำคัญ : ระบบบำบัดน้ำเสียรวม, พระราชบัญญัติ, กฎกระทรวง

¹ อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

**ABSTRACT**

Currently, there are only 101 Central Wastewater Treatment Plants in Thailand established by the government budget. These are very few if compared with the amount of the wastewater across our country. The research finds out that the Central Wastewater Treatment Plants establishes by the government in Mahasarakham province is not properly successful as the laws relevant to an establishment of the Central Wastewater Treatment Plants exclusively grant the power to the government sectors. The laws do not allow the private sectors to play important roles in carrying out Central Wastewater Treatment business directly. Therefore, to solve this problem and obstruction in operating the central wastewater treatment plants by private sectors, these two approaches of law amendment are proposed :

1. Considering to issue the secondary law in form of the Ministerial Regulations relating to Central Wastewater Treatment plants for private sectors according to Section 73 paragraph two and four of the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535.

2. Considering to issue specific laws at the Act Degree concerning Operation the Central Wastewater Treatment Plants for private sectors in order to allow the private sectors to operate water service and wastewater treatment mutually.

KEYWORDS : Central Wastewater Treatment Plants, Act, Ministerial Regulation

1. บทนำ

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เป็นผลให้สภาพแวดล้อมของประเทศเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดปัญหาสภาวะมลพิษในหลายด้านไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน และดินโดยเฉพาะปัญหามลพิษทางน้ำ ที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพในแหล่งรับน้ำ สำหรับในจังหวัดมหาสารคามแหล่งกำเนิดน้ำเสียขนาดใหญ่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของชุมชนมีมากถึงร้อยละ 75% ของน้ำเสียทั้งหมดที่เหลืออีก 25% ของน้ำเสียเกิดขึ้นจากภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยน้ำเสียที่เกิดขึ้นนั้นส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากปัญหาการลักลอบระบายน้ำทิ้งหรือปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ส่งผลให้รัฐบาลออกกฎหมายมาควบคุมการปล่อยสารพิษจากแหล่งกำเนิดชุมชน เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งได้มีการส่งเสริมให้องค์กรของรัฐจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมขึ้น² โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ทั้งหมดจำนวน 101 แห่ง ทั้งนี้มีการก่อสร้างเสร็จและเดินระบบแล้วเพียงจำนวน 90 แห่ง ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการก่อสร้างอีกจำนวน 10 แห่ง และชะลอโครงการก่อสร้างจำนวน 1 แห่ง สามารถรองรับน้ำเสียได้รวม 3.2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน จากการติดตามตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ ในงบประมาณปี พ.ศ. 2552 พบว่าระบบบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างเสร็จแล้วและสามารถใช้งานได้มีจำนวน 71 แห่ง (รวมกรุงเทพมหานคร 7 แห่ง) โดยระบบดังกล่าวมีคุณภาพน้ำทิ้งผ่านเกณฑ์มาตรฐาน จำนวน 63 แห่ง และไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานจำนวน 8 แห่ง³ และสามารถแบ่งประเภทของระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์จากทั่วประเทศได้ ดังนี้ ระบบบ่อปรับเสถียร (Stabilization Pond : SP) จำนวน 46 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 45 ระบบแอกทิเวเตดสลัดจ์ (Activated Sludge : AS) จำนวน 36 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 36 ระบบสระเติมอากาศ (Aerated Lagoon : AL) จำนวน 16 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 16 ระบบบึงประดิษฐ์ (Constructed Wetland : CW) จำนวน 2 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 2 ระบบจานหมุนชีวภาพ (Rotating Biological Contactor : RBC) จำนวน 1 แห่ง คิดเป็น

² กรมควบคุมมลพิษและบริษัท NIRAS จำกัด, (2545), *ประสบการณ์การจัดการน้ำเสียในระดับสากล*, (กรุงเทพฯ : กรมควบคุมมลพิษ), หน้า 40-43.

³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2552), *รายงานสถานการณ์มลพิษ ของประเทศไทย ปี 2552*. (กรุงเทพฯ : กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม), ภาคผนวก ข, น. 33-34.



ร้อยละ 1 สำหรับจังหวัดมหาสารคาม มีการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ ในเขตเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม อ.เมือง จ.มหาสารคาม โดยใช้ระบบบ่อปรับเสถียร (SP) กับในเขตเทศบาลตำบลหัวขวาง อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม โดยใช้ระบบบ่อปรับเสถียร (SP) เช่นเดียวกัน⁴ แต่เฉพาะในเขตเทศบาลตำบลหัวขวาง ได้คิดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ระหว่าง พ.ศ. 2552-2557 โดยแบ่งแยกตามประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ ดังนี้ แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่ 1 เช่น บ้านเรือนที่พักอาศัย ในอัตรา 1.00-2.50 บาท แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่ 2 เช่น หน่วยงานราชการ โรงพยาบาล โรงเรียน สถานศึกษา ในอัตรา 1.50-3.00 บาท แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่ 3 เช่น โรงแรม โรงงาน สถานที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ ในอัตรา 2.50-3.50 บาท ต่อลูกบาศก์เมตรของการใช้น้ำประปา⁵ ระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่ในจังหวัดมหาสารคาม จัดทำและดูแลระบบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากจำนวนระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั้งหมดตามที่กล่าวมานั้นยังนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนปริมาณน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำทั่วประเทศ

สำหรับปัญหามลพิษทางน้ำในเขตเทศบาลจังหวัดมหาสารคามตามที่ได้กล่าวมานั้น ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดแคลนระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่ดี และสาเหตุที่ทำให้การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่ในประเทศไทย ไม่ประสบความสำเร็จ คือ ยังไม่มีกฎหมายให้สิทธิแก่เอกชนในการเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมงานในกิจการของทางราชการ โดยเฉพาะงานจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่ ทำให้เอกชนไม่สามารถเข้ามาประกอบกิจการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้โดยตรง ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่มีปริมาณเพียงพอต่อปริมาณน้ำเสียในอนาคตและความต้องการของสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะในจังหวัดมหาสารคาม จึงต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่โดยเอกชนให้สอดคล้องต่อการเอื้ออำนวยให้เอกชนสามารถดำเนินงานจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่ จนประสบความสำเร็จได้ โดยถ้าจำเป็นก็ต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

⁴ เทศบาลจังหวัดมหาสารคาม, (ม.ป.ป.), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2554. จาก <http://dwd.pcd.go.th/dewa/>

⁵ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, (2 มิถุนายน 2553), เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียของระบบบำบัดน้ำเสียรวม เทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม.

2. ที่มาและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการจัดการน้ำเสีย

ในส่วนที่ 2 จะเป็นการกล่าวถึงที่มาและสาเหตุของปัญหาน้ำเสีย และความจำเป็นที่จะต้องมีการบำบัดน้ำเสียในเขตจังหวัดมหาสารคาม ตลอดจนแนวความคิดและหลักการพัฒนาย่างยั่งยืนที่จะนำมาปรับใช้กับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสีย โดยอาศัยหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

2.1 ที่มาและสาเหตุของปัญหาน้ำเสียในเขตจังหวัดมหาสารคาม น้ำเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งที่มีชีวิตในขณะเดียวกันกับน้ำยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน⁶ เช่น การชลประทาน การประมง การสาธารณสุข การคมนาคม การอุตสาหกรรมและพลังงาน ด้วยเหตุนี้ น้ำสามารถใช้ประโยชน์โดยรวมได้หลายอย่าง แต่จากการระบายของเสียจากชุมชน เกษตรกรรมและโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีได้ผ่านการบำบัดขั้นต้นมาก่อน จึงก่อให้เกิดปัญหาการเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำอย่างรวดเร็ว โดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งแหล่งกำเนิดของน้ำเสียในเขตจังหวัดมหาสารคามที่สำคัญได้ 3 แหล่ง คือ น้ำเสียจากแหล่งชุมชน น้ำเสียจากเกษตรกรรม และน้ำเสียจากอุตสาหกรรม (ก) น้ำเสียจากแหล่งชุมชน เช่น บ้านพักอาศัย ร้านอาหาร โรงแรม เป็นต้น (ข) น้ำเสียจากแหล่งเกษตรกรรม เช่น การเพาะปลูก ฟาร์มเลี้ยงสุกร และบ่อเลี้ยงปลา (ค) น้ำเสียจากแหล่งโรงงานอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์กระดาษและเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมเครื่องหนัง อุตสาหกรรมผลิตเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมอุตสาหกรรม เป็นต้น⁷

2.2 ความจำเป็นที่จะต้องมีการบำบัดน้ำเสีย⁸ เนื่องจากปัจจุบันนี้ได้เกิดปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำธรรมชาติที่จะนำมาใช้เพื่อการอุปโภค-บริโภค โดยเฉพาะแหล่งน้ำที่จะนำมาใช้ในการทำประปาในเขตจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งแหล่งน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดในเขตจังหวัดมหาสารคามปัจจุบันนี้ ก็เกิดปัญหาภาวะมลพิษต่างๆ ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ดังแต่ก่อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการบำบัดและกำจัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อทำลายตัวการที่ทำให้เกิดโรค เพื่อเปลี่ยนสภาพของเสียในน้ำเสียให้อยู่ในรูปที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะมลพิษทางน้ำ

⁶ ณรงค์ ณ.เชียงใหม่, (2525) *มลพิษสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์), น.29.

⁷ พัฒนา มูลพฤกษ์, (2546), *อนามัยสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพฯ: บริษัทชิกม่าดีไซน์กราฟฟิค), น.119

⁸ พัฒนา มูลพฤกษ์, *เรื่องเดียวกัน*, น.93-94



2.3 แนวความคิดและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แนวความคิดและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้พัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและได้รับการยอมรับอย่างสากล ในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือเรียกว่าประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งมีประเทศและผู้แทนของประเทศ เข้าร่วมการประชุมกว่า 179 ประเทศ เอกสารจากการประชุมที่รับรองและแสดงถึง หลักการที่เป็นองค์ประกอบของแนวคิดอย่างชัดเจน คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา ค.ศ.1992 (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992)⁹ ซึ่งมีหลักการที่ถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่ถึง 14 หลักการ¹⁰ แต่สำหรับหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียโดยตรง มีดังนี้

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายทำให้เอกชนที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายเพื่อการแก้ไขเยียวยาและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงค่าเสียหายในทางแพ่งตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) อันถือเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้เป็นที่ยอมรับทั้งในทางระหว่างประเทศ และในปัจจุบัน ภาครัฐได้พยายามทุกวิธีที่จะสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ประกอบการให้มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อการทำลายสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของประชาชนและบรรดาผู้ประกอบการทั้งหลาย โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในการจัดการมลพิษ เช่น เก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย¹¹ เป็นต้น การเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียก็เป็นแนวความคิดที่จะผลักดันให้นักลงทุนหรือผู้ประกอบการให้ความสำคัญต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ตนจะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการดูแลจัดการมิให้ถูกทำลาย เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนและประเทศชาติ รัฐจึงได้นำหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาบัญญัติไว้ในมาตรา 71 และ 72 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ

⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาส, (2542), การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม), น. 20-25.

¹⁰ สุนีย์ มัลลิกะมาส, (2545) รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น.29-44.

¹¹ ไชยยศ เหมรัชตะ, (2539), “กฎหมายกับการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม”, ดุลพาท, เล่มที่ 1, น.71-72.

ประเทศไทยยังนำแนวความคิดนี้มากำหนดเป็นนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วย

3. แนวทางตามกฎหมายในการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม

ในส่วนที่ 3 จะขอนำเสนอเกี่ยวกับแนวทางตามกฎหมายในการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม รวมถึงโอกาสและความเสี่ยง เกี่ยวกับการประกอบกิจการรับจ้างบำบัดน้ำเสียโดยเอกชนในจังหวัดมหาสารคาม

3.1 การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม จะมีลักษณะเป็นการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่ง Charles F. Hemphill อธิบายว่า การร่วมลงทุน คือ การที่บุคคลหรือนิติบุคคลตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการธุรกิจอย่างหนึ่งเพื่อกำไร¹² ซึ่งสอดคล้องกับ John R. Griffith. ที่อธิบายว่า การร่วมลงทุน คือ การที่บุคคล 2 ฝ่ายขึ้นไปร่วมกันดำเนินกิจการธุรกิจอย่างหนึ่งหรือดำเนินงานเดียว โดยมุ่งเน้นในเรื่องแบ่งผลกำไรหรือขาดทุนของกิจการ¹³ พบว่าในปัจจุบันสามารถแยกได้เป็นรูปแบบการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่สำคัญ 2 รูปแบบ ดังนี้

3.1.1 การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบำบัดน้ำเสียรวมที่ส่วนราชการได้ลงทุนจัดทำ คือ กรณีที่องค์กรที่มีอำนาจได้ลงทุนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมไว้แล้ว โดยอาจจะเป็นผู้ลงทุนด้วยตนเอง หรือร่วมกันกับหน่วยงานอื่นในการจัดทำกิจการบำบัดน้ำเสียทั้งที่เดินระบบแล้วและยังมิได้เปิดเดินระบบ หรือที่รัฐจะจัดทำขึ้นในอนาคต แต่ประสบปัญหาจากการขาดงบประมาณด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินการควบคุมดูแลและปัญหามูลค่าการ จึงมีความประสงค์จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการแทนโดยสามารถทำได้ 2 รูปแบบที่สำคัญ คือ

1) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานบำบัดน้ำเสียรวม
โดยสัญญาจ้างในรูปแบบนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ

¹² Charles F. Hemphill, (1984), Jr. **Basic Business Law**. (New Jersey : Prentice-Hall Inc.), p.307.

¹³ John R. Griffith, (1984), **The legal Environment of Business**. (New York : John Wiley & Sons.), p.119.



1.1) การทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานเฉพาะกิจกรรม (Contract-Out) หมายถึง องค์การส่วนราชการหรือองค์การส่วนท้องถิ่นใดซึ่งเป็นผู้ลงทุนจัดทำกิจการบำบัดน้ำเสียไว้แล้วแต่ไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการต่อได้ว่าจ้างให้เอกชนที่มีความชำนาญเข้ามาดำเนินการบริหารกิจการบำบัดน้ำเสียแทน ซึ่งองค์การของรัฐดังกล่าวจะต้องจ่ายค่าจ้างเป็นการเหมาหรือจ่ายค่าจ้างตามหน่วยของงานที่ทำตามแต่จะตกลงกันให้แก่เอกชน

1.2) การว่าจ้างเอกชนดำเนินการ (Management Contract) ในส่วนนี้ เอกชนอาจได้รับการว่าจ้างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเดินและบำรุงรักษาระบบ ตามเงื่อนไขที่จะได้ตกลงกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายค่าจ้างซึ่งอาจจะเป็นในลักษณะของการจ้างเหมาเป็นรายปีหรือรายเดือนหรือตามปริมาณน้ำเสียที่ได้รับการบำบัดแล้วแต่จะตกลงกัน โดยผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่แต่ละท้องถิ่นกำหนดไว้ เช่น ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันยังไม่ได้มีการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียอย่างเป็นระบบ แต่ได้ประสานความร่วมมือกับการประปานครหลวงเพื่อจัดทำข้อตกลงให้การประปานครหลวงจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้กับกรุงเทพมหานคร¹⁴

จากการศึกษาพบว่าโดยหลักของการทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริหารงานเฉพาะกิจกรรม และการว่าจ้างเอกชนดำเนินการนั้นให้หน้าที่ในการเก็บค่าบริการเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของกรุงเทพมหานคร จะทำให้มีความคล่องตัวในการควบคุมเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาที่มีไว้กับเอกชนผู้รับจ้าง ดังนั้น การทำสัญญาจ้างให้เอกชนเข้ามาบริหารงานระบบบำบัดน้ำเสียจึงกระทำได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความพร้อมและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประสงค์ให้เอกชนเข้าร่วมกิจการด้วย

2) การให้สิทธิเอกชนดำเนินการ (Licensing) สำหรับรูปแบบนี้ เอกชนผู้ได้รับใบอนุญาตหรือสิทธิจะถือว่าเป็นผู้ดำเนินการแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเอกชนจะเป็นผู้ให้บริการการบำบัดน้ำเสียด้วยการเดินและบำรุงรักษาระบบตลอดจนการเรียกเก็บค่าบริการในอัตราตามที่จะได้ตกลงกันซึ่งท้องถิ่นนั้นๆ ยังคงต้องรับผิดชอบต่อผู้รับบริการโดยที่เอกชนผู้รับดำเนินการจะต้องจ่ายค่าตอบแทนหรือค่าสิทธิ (Royalty Fee) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ให้สิทธิแก่เอกชนในการดำเนินการ ตามอัตราและระยะเวลาตามแต่จะตกลงกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่เอกชนจะคำนวณถึงจุดคุ้มทุนในการลงทุนให้บริการ

¹⁴ “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร, เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย พ.ศ. 2547”, (2547, 31 พฤษภาคม 2547), ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป, เล่ม 121 ตอนพิเศษ 61 ง.

จากการศึกษาพบว่า การให้สิทธิ (Licensing) แก่เอกชนในลักษณะนี้ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายลำดับรองออกมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดทำระบบ บำบัดน้ำเสียรวมไว้ให้บริการอย่างชัดเจน เช่นกรณีตามมาตรา 73 พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3.1.2 การให้เอกชนลงทุนในการจัดทำและบริหารกิจการบำบัดน้ำเสีย ด้วยตนเอง วิธีการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคามอาจมอบให้เอกชน ลงทุนจัดทำและบริหารกิจการบำบัดน้ำเสียด้วยตนเองได้ โดยสามารถแยกรูปแบบที่สำคัญ ได้ 2 รูปแบบ คือ

1) การให้สัมปทาน (Concession) คือ การที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการ บริการหรือดำเนินกิจการบำบัดน้ำเสียรวม โดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน และจัดการตามที่ได้ตกลงกัน ทั้งนี้เอกชนจะได้รับค่าตอบแทนให้บริการจากประชาชน ผู้ใช้บริการโดยตรงในอัตราที่เป็นธรรมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามที่กฎหมาย กำหนดไว้และเอกชนที่รับสัมปทานจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่องค์กรที่ให้สัมปทาน ดังกล่าวเป็นรายปีหรือรายเดือนตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งในกรณี การให้สัมปทานนี้ถ้าหากเอกชนไม่รักษาคุณภาพหรือบริการตามที่ได้ตกลงกันไว้รัฐมีสิทธิ ยกเลิกสัญญาและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้

จากการศึกษาพบว่า แม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันถือเป็นกฎหมายแม่บทเปิดช่องให้สามารถทำได้ แต่การให้สัมปทานยังคงมีอุปสรรค เนื่องจากขาดกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ การให้ใบอนุญาตและการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย มารองรับ เพื่อให้เอกชนสามารถเป็นผู้รับจ้างบำบัดน้ำเสียได้ ดังนั้น จึงควรมีการออกกฎกระทรวง เพื่อขจัดอุปสรรคในการเข้าร่วมกิจการของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการลดอุปสรรคในการเข้า ประกอบกิจการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียโดยเอกชน และเป็นการส่งเสริมการลงทุน ของภาคเอกชน อีกทั้งยังเป็นการให้เอกชนสามารถเข้ามาแบ่งเบาภาระหน้าที่จากองค์กร ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบำบัดน้ำเสียอันเป็นบริการสาธารณะ

2) การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน สามารถทำได้โดยการจัดตั้งบริษัทร่วม ลงทุนระหว่างส่วนราชการกับเอกชนเข้ามาบริหารกิจการบำบัดน้ำเสีย (Joint Venture Company) ซึ่งหมายถึงส่วนราชการกับเอกชนร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมา เพื่อ เข้ามาบริหารกิจการบำบัดน้ำเสีย แต่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับและหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

3.2 “โอกาส”และ“ความเสี่ยง”เกี่ยวกับการประกอบกิจการรับจ้างบำบัดน้ำเสียโดยเอกชนในจังหวัดมหาสารคาม

จากการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเข้าจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม และความเหมาะสมในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากประชาชนผู้ให้บริการในจังหวัดมหาสารคามปัจจุบันวิเคราะห์ได้ ดังนี้

3.2.1 “โอกาส” เกี่ยวกับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียโดยเอกชน

โอกาส ถือเป็นสิ่งที่จำเป็นในการเลือกลงทุนประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียของเอกชน ดังนั้น “โอกาส” เกี่ยวกับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียโดยเอกชน มีดังนี้

1) **ด้านภาพรวมของประเทศไทย** ในปัจจุบันปี 2553 มีจำนวนประชากรจำนวน 63,878,267 ล้านคน¹⁵ โดยแบ่งเป็นประชากรในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 940,911 คน ซึ่งถือเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดเป็นลำดับที่ 23 ของประเทศ¹⁶ และจากการคาดการณ์การของสำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวนประชากรในประเทศไทยจะเพิ่มมากขึ้นถึง 70.50 ล้านคน ในปี 2563¹⁷ ซึ่งยังมีการขยายตัวของชุมชนเมืองรวดเร็วเท่าไรก็จะส่งผลเพิ่มขึ้นของปริมาณมลพิษมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องน้ำเสีย ยิ่งทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับปริมาณงานทางด้านการบำบัดน้ำเสียรวมในประเทศไทยที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เพราะปัจจุบันมีระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ทั้งหมดจำนวน 101 แห่ง ทั้งนี้ มีการก่อสร้างเสร็จและเดินระบบแล้วเพียงจำนวน 90 แห่ง ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการก่อสร้างอีกจำนวน 10 แห่ง และชะลอโครงการก่อสร้างจำนวน 1 แห่ง อีกทั้งในปัจจุบันจังหวัดมหาสารคามมีระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่เพียง 2 แห่ง คือในเขตเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม กับเขตเทศบาลตำบลหัวขวาง เท่านั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีการส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมในเขตจังหวัดมหาสารคาม เพื่อรองรับการบริการให้ทันต่อปริมาณน้ำเสียที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

¹⁵ ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่องจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรแยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553.

¹⁶ กรมการปกครอง.กระทรวงมหาดไทย, (2554), รายชื่อจังหวัดในประเทศไทยเรียงตามจำนวนประชากร, สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2554, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/รายชื่อจังหวัดในประเทศไทยเรียงตามจำนวนประชากร>

¹⁷ สุดใจ พูลพาณิชย์กิจ, (2547), **หลักการพัฒนาเศรษฐกิจ**, (ปทุมธานี : บัณฑิตวิทยาลัย), น.321-322.

2) **ด้านแนวความคิดที่เกี่ยวกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)** แนวความคิดเกี่ยวกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เริ่มเป็นที่ยอมรับกันในสังคมไทย เพราะอิทธิพลแห่งความรู้สึกว่าแนวความคิดนี้สร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมมากขึ้น ความแรงของกระแสความคิดนี้จะช่วยตอกย้ำถึง “โอกาส” ให้เอกชนสามารถจัดเก็บเงินค่าบำบัดน้ำเสียได้และได้รับความยินยอมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น

3) **ด้านแนวความคิดเกี่ยวกับค่าบริการบำบัดน้ำเสีย** แนวความคิดเกี่ยวกับค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ถือเป็นแนวคิดสมัยใหม่ที่ได้จากการปฏิรูประบบราชการมาจากในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น อังกฤษ จะใช้ระบบที่รัฐสามารถจะเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการสาธารณะจากรัฐ โดยจะไม่มีการให้บริการฟรีแบบที่เป็นมาเดิมๆ อีกแล้ว แนวคิดดังกล่าวยังเป็นการสร้าง “โอกาส” ให้กับเอกชนสามารถจัดเก็บเงินค่าบำบัดน้ำเสียได้

4) **ด้านนโยบายรัฐ** ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมา รวมถึงชุดปัจจุบัน ยืนยันให้เห็นถึงความใส่ใจในเรื่องของการรักษาสิ่งแวดล้อม มุ่งลดมลพิษ และบรรเทาปัญหาน้ำเสีย โดยยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 290 ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐในขณะนี้ยืนยันถึงโอกาสที่จะให้โรงงานบำบัดน้ำเสียรวมทั้งการจัดเก็บเงินค่าบำบัดน้ำเสียจากประชาชนได้อย่างแน่นอน

3.2.2 “ความเสี่ยง” เกี่ยวกับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียโดยเอกชน
ความเสี่ยงเกี่ยวกับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียโดยเอกชน มีดังนี้

1) **ด้านปริมาณงานบำบัดน้ำเสียในอนาคต “ความเสี่ยง”** หรืออุปสรรคในการทำงานของเอกชน คือ หากเอกชนไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ก็จะไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพราะไม่มีเงินทุนหมุนเวียนในการบริหารจัดการปรับปรุงบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้มีคุณภาพและทันต่อปริมาณน้ำเสียที่จะเกิดขึ้นได้

2) **ด้านต้นทุนในการดำเนินงานบำบัดน้ำเสีย** อุปสรรคที่เห็นชัดเจนอีกประการของงานจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียก็คือ การติดตั้งและการบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียที่ต้องใช้ต้นทุนที่สูงมาก ซึ่งอาจจะส่งผลให้ค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่จะจัดเก็บ

¹⁸ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554).



จากประชาชนจะสูงกว่าค่าบริการน้ำประปาของการประปานครหลวง สิ่งนี้จะทำให้เกิดความรู้สึกไม่ยินดีที่จะจ่ายเงินค่าบำบัดน้ำเสียให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน จนทำให้เอกชนไม่สามารถเก็บเงินค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งสิ่งนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการดำเนินประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียโดยเอกชน

3) ด้านความสามารถในการจ่ายของประชาชน ปัจจุบันคนไทยส่วนใหญ่ในแต่ละท้องถิ่นมีรายได้ระดับต่ำความสามารถในการจ่ายของประชาชนจึงค่อนข้างต่ำ ฉะนั้นถ้าพึ่งค่าบำบัดน้ำเสียที่มีราคาแพงจะทำให้ประชาชนรู้สึกไม่อยากจ่ายแล้วยิ่งประชาชนมีรายได้ไม่สูงอยู่ด้วยยิ่งทำให้ประชาชนไม่คิดจะจ่าย สิ่งนี้เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงสำหรับการดำเนินงาน

4) ลักษณะของงานบำบัดน้ำเสียที่แตกต่างจากงานสาธารณูปโภคอื่น ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการบังคับให้ชำระเงินค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ในกรณีไม่จ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งแตกต่างกับกรณีของการไม่ชำระค่าน้ำประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ เพราะบริการเหล่านี้สามารถงดการให้บริการได้ง่ายกว่าเพราะมีกฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้

4. ปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้เอกชนไม่สามารถเข้าประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวมในเขตเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม

ในส่วนที่ 4 นี้ จะกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเฉพาะกฎหมายบางฉบับที่สำคัญที่ทำให้เอกชนไม่สามารถเข้าประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวมในจังหวัดมหาสารคามได้ ดังนี้

4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นแม่บทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในภาพรวม แต่กฎหมายฉบับนี้ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพในการให้เอกชนเข้าจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้โดยตรง ดังนี้

4.1.1 บทบาทของภาคเอกชนในการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ “ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวมโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของส่วนราชการ

ส่วนท้องถิ่น และเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ส่วนราชการนั้น หรือราชการส่วนท้องถิ่นนี้จัดให้มีขึ้น ในกรณีเช่นว่านี้ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จะจ้างผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมก็ได้ และถือว่าการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของเอกชน

จากการศึกษาพบว่า แม้ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล จังหวัดมหาสารคามซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานและควบคุมการทำงานจะสามารถจ้างให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างบริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียเป็นผู้ดำเนินงาน และควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมได้ แต่ปัจจุบันยังไม่มีเอกชนรายใดที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างบริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เนื่องจากมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน แต่ขั้นตอนการขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียม ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง อันถือเป็นกฎหมายลำดับรองตามที่กำหนดในมาตรา 73 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบยังไม่นำกฎหมายมาบังคับใช้ด้วยการพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงเพื่อใช้ในการเปิดโอกาสให้แก่เอกชนที่ประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียสามารถเข้ารับใบอนุญาตเป็นผู้รับจ้างให้บริการได้ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ อีกทั้งยังไม่มีกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ซึ่งจะส่งผลให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานและควบคุมการทำงาน หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการระบบดังกล่าว ได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.1.2 บทบาทของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมโดยเอกชน มีส่วนที่ต้องทำการวิเคราะห์ต่อไปดังนี้

1) เอกชนกับการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายกำหนดกิจการที่เอกชนจะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้นั้น ต้องเป็นกิจการตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544)

จากการศึกษาพบว่า เอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่นเอกชนที่ประสงค์จะเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียทั่วไป จะไม่สามารถขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นเงินให้เปล่าทำให้เกิดอุปสรรคต่อเอกชนในการตัดสินใจที่เข้าร่วมงานกับทางราชการ ในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมเป็นอย่างมาก เนื่องจากการลงทุนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากและต้องใช้ระยะเวลาในการคืนทุนที่มากกว่าการประกอบธุรกิจอื่นๆ

2) การขอรับการสนับสนุนในลักษณะของโครงการเงินกู้ กิจการของเอกชนที่จะขอรับการสนับสนุนในลักษณะของโครงการเงินกู้

จากการศึกษาพบว่า เอกชนที่ประสงค์จะเข้าร่วมจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมกับทางราชการยังไม่สามารถขอรับการสนับสนุนในลักษณะของโครงการเงินกู้ได้ เนื่องจากยังไม่มีเอกชนรายใดเป็นผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำให้การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เนื่องจากติดปัญหาในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อมารับรองสิทธิของเอกชนในการเข้าร่วมจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมและยังมีการสนับสนุนในลักษณะของโครงการเงินกู้ที่ชัดเจนและแน่นอนแก่เอกชน

3) การขอกู้เงินโดยเอกชนเพื่อจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาสร้างอุปสรรคในเข้าร่วมงานของเอกชนเพื่อจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม

จากการศึกษาพบว่า การขอกู้เงินโดยเอกชนเพื่อจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมจะใช้กับเอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดทำระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด ทำให้เอกชนที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายแต่ประสงค์จะจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียไม่สามารถเข้ารับสิทธิได้ และปัจจุบันการให้เอกชนกู้เงินเพื่อจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม ยังมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงไม่สอดคล้องต่อการลงทุนในระยะยาวของเอกชน เมื่อเปรียบเทียบกับกลไกอัตราดอกเบี้ยสำหรับการลงทุน

ในการจัดทำธุรกิจประเภทอื่นๆ ทำให้กิจการประเภทการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปการไม่เติบโตตามสภาพสังคมที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

4.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535¹⁹

กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับการร่วมดำเนินงานของเอกชนในกิจการของรัฐในโครงการใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งอาจจะเป็นรูปของการให้สัมปทานหรือสัญญาร่วมลงทุนในรูปแบบอื่นแล้วแต่ความเหมาะสมของประเภทโครงการนั้นๆ จากการศึกษาพบว่า สิทธิในการกระทำกิจการเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้ ในการดำเนินโครงการร่วมกับภาคเอกชนนั้น นอกจากจะมีกฎหมายรับรอง ทั้งนี้การจะให้เอกชนเข้าร่วมงานจะต้องพิจารณาถึงขนาดของโครงการที่จะดำเนินการ จำนวนเงินลงทุนของโครงการ ตลอดจนรูปแบบของการที่ให้เอกชนมาร่วมในการดำเนินโครงการนั้นด้วย ซึ่งปัจจุบันมีขั้นตอนและกระบวนการที่ซับซ้อนทำให้ไม่เอื้อต่อสภาพการลงทุนของเอกชนที่จะเข้าร่วมในกิจการของรัฐควรมีการปรับปรุงมาตรฐานขั้นตอนให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าร่วมลงทุนของเอกชนเพิ่มขึ้น

4.3 เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียในกรณีที่ภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม จากที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทั้งหมดนั้น ทำให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียได้ ดังนี้

4.3.1 ในกรณีที่รัฐเป็นผู้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี

- 1) มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำระบบและกำหนดค่าบริการน้ำเสียที่ชัดเจน
- 2) มีความเป็นเอกภาพในด้านการบังคับบัญชาและสั่งงาน

ข้อเสีย

- 1) ราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย

¹⁹ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535”, (2542, 24 กุมภาพันธ์), *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 109, ตอน 009 ก.24.



2) ขาดบุคคลกรที่มีความรู้ความสามารถในการแก้ปัญหาในการเดินระบบ

3) ขาดแคลนงบประมาณในการจัดทำ และในการเดินระบบบำบัดน้ำเสีย

4.3.2 ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย มีข้อดีและข้อเสีย

ดังนี้

ข้อดี

1) เอกชนจะมีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย

2) เอกชนมีบุคคลกรที่มีความรู้ความสามารถ และเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเดินระบบ พร้อมทั้งมีอุปกรณ์ที่ทันสมัย

3) เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคของรัฐต่อประชาชนและสังคม

4) ก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน

ข้อเสีย

1) ปัจจุบันขาดกฎหมายลำดับรอง เช่นกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์อำนาจหน้าที่ของเอกชนที่ชัดเจนมารองรับในการให้สิทธิเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย

2) ขาดการสนับสนุนทางด้านเงินลงทุน หรือแหล่งเงินกู้ที่เพียงพอ เพื่อใช้ในการจัดทำระบบบำบัดที่ดีและมีคุณภาพ

ดังนั้น การที่เอกชนจะเข้าเป็นผู้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียได้โดยตรงแทนราชการส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลจังหวัดมหาสารคาม จึงมีความเป็นไปได้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างจริงจัง ในการออกกฎหมายรับรองสิทธิที่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ของเอกชนที่ประสงค์จะดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม

5. บทส่งท้าย

เพื่อให้เอกชนสามารถเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลจังหวัดมหาสารคามในส่วนของการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ได้ ควรพิจารณาตรากฎหมายในการให้ใบอนุญาตแก่เอกชนในการเข้าประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวม ดังนี้

5.1 ให้องค์กรราชการที่รับผิดชอบ เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกาศใช้กฎกระทรวง อันถือเป็นกฎหมายลำดับรอง ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตแก่เอกชนที่สนใจเข้าเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ของตนตามมาตรา 73 วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในพื้นที่ต่างๆ โดยตรงให้ครอบคลุมทุกจังหวัด พร้อมกับการออกกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 94 มาตรา 95 โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 11 ที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การออกใบอนุญาตสำหรับผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทุกประเภทต้องคำนึงถึงความยากง่ายของเทคโนโลยี ขนาด และประเภทกิจการของผู้ให้บริการแต่ละประเภทเนื่องจากผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการแต่ละระบบจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากใบอนุญาตตามกฎหมายอื่นๆ อีกทั้งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ สำหรับควบคุมดูแลการประกอบกิจการ เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัตินั้นการออกเป็นกฎกระทรวงอาจมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากในทางปฏิบัติการออกกฎกระทรวงต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างนานและแก้ไขได้ยากกว่าการออกเป็นประกาศ

5.2 เพื่อความรวดเร็วควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้มีอำนาจในการออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอ การออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุม การปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียม แทนการออกเป็นกฎกระทรวง เพื่อสามารถแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการขอ และการออกใบอนุญาตฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องคุณสมบัติของผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย ได้อย่างรวดเร็วสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในอนาคต



5.3 การที่มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่นในเขตเทศบาลจังหวัดมหาสารคาม ได้แก่ นายกเทศมนตรี มีอำนาจในการออกใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย อาจสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการที่ต้องขอใบอนุญาตกับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะเข้าดำเนินการควบคุมหรือรับจ้างให้บริการฯ จึงควรมีการแก้ไขกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตแทนซึ่งจะมีความสะดวกมากกว่าในลักษณะเดียวกับใบอนุญาตให้เป็นผู้อำนวยการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.4 เพื่อให้มีการจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ ควรเร่งพิจารณาออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียโดยเอกชนขึ้นใหม่ เพื่อให้เอกชนเข้ามามีบทบาทต่อกิจการของรัฐในการประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวม โดยที่เอกชนสามารถประกอบกิจการน้ำประปา และการประกอบกิจการน้ำเสียรวมกันได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งวิธีดังกล่าวจะเป็นการลดอุปสรรคการเข้าประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียรวมโดยเอกชน และยังเป็นการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนที่แท้จริง

5.5 ภาครัฐและท้องถิ่นจะต้องเร่งรัดปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้โดยใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนตระหนักและยอมรับถึงความจำเป็นในการบำบัดน้ำเสียมากขึ้น ส่วนแผนในระยะยาวควรประชาสัมพันธ์ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมควบคุมมลพิษและบริษัท NIRAS จำกัด. (2545). **ประสบการณ์การจัดการน้ำเสียในระดับสากล**. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2552). **รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2552**. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ณรงค์ ณ เชียงใหม่. (2525). **มลพิษสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- พัฒนา มูลพฤกษ์. (2545). **อนามัยสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: บริษัทกิมาดีไซน์กราฟฟิค.
- สุดใจ ทูลพาณิชย์กิจ. (2547). **หลักการพัฒนาเศรษฐกิจ**. ปทุมธานี : บัณฑิตวิทยาลัย.
- สุนีย์ มัลลิกะมาส. (2542). **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์การจัดการน้ำเสีย. (2543). **รายงานประจำปี 2543**, กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

บทความ

- ไชยยศ เหมรัชตะ. (มกราคม-มีนาคม 2539) “**กฎหมายกับการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม**” **จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยวารสารเกษตรและอุตสาหกรรม เล่มที่ 1**.

กฎหมาย

- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร.เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย พ.ศ. 2547. (2547, 31 พฤษภาคม) **ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป**. เล่ม 121 ตอนพิเศษ 61 ง.
- ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียของระบบบำบัดน้ำเสียรวม เทศบาลเมืองแม่สอด จังหวัดตาก เทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และเทศบาลเมืองป่าตอง จังหวัดภูเก็ต. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 69 ง.วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2553.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535,



4 เมษายน) **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 109, ตอนที่ 37.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

พ.ศ. 2535. (2515, 24 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 109. ตอน 009 ก.

Books

Griffith, John R. (1984). **The Legal Environment of Business**. New York : John Wiley Sons.

Hemphill, Jr, Charles F. (1984). **Basic Business Law**. New Jersey : Prentice-hall Inc.