

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในทางทฤษฎีพบว่าไม่มีวิธีใดวิธีหนึ่งที่จะเหมาะสมกับการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับภาวะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน ในทางปฏิบัติการเลือกวิธีและการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ความพร้อมของข้อมูล ต้นทุนในการบริหารและจัดการ กฎหมายที่เอื้ออำนวยและผลกระทบต่อประชาชน เป็นต้น วิธีจัดการปัญหามลพิษทางน้ำที่ใช้กันมาโดยตลอดคือ การบังคับและควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ประสบกับข้อจำกัดในการควบคุมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ การประสานงานระหว่างหน่วยงานและการบังคับใช้กฎหมาย ให้การควบคุมดูแลเป็นไปตามกฎหมายที่ไม่ทั่วถึง จึงนำมาซึ่งมาตรการใหม่ที่นำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม มีเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หลายแบบที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการมลพิษทางน้ำ โดยเฉพาะการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีโครงการบำบัดน้ำเสียเกิดขึ้นมากมาย ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและเทศบาลอื่น ๆ จากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน¹ ได้ตรวจสอบผลการดำเนินงานโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ชุมชนหนาแน่น และพื้นที่เร่งด่วนที่ดำเนินการโดยกรมโยธาธิการ จำนวน 39 พื้นที่เทศบาล จำนวนระบบที่ก่อสร้าง 42 แห่ง ใน 32 จังหวัด ใช้งบประมาณดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534-2544 จำนวน 10,737.143 ล้านบาท ก่อสร้างแล้วเสร็จ 30 แห่ง อยู่ระหว่างก่อสร้าง 12 แห่ง พบว่าการดำเนินโครงการไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการทั้ง 39 พื้นที่ ปัญหาที่สำคัญมาจากการไม่มีการวางแผนจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเดินระบบ และเทศบาลประสบกับปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะใช้เดินระบบให้ต่อเนื่อง ทำให้เกิดการสูญเปล่าของงบประมาณที่ลงทุนไปอย่างมหาศาล จากปัญหาดังกล่าวที่เห็นได้ว่า ประเทศไทยกำลังประสบกับการขาดรายได้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างไปจนถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการศึกษา วิจัยจำนวนมากเพื่อหาวิธีการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อนำรายได้จากค่าบำบัดน้ำเสียไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งวิธีการที่มีความเหมาะสมวิธีการหนึ่งที่ได้รับการศึกษาคือ ศึกษาการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปแบบของค่าธรรมเนียม (Fee)

¹ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (14 กุมภาพันธ์ 2545) หน้า 8.

การเก็บค่าธรรมเนียมก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ทำให้ไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในระบบบำบัดน้ำเสียได้เพียงพอ จากตัวอย่างที่ประสบในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขององค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) ที่เทศบาลตำบลแสนสุข เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ซึ่งแม้จะมีการจัดเก็บค่าบริการมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2544 เป็นระยะเวลา 8 เดือน ผลปรากฏว่าสามารถจัดเก็บได้เดือนละ 70,000-80,000 บาทต่อเดือน ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจริงประมาณเดือนละ 400,000 บาท จึงต้องรับงบประมาณสนับสนุน จากรัฐบาลเป็นประจำทุกเดือน ทำให้เห็นว่าวิธีการจัดเก็บค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียมเพียงอย่างเดียวยังไม่อาจแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้

จากการศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ ในการจัดการบำบัดน้ำเสียพบว่า นอกจากการเก็บค่าบริการในรูปค่าธรรมเนียมจากผู้ได้รับประโยชน์แล้ว บางประเทศยังประสบความสำเร็จในการนำระบบภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น เพื่อจัดการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียอีกด้วย สำหรับประเทศไทยพบว่าปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในระบบบำบัดน้ำเสีย การนำระบบภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นมาใช้แก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการเป็นมาตรการเสริมจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการบำบัดน้ำเสีย ได้มีความเป็นไปได้เมื่อรัฐบาลได้มีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมายภาษีทรัพย์สินในปัจจุบัน มาใช้รูปแบบของภาษีทรัพย์สินใหม่ ที่จะจัดเก็บจากฐานมูลค่าของทรัพย์สิน ในงานวิจัยนี้ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางการนำระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ของท้องถิ่นมาใช้เป็นเครื่องมือจัดการปัญหาน้ำเสีย โดยมีหลักการและเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

(1) ความไม่เป็นธรรมจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เนื่องจากเหตุผลที่การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียในแต่ละท้องถิ่น ไม่อาจจัดให้บริการแก่พื้นที่ได้ทั่วถึง ผู้ที่ได้รับบริการจากการรวบรวมน้ำทิ้งจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของตนไปยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมเท่านั้นที่จะได้ประโยชน์จากบริการบำบัดน้ำเสียโดยตรง และเป็นผู้ที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับค่าบริการบำบัดน้ำเสีย นั้น ส่วนผู้ที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว แต่อยู่นอกกรอบผังของโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งหมายถึงผู้ที่ไม่อยู่ในผังของการรวบรวมน้ำทิ้งไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม จึงไม่อาจถือได้ว่าได้รับบริการโดยตรงจากระบบบำบัดน้ำเสียรวม จึงไม่ต้องเสียค่าบริการ ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการมีระบบบำบัดน้ำเสียในท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยโดยอ้อมเช่นกัน การเก็บค่าบริการจากการมีระบบบำบัดน้ำเสียจึงอาจมองได้ว่าไม่มีความเป็นธรรม เพราะไม่สามารถจัดเก็บได้จากทุกคนที่มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำอย่างทั่วถึง และได้รับประโยชน์จากการมีระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(2) ภาระของผู้จ่ายค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียสูงมากเกินไป เนื่องจากการเก็บค่าบริการต้องการจัดเก็บให้คุ้มทุนกับค่าใช้จ่ายในทุก ๆ ด้าน ในขณะที่ไม่สามารถเฉลี่ยภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ทุกคนที่ได้รับประโยชน์จากการสร้างและดำเนินงานของระบบบำบัดน้ำเสียได้

(3) หากมีการบรรเทาภาระค่าบริการให้แก่ผู้อยู่ในข่ายที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย เพื่อไม่ให้รับภาระทางการเงินมากเกินไป ท้องถิ่นก็ไม่อาจจัดหารายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในระบบบำบัดน้ำเสียได้เพียงพอ ทำให้ต้องขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อมาอุดหนุนค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่เป็นธรรมอีกประการหนึ่ง เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่ท้องถิ่นเป็นการทุ่มงบประมาณจำนวนมหาศาลในการพัฒนาท้องถิ่นใดเพียงท้องถิ่นหนึ่ง ยิ่งท้องถิ่นใดประสบกับการขาดแคลนรายได้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดน้ำเสียมากเท่าใด รัฐก็ยิ่งทุ่มงบประมาณในการแก้ไขปัญหามากขึ้น งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาส่วนกลางจึงมีน้อยลง งบประมาณที่มาจากภาษีอากรของคนทั่วประเทศกลับถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งมากเกินไป จึงควรนำแนวความคิดที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้ ต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนของการก่อสร้างดำเนินงานหรือการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น บริการสาธารณะใดที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นใด ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการสาธารณะนั้น เป็นการสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) และหลักพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Area-Function-Public Participation) ซึ่งจะมีความเป็นธรรมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐบาลมาสนับสนุนให้แก่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเช่นในปัจจุบัน

(4) การจัดเก็บภาษีเป็นลักษณะของการบังคับจัดเก็บเป็นการทั่วไป จากหลักการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐบาลจะต้องมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะนั้น ๆ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากควรจะต้องรับภาระรายจ่ายมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อย ตามหลักการที่เรียกว่า Benefit Principle of Taxation การจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมจัดเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น มีผู้ได้รับประโยชน์จากการมีระบบบำบัดน้ำเสียทั้งทางตรงและทางอ้อม ตามหลักการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีโดยการคำนวณค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามพื้นที่ จากราคาประเมินมูลค่าทรัพย์สินของผู้ที่ได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม จะทำให้สามารถเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามหลักผลประโยชน์ที่เป็นการตอบแทนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง มากกว่าการจัดเก็บค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียมที่สามารถจัดเก็บได้เฉพาะผู้ได้รับประโยชน์จากบริการบำบัดน้ำเสียโดยตรงเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยของผู้เขียน การเสนอการจัดเก็บค่าน้ำบาดน้ำเสีย ในรูปของภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นพบว่า ระบบภาษีทรัพย์สินของไทยในปัจจุบันยังไม่มี ความเอื้ออำนวยในการนำมาเป็นเครื่องมือสำหรับจัดเก็บค่าน้ำบาดน้ำเสียในรูปของภาษีทรัพย์สิน อยู่หลายประการ ได้แก่

1. ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บบนฐานอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันมี 2 ประเภทคือ ภาษี บำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งมีฐานการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกัน โดยที่ภาษีบำรุง ท้องที่จัดเก็บจากมูลค่าทรัพย์สิน ในขณะที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บจากรายได้ของทรัพย์สิน จากฐานการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถนำมาเป็นฐานสำหรับคำนวณค่าน้ำบาดน้ำเสีย ได้ โดยที่ในประเทศที่มีการนำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้จัดเก็บค่าน้ำบาดน้ำเสียนั้นจะคำนวณ ค่าน้ำบาดน้ำเสียตามเนื้อที่ของที่ดินที่อยู่ในพื้นที่โครงการบำบัดน้ำเสียรวม โดยจะประเมินจาก ราคาทรัพย์สิน (ที่ดิน) นอกจากนี้การยกเว้นภาษีก็ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดเก็บค่าน้ำบาดน้ำเสีย เนื่องจากมีการยกเว้นภาษีสำหรับบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเองที่ไม่ได้ประกอบกิจการค้า ไม่ต้องเสีย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทำให้บ้านเรือนที่อยู่อาศัยไม่สามารถถูกจัดเก็บในรูปของภาษี อีกทั้งอัตรา ภาษีของภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้ไม่มีความเป็นปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลง ของราคาที่ดินที่ได้มีการพัฒนาไปอย่างมากแล้ว และอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ก็เป็นอัตราที่สูงเกินไปเช่นกัน การจะนำภาษีทั้งสองประเภทมาใช้เพื่อการจัด เก็บค่าน้ำบาดน้ำเสียจึงไม่อาจทำได้

2. กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าน้ำบาดน้ำเสียในรูปของภาษี ท้องถิ่นไว้ หากแต่ให้อำนาจสำหรับการจัดเก็บค่าบริการในรูปค่าบริการเท่านั้น ตามพระราช บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพียงแต่ให้ อำนาจท้องถิ่นจัดให้มีการบริการสาธารณะในการบำบัดน้ำเสีย และเรียกเก็บค่าบริการจากการ บำบัดน้ำเสียได้เท่านั้น ซึ่งก็ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขที่ 62/2533 ว่าการเรียก เก็บเงินค่าธรรมเนียมป้องกันน้ำท่วม อันมีลักษณะเป็นการเก็บเงินจากเจ้าของทรัพย์สินเป็นการ ทั่วไปนั้น กรุงเทพมหานครมิอาจเรียกเก็บได้ เพราะการเก็บเงินในลักษณะทั่วไปของเจ้าของ ทรัพย์สินทุกรายในกรุงเทพมหานคร เป็นการเรียกเก็บในลักษณะภาษี ซึ่งกรุงเทพมหานครไม่มี อำนาจกระทำได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ ไม่มีลักษณะเป็นการเรียกเก็บเฉพาะผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครมี อำนาจกระทำได้ กรุงเทพมหานครจึงจะต้องจัดเก็บค่าบริการในการป้องกันน้ำท่วมในรูปของค่า ธรรมเนียม

นอกจากนี้ กฎหมายภาษีทรัพย์สินในปัจจุบันมิได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นกรณีพิเศษ สำหรับการจัดเก็บค่าบริการใช้สาธารณูปโภคที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นแต่อย่างใด

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาข้อขัดข้องด้วยระบบภาษีทรัพย์สินในปัจจุบันและโครงสร้างกฎหมายที่กล่าวมา ทำให้การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปภาษีท้องถิ่นไม่อาจทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีแนวความคิดในการปรับปรุงระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ โดยนำภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินรวมเข้าไว้ด้วยกันในรูปของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างกฎหมายของกระทรวงการคลัง และกำลังอยู่ระหว่างพิจารณาของรัฐบาล โดยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินระบบใหม่นี้จะจัดเก็บภาษีตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ทำให้เกิดความเป็นไปได้ในการนำระบบภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นมาใช้เพื่อจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ซึ่งผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะในการนำระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ของท้องถิ่นมาใช้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ดังนี้

1. เสนอรูปแบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีจากที่ดินในเขตการปกครองของตนเป็นพิเศษจากการเก็บภาษีทั่วไป โดยอาศัยเหตุที่ดินนั้นได้รับประโยชน์จากสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น เช่น การสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในท้องถิ่นใด หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียนั้น โดยคิดค่าบำบัดน้ำเสียจากการประเมินราคาทรัพย์สินที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียตามเนื้อที่ของที่ดิน การเก็บค่าบำบัดน้ำเสียจะมีอัตราที่แตกต่างกันไปตามสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดปริมาณน้ำเสียที่ต่างกัน โดยจะได้แบ่งกลุ่มออกเป็น 9 กลุ่ม คือ ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย กลุ่มราชการ รัฐวิสาหกิจและธุรกิจ กลุ่มโรงพยาบาล กลุ่มโรงแรม กลุ่มห้างสรรพสินค้า กลุ่มตลาดสด กลุ่มภัตตาคาร กลุ่มสถานอาบอบนวด และกลุ่มอุตสาหกรรม เนื่องจากการใช้ประโยชน์ทางน้ำและการก่อให้เกิดน้ำเสียมีความแตกต่างกัน

2. กำหนดการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินกรณีพิเศษ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บไว้ในระบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินใหม่ เนื่องจากแนวทางการจัดเก็บภาษีในระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ เก็บภาษีจากฐานการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอยู่แล้ว การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นเป็นการใช้หลักการเดียวกันกับระบบภาษีใหม่ที่ให้การคิดคำนวณจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียจากการประเมินราคาทรัพย์สินตามเนื้อที่ของที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม

3. กำหนดอำนาจการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินระบบใหม่ให้แก่ท้องถิ่น ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการแก้ไขกฎหมายยกเลิกการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการมีรายได้จากการเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยแก้ไขให้ท้องถิ่นมีรายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สินใหม่แทน เนื่องจากการยกเลิกกฎหมายภาษีระบบปัจจุบัน

หากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีทรัพย์สินในปัจจุบันเป็นไปตามแนวทางที่ได้วางไว้ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ดังกล่าว การยกเลิกอำนาจการหารายได้ของท้องถิ่นในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ก็เป็นการสอดคล้องกันกับการใช้ระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ด้วยนั่นเอง

4. การจะจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นกรณีพิเศษนี้ ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เพื่อการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียเป็นกรณีไป

5. การเสนอรูปแบบการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ของท้องถิ่นนี้ ให้เป็นการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียควบคู่กันไปกับการจัดเก็บค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียม (Fee) โดยให้การเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นเป็นการจัดเก็บสำหรับค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Charge) ที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ เช่น ค่าจ้างเงินเดือนพนักงาน การออกบิล การเก็บเงิน หรือการบำรุงรักษาตามกำหนด โดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับการใช้หรือปริมาณน้ำเสียที่ถูกปล่อยทิ้ง ส่วนค่าใช้จ่ายที่แปรผันเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากค่ากระแสไฟฟ้า ค่าสารเคมีสำหรับการบำบัดน้ำเสีย ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายประจำ อันเกิดขึ้นมากน้อยตามปริมาณน้ำเสียและค่าความสกปรกของน้ำเสียให้จัดเก็บในรูปของค่าธรรมเนียม ทั้งนี้จะเป็นการกระจายภาระค่าใช้จ่ายในโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ให้แก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษทุกคน ตามหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และผู้ที่ได้รับประโยชน์ตามหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระ (Beneficiary Pays Principle) ตามสัดส่วนการได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง เพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการให้บริการบำบัดน้ำเสียจะต้องจ่ายค่าบริการมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางอ้อม คือ ผู้ที่รับบริการการรวบรวมน้ำทิ้งจากบ้านเรือนของตนไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม จะต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียคงที่ในรูปของภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น และค่าบริการแปรผันจากปริมาณน้ำเสียหรือปริมาณการใช้น้ำของตน ในรูปของค่าธรรมเนียม ส่วนผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางอ้อมคือ ผู้ที่ไม่ได้รับบริการรวบรวมน้ำทิ้งไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม แต่มีบ้านเรือนอยู่ในบริเวณที่มีการวางระบบบำบัดน้ำเสียรวม ก็จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการที่

มีสภาพแวดล้อมดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของมูลค่าทรัพย์สินที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว ก็จะต้องเสียค่าตอบแทนแก่ท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะ ในรูปของค่าบำบัดน้ำเสียคงที่ที่จัดเก็บในรูปของภาษีท้องถิ่นนั่นเอง

การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในสองลักษณะดังกล่าวจะเป็นการกระจายภาระค่าใช้จ่ายสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์โดยเป็นธรรมและทั่วถึงกว่าการจัดเก็บค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียมเพียงอย่างเดียว อีกทั้งยังเป็นการลดภาระทางการเงินในการจะต้องเสียค่าบริการ ในรูปค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงของผู้ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ที่สำคัญยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดระบบบำบัดน้ำเสียอย่างเพียงพอ อีกด้วย

6. การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปแบบของภาษีท้องถิ่นควบคู่ไปกับการจัดเก็บค่าบริการรูปของค่าธรรมเนียม จะไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนมากเกินไป เนื่องจากค่าใช้จ่ายของโครงการบำบัดน้ำเสียรวมจะถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ค่าใช้จ่ายคงที่ที่เก็บในรูปของภาษีท้องถิ่นกับค่าใช้จ่ายที่ผันแปรตามปริมาณการใช้บริการที่จัดเก็บในรูปค่าธรรมเนียม โดยที่มีการกระจายภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้กว้างขึ้น ทุกคนต้องจ่ายค่าใช้จ่ายคงที่ในรูปของภาษีท้องถิ่น จึงทำให้ค่าธรรมเนียมการใช้บริการจะมีอัตราที่ต่ำลงจากเดิม และในขณะที่อัตราภาษีตามระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ที่จะนำมาใช้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียนี้มีอัตราที่ต่ำมาก ดังนั้นเมื่อรวมภาระค่าใช้จ่ายในรูปของภาษีและรูปของค่าธรรมเนียม ก็จะไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป

7. การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อการบำบัดน้ำเสียนี้ จะเป็นการจัดเก็บตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ที่มีโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ดังนั้น พื้นที่ใดที่อยู่ในข่ายที่ต้องจ่ายภาษีจะต้องมีการแจ้งให้ประชาชนเจ้าของที่ดินที่ต้องเสียภาษีพิเศษนี้ทราบล่วงหน้า และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือแสดงการคัดค้านได้ในระยะเวลาที่กำหนด และจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่จะมีการประกาศจัดเก็บภาษีท้องถิ่นนี้

8. การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยใช้ภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน ถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาน้ำเสียกับการปรับปรุง การบำบัดน้ำเสียที่จะต้องมียค่าใช้จ่าย จากแนวความคิดที่ถือว่าการนำความสูญเสียมาสู่สิ่งแวดล้อม (Social Cost) จะต้องรวมต้นทุนของกิจกรรมมนุษย์หรือรวมต้นทุนของสินค้าและบริการ โดยจะต้องแบ่งรายได้กลับไปสู่ Social Cost ดังนั้น การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ ผู้ก่อมลพิษจะต้องแบ่งรายได้ของตนเพื่อจัดการให้มีการกลับไปสู่สิ่งแวดล้อมที่ดีเช่นเดิม อีกทั้งการสร้าง ความเข้าใจของประชาชน

ในแนวความคิดที่ว่าผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระ (Polluter Pays Principle) และแนวความคิดในการต้องตอบแทนผลประโยชน์ที่ได้รับจากการให้บริการของรัฐตามหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระ (Beneficiary Pays Principle) ไม่ใช่ความเข้าใจที่ว่าน้ำเสียเป็นเรื่องธรรมชาติที่จะย่อยสลายเองได้เมื่อเวลาผ่านไป และการจัดการของเสียเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น แม้ว่า โดยหลักการแล้วรัฐจะมีหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เมื่อมีการขยายตัวของชุมชน ความต้องการในบริการสาธารณะก็เพิ่มมากขึ้นด้วย จึงมีแนวคิดที่ต้องการให้ผู้ที่อยู่ในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาชุมชนของตน เพื่อที่ผู้เสียภาษีโดยรวมทั่วไปจะได้ไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพื้นที่เฉพาะบางแห่งที่มีผู้ได้รับประโยชน์เฉพาะกลุ่มบุคคลในพื้นที่นั้น การสร้างความเข้าใจดังกล่าวนี้จะเป็นการสร้างให้ประชาชนเข้าใจปัญหาและสถานการณ์และมีความเต็มใจที่จะจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย