รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

โดย ท่านผู้หญิง ดร.สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ

สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

ธันวาคม 2550

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG 4930009

ชื่อโครงการ : การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ชื่อนักวิจัย :

รศ.ดร. สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร. ชยันต์ ตันติวัสดาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร. สิรินธรเทพ เต้าประยูร บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

รศ.ดร. ลาวัณย์ ถนัดศิลปกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ดร. บัณฑิตา พิชญากร กระทรวงการต่างประเทศ

ผศ.ดร. สมชาย ปรีชาศิลปกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ชื่อผู้ช่วยวิจัย :

นส. จิรพรรณ นฤภัทร

E-mail Address : gsei_thai@yahoo.com

ระยะเวลาโครงการ : มีนาคม 2549 – ธันวาคม 2549

โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อม ในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบในเชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถในการแข่งขัน ที่มีต่อภาคการบริการด้านสิ่งแวดล้อม (environmental services) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรน้ำ การท่องเที่ยว (tourism) และการจัดการน้ำเสียและขยะอันตราย ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ ศึกษาแนวทางและมาตรการในการลดผลกระทบภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

แนวทางการศึกษาวิจัยแบ่งตามหัวข้อการศึกษา คือ 1) การจัดการทรัพยากรน้ำ จะพิจารณาถึงระบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ในสังคมไทย เพื่อประเมินถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหา และจะทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเกิดจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ศึกษาผลกระทบของการเปิดเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐที่เป็นปัจจัยเร่งต่อนโยบายภาครัฐที่มีผลในการบัญญัติกฎหมายเรื่องการจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำให้เร็วขึ้น 2) ภาคบริการการท่องเที่ยว การศึกษาในส่วนนี้คำนึงถึงหลักการและแนวทางภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นฐานของการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกัน จะศึกษาครอบคลุมถึงข้อตกลงและมาตรฐานในการปฏิบัติที่มีการจัดทำขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ลงทุนและประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งศึกษาผลของการเปิดเขตเสรีการค้าไทย-สหรัฐกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สามารถแบ่งปันความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรในภาคการท่องเที่ยวของไทย ความเป็นไปได้ในการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ระหว่างกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวข้ามชาติขนาดใหญ่และกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวของไทย และ 3) การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย การศึกษาในส่วนการจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสียจะใช้การสร้างเส้นทางการเกิดและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งผลดี-ผลเสีย ใช้ mind mapping การสร้างตาราง matrix และการสร้างภาพฉาย โดยเน้นประเด็นการลงทุนและร่วมลงทุนในส่วนของการให้บริการและเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ศึกษาความจำเป็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เข้ามารองรับ และศึกษาประเด็นด้านกฎหมายที่จะไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในระดับเทศบาล และองค์การบริหารจัดการส่วนตำบล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับภาคการลงทุนในลักษณะการลงทุนทางด้านการบริการ โดยเฉพาะการค้าบริการในรูปแบบที่ 3 (Commercial Presence) ตามข้อตกลงการค้าเสรีภาคบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ขององค์การการค้าโลก

คณะผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาผลกระทบกรอบกฎหมายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดอุปสรรคที่อาจเกิดจากความตกลงเขตการค้าเสรีฯ และยังเป็นการช่วยยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอีกด้วย และเนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดเรื่องความลับของข้อบทความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ จึงต้องศึกษาเทียบเคียงจากข้อบทการค้าบริการที่สหรัฐฯทำกับประเทศสิงคโปร์ ชิลี และกลุ่มประเทศอเมริกากลาง (The Central America-Dominican Republic : CAFTA-DR) ซึ่งคาดว่าสหรัฐฯจะใช้เป็นรูปแบบในกรอบความตกลงการทำ FTA กับประเทศไทย

ผลการศึกษาโดยสรุปในประเด็นกรอบกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการเปิดการค้าเสรีเรื่องมาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดนกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (มาตรา III ของ GATT) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภายในประเทศ (Border Measures and National Treatment with respect to Internal Measures) ประเด็นปัญหาคือ การพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่เป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง มิใช่มาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อม จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้น ตามมาตรา XX ของ GATT หรือไม่

ประเด็นกรอบกฎหมายภายในประเทศกับการรับรองพันธกรณีความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งสหรัฐฯเรียกร้องให้ภาคีคู่สัญญาให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติกับนักลงทุนของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งในส่วนของ pre-establishment (คือในส่วนของการเปิดเสรี) และ post-establishment (คือในส่วนของการคุ้มครองการลงทุน) ทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ สามารถเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี นอกจากนี้ความตกลงฯ ได้ขยายครอบคลุมถึงนักลงทุนของประเทศที่ไม่ใช่ภาคีคู่สัญญา (non-party) สหรัฐฯยังเรียกร้องให้ภาคีคู่สัญญาจะต้องไม่กำหนดเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่มากเกินว่าพันธกรณีตาม TRIMs ขององค์การการค้าโลก ซึ่งหากไทยรับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในข้อนี้จะทำให้ไทยไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขการลงทุนตาม ม. 18 (พรบ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ) กับการลงทุนของประเทศอื่นในประเทศไทยด้วย ในประเด็นที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สหรัฐฯเรียกร้องห้ามภาคีคู่สัญญายึดทรัพย์หรือเวนคืนทรัพย์สินอันเป็นการลงทุนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม (direct or indirectly through measures equivalent to expropriation or nationalization) เว้นแต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และมีการชดเชยในราคาตลาดพร้อมดอกเบี้ยคำนวนนับแต่วันที่เวนคืนจนกระทั่งวันที่มีการชำระค่าชดเชยจริง ซึ่งเรื่องดังกล่าวเกี่ยวเนื่องไปยังพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ที่สหรัฐฯเรียกร้องให้นักลงทุนสามารถฟ้องร้องรัฐในกรณีมีข้อพิพาทการลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนได้ โดยกำหนดให้ ภาคีคู่สัญญาให้ความยินยอมล่วงหน้าให้นักลงทุนสามารถยื่นเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการ

พิจารณาได้ นอกจากนี้ ยังระบุว่าภาคีคู่สัญญาจะต้องบังคับให้ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลการโดยไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ซึ่งขัดกับ พรบ. อนุญาโตตุลาการฯ

การศึกษาเรื่องกฎหมายเฉพาะรายสาขา เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่การเปิดเสรีการค้าอาจมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษของไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่ควรเป็นไปโดยที่ประเทศไทยไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมทั้งพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งดูจะไม่มีผลกระทบใดๆ เนื่องจากไทยมีสนธิสัญญาทางไมตรีที่ไทยทำกับสหรัฐฯก็ได้อนุญาตอยู่แล้ว (พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535) หรือ เป็นภาคธุรกิจที่ไทยเปิดเสรีอยู่แล้วเช่นกัน (พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547) หรือแม้แต่พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ก็ไม่จำเป็นที่ไทยจะต้องขยายพันธกรณีเปิดเสรีให้กับนักลงทุนต่างชาติในเรื่องดังกล่าวอีก เนื่องจากพรบ.ดังกล่าวเป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีการเปิดเสรี เพื่อชดเชยช่องว่างที่จำกัดนักลงทุนต่างชาติไม่ให้ถือครองกรรมสิทธิที่ดิน

การศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการต่างๆพบว่า ความสามารถในการแข่งขันของนักลงทุนไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนักลงทุนต่างชาติค่อนข้างน้อย เนื่องจากทั้งปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น กลไกด้านสถาบัน (เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า นโยบายของรัฐ)ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจไทย เป็นต้น กอปรกับข้อกำหนดต่างๆ ในบทว่าด้วยการคุ้มครองการลงทุนมีผลให้ประเทศไทยต้องยกระดับการคุ้มครองนักลงทุนให้สูงขึ้น ทำให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิพิเศษหลายประการมากกว่านักลงทุนไทย โดยเฉพาะการจัดการขยะและของเสียอันตราย ซึ่งเป็นภาคธุรกิจที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีและไม่ใช่ธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการตามบัญชีท้าย พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ อีกทั้งข้อกำหนดในบทการลงทุนเรื่อง Performance Requirement ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้ซึ่งจะยิ่งซ้ำเติมผู้ประกอบการไทยมากขึ้น ทั้งหมดนี้เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้นักลงทุนอเมริกาจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในไทย

ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พบว่านักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย มุ่งประโยชน์ในทางธุรกิจเป็นสำคัญ จึงเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติหากจะเรียกร้องให้บริษัทต่างชาติยอมปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานปัจจุบันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญเพียงปัจจัยหนึ่งของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลสำเร็จเท่านั้น ดังนั้นการมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้นจึงไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่า จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสมอไป

ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการลงทุนร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนต่างชาติกับธุรกิจเอกชนภายในหรือหน่วยงานของรัฐ แต่โอกาสที่จะยกระดับและพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการขององค์กรภายในยังเกิดขึ้นได้ยาก และการศึกษาผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยศักยภาพของนักลงทุนอเมริกาที่มีทั้งทุน การบริหารจัดการ และเทคโนโลยีที่เหนือกว่านักลงทุนไทย ผลจากการเปิดเขตเสรีการค้าฯย่อมเป็นไปได้ว่า นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาผูกขาดตลาด และทำให้นักลงทุนท้องถิ่นต้องล้มสลายดังกรณีภาคบริการการท่องเที่ยว ที่นักลงทุนอเมริกาสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้มากกว่า หากเอกชนสหรัฐฯขาดความรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจ โดยใช้กำลังเงินมหาศาลในการบิดเบือนการตัดสินใจและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ บริษัทเหล่านี้ก็สามารถทำได้รุนแรงกว่า พฤติกรรมเช่นนี้ของบริษัทต่างชาติจะส่งผลรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม อาจเกิดส่งผลกระทบกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นเกิดความขัดแย้งทางสังคมที่ยากแก่การเยียวยา รวมทั้งอาจนำไปสู่การผูกขาดการบริการ

คณะนักวิจัยได้ร่วมให้ข้อเสนอแนะในภาพรวม คือ รัฐบาลต้องสามารถสร้างความมั่นใจได้ว่า มาตรการต่างๆในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯต้องมีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมาย สามารถนำไปบังคับใช้ได้ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐฯ ในข้อบทการเจรจา (Legal Text) ควรระบุเพิ่มใน “วัตถุประสงค์” ของตัวบทสิ่งแวดล้อม ว่า “ Prevent the relocation and transfer to the other Party’s territory of any activities and substances that may cause severe environment degradation or may be found to be harmful to human health. ” และใน “Preamble” ของความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯระบุเพิ่มเติมว่า“ Use sustainable trade and responsible investment to promote sustainable development.” นอกจากนี้ ควรต้องระบุประเด็นการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน (Rights for Livelihood) ใน Non-Conforming Measures (NCMs) และมีมาตรการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้า รวมทั้งมีกลไกและมาตรการการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิผล เพื่อรองรับการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ

คำหลัก : การเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลกระทบ

Abstract

Project Code: RDG 4830009

Project Name: "Environmental Review in Preparation for Thai-US FTA Negotiations: A Case Study of Natural Resources and Environmental Service"

Project Leader:

Thanpuying Dr.Suthawan Sathirathai — Good Governance for Social Development and the Environment Institute

Project Consultant:

Asst.Prof.Dr.Chumnong Sorapipatana — Joint Graduate School of Energy & Environment, King Mongkut's University of Technology Thonburi

Researchers:

Assoc.Prof. Dr. Chayun Tantivasadakarn — Faculty of Economics, Thammasart University

Assoc.Prof. Dr. Sirintorntep Towprayoon — Joint Graduate School of Energy & Environment, King Mongkut's University of Technology Thonburi

Assoc.Prof. Dr. Lawan Tanadsilpakul — Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

Assoc.Prof. Dr. Sitanon Jetsadapipat — Faculty of Economics, Chulalongkorn University

Dr.Buntita Pitchayakorn — Ministry of Foreign Affairs

Asst. Prof. Somchai Peechasilpakul — Faculty of Law, Chiang Mai University

Mr. Buntoon Srethasirote — Office of the National Human Rights Commission of Thailand

Research Assistant:

Ms. Jiraphan Naruepatr — Good Governance for Social Development and the Environment Institute

E-mail Address: gsei_thai@yahoo.com

Duration of Project: March 2006 – December 2006

The project entitled "Environmental Review in Preparation for Thai-US FTA Negotiations: A Case Study of Natural Resources and Environmental Service" has two major objectives. The first is to study the effects of the Thailand-US Free Trade negotiations on (1) natural resources and the environment, (2) the ownership of natural resources and (3) competitive capacity in the area of environmental services in the following three sectors: water resource management, tourism, and the management of wastewater and hazardous waste. t The second objective is to suggest mechanisms which can effectively implement environmental regulations so as to improve the standard of environmental protection in Thailand.

The study is divided into three parts. The first - water resource management - will be based upon the consideration of the current water resource management in Thai society and an assessment of the impacts of the Thai-US FTA as a catalyst to the state's policy in regard to the privatization of water resources allocation. The second part – the tourism services industry - will be based upon Agenda 21 for sustainable development, which promotes the preservation and rehabilitation of natural resources and the environment as a basis for tourism business development. At the same time, the study will also refer to agreements and standard practices between investors and eco-tourism entrepreneurs and equitable accessibility for Thai tourism business operators. The third part of the study - hazardous waste and waste water management - will use mind-mapping, matrix, and slides to focus on topics such as investment and co-investment, provision of services via appropriate technologies and the significance of having in place supporting regulations and laws in regard to local authorities' abilities to manage their environmental concerns.

This study also focuses on investment in the service industry, particularly with regard to mode 3: Commercial Presence According to the General Agreement on Trade and Service of the WTO. The researchers recognize the importance of domestic and foreign legal frameworks that are related to environmental issues and of finding ways to improve and implement effective environmental laws in order to decrease the obstacles arising from FTA agreements as well as to raise the standard of national environment protection in general. Because of the limitations set by the confidentiality of the Thai-US FTA agreement, comparative case studies are used namely US-Singapore, US-Chile, and the Central America-Dominican Republic, since the Americans are expected to adopt a similar framework for their FTA negotiations with Thailand.

In regard to border measures and national treatment in term of internal measures (clause III of GATT), the study concludes by indicating that there is a problem with respect to whether or

not the true nature of environmental protection cases and non-tariff barriers cases is covered under exemptions rules according to clause XX of GATT.

Legal issues on the ratification of the Thai-US FTA arise from the Foreign Business Act B.E. 2542, (which the US urges other party practice on national treatment in pre-establishment and post-establishment). This allows American investors to freely open up any kind of business. The Agreement has also been extended to cover the investors who are not party to the FTA and requests the party not to define a performance requirement which exceeds the TRIMs conditions of the WTO. As a consequence, if Thailand accepts the US conditions, Thailand will not be able to define investment according to Art. 18 of the Foreign Business Act B.E. 2542 in the case of other countries who invest in Thailand. In connection with the Expropriation of Property Act B.E. 2530, the US bars parties from being able to take direct or indirect measures equivalent to expropriation or nationalization, unless this is in the public interest and provides for fair treatment and compensation at the market price with interest. Such compensation comes under the Arbitration Act B.E. 2545, which contains a provision allowing the private sector to sue the government (public) by giving prior consent.

On specific issues such as The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, the study indicates that the Agreement might enhance sewage and hazardous chemical treatment. However, the Agreement should not include a performance requirement with respect to the issue of technology transfer. Regarding the issue of tour guides and hotels, the Agreement does not seem to have any additional effect, due to the fact that Thailand has an Amity and Economic Relations Treaty and also has already opened up a free market to some extent, according to the Tour and Guide Act B.E. 2535, the Hotel Act B.E. 2547, and the Hire of Immovable Property for Commerce and Industry Act B.E. 2542. These Acts already compensate foreign investors for not being able to have full ownership of land.

With regard to effects arising from the opening-up of the service sector by the FTA, the study indicates that the competitive advantage of Thai investors is inferior to that of foreign countries because of several important factors such as the bureaucratic system (i.e. trade competition law and government policies) and the competitiveness of Thai enterprises. The FTA has forced the Thai government to increase investment protection for foreign investors. This would benefit foreign investors more than Thai investors, especially in the area of solid and hazardous waste treatment, which requires high technology; at the same time foreign firms are allowed to conduct their business freely. Moreover, the investment chapter, which makes a

performance requirement unable to prescribe conditions for technology transfer, will benefit US investors, while discouraging Thai investors.

Regarding the impact on the improvement of environmental quality and standards in Thailand, the study indicates that business profit is the most important goal for foreign investors. Therefore, it is not easy to appeal to foreign enterprises to operate in accordance with environmental standards that are not specified by the law. In addition, technology advancement is merely another important factor that helps promoting and protecting environmental conditions. It does not necessarily bring about better environmental quality and standards.

Impacts on the improvement of environmental services among local service providers are mostly interpreted in terms of joint investment between foreign private enterprises and domestic companies or government organizations. However, it is quite difficult to enhance and develop the internal service quality of each organization. The study of ownership and fairness in resources accessibility indicates that American investors have greater sources of capital, management system, and technology than Thai investors. Therefore, the FTA may lead to trade monopoly by foreign investors and hence obstruct local business. The tourism industry is one good example of what happens without good governance: the influx of major American investors can distort the decision-making and system control by government officials involved due to the bribery factor. Eventually, environmental conditions and people's way of life will be affected, which will cause severe social conflict and one-sided dominance in the service sector.

Finally, the recommendations arising from this research are that government has to ensure that the measures used in the Thai–U.S. FTA negotiations are congruent, in terms of both policy and the legal aspect. Also, they must be applicable to central government, provincial government, and local government in the U.S. In the legal text, there should be an additional clause as follows: "Prevention of the relocation and transfer to the other Party's territory of any activities and substances that may cause severe environment degradation or may be found to be harmful to human health." In the preamble of the Thai–U.S FTA, the following should be inserted: "Use sustainable trade and responsible investment to promote sustainable development". Moreover, the text should address the impacts of investment by foreign countries on people's rights to livelihood in terms of Non-Conforming Measures (NCMs). The government should enforce measures to protect and promote technologies that are applicable or can be developed in Thailand in the coming future. If this is done, the country will be able to compete with imported

technologies and gain effective mechanisms and law enforcement measures in order to accommodate large-scale foreign investment.

Keywords: FTA Thai–US Negotiation / Services Sector / Natural Resources and Environment / Effect

สารบัญ

สารบัญ **หน้า**

บทสรุปผู้บริหาร 1

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมา 1-1
1.2 วัตถุประสงค์ 1-2
1.3 กรอบแนวทางในการดำเนินการศึกษา 1-3
1.3.1 ผลกระทบที่จะพิจารณามี 4 ประเด็น 1-3
1.3.2 มาตรการในการป้องกันและการลดผลกระทบดังกล่าว 1-3
1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา 1-4
1.4.1 ความเป็นมาและปัญหา 1-4
1.4.2 แนวทางการศึกษา 1-7
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ 1-9
1.6 โครงสร้างของรายงาน 1-9

บทที่ 2 อำนาจอธิปไตยและระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน

2.1 บทนำ 2-1
2.2 ความเป็นชาติรัฐ และ อำนาจอธิปไตย 2-10
2.3 พันธะ หน้าที่ของรัฐ 2-12
2.4 วิวัฒนาการของการกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา 2-14
The Evolution of the International Development Law
2.5 กลไกตลาด ระบบเศรษฐกิจเสรีไร้พรมแดน และ อำนาจรัฐ กับการพัฒนาประเทศ 2-18
2.6 กฎหมายการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในระบบความตกลง FTA และผลกระทบต่อโอกาสในการพัฒนาของประเทศ 2-20
2.7 หลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา กับการทำความตกลง FTA ยุคใหม่ 2-24
2.8 Declaration on the Right to Development สิทธิมนุษยชนที่แนบเนื่องมากับการเกิดมาเป็นมนุษย์ 2-24

2.9 หลักการทางกฎหมายในการคุ้มรองสิ่งแวดล้อม กับการเปิดการค้าเสรี 2-31
2.10 มาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดน กับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติใน ส่วนทีเกี่ยวข้องกับมาตรการภายในประเทศ (Border Measures and National Treatment with respect to Internal Measures) 2-32
2.11 กรณีศึกษา และแนวทางปฏิบัติของ GATT รวมทั้งการตีความ บทบัญญัติของ GATT ภายใต้ FTA ระหว่าง แคนาดา - สหรัฐ 2.35
2.12 ความสัมพันธ์ระหว่าง หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ กับ ปัญหาการบังคับใช้มาตรา III และ การปรับใช้มาตรา XX ซึ่งเป็นข้อยกเว้น มาตรา XI 2-40
2.13 ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ระดับพหุภาคี 2-43
2.14 เครือข่าย ความตกลงการค้าเสรี และความตกลงว่าด้วยการร่วมมือทางเศรษฐกิจ 2-53

บทที่ 3 ผลกระทบต่อภาคธุรกิจไทย

3.1กฎหมายภายในของไทยในปัจจุบัน 3-1
3.1.1 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 3-1
3.1.2 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 3-3
3.1.3 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 3-3
3.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 3-4
3.1.5 พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 3-5
3.1.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. 2520 3-6
3.1.7 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า 3-7
3.1.8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 3-7
3.1.9 พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 3-8
3.1.10 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 3-9
3.1.11 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 3-9

บทที่ 4 กรณีศึกษา : การจัดการน้ำ

4.1 ประเด็นเรื่องน้ำในการเปิดเสรีภาคบริการ 4-1

4.2 การเปิดเสรีภาคบริการที่เกี่ยวโยงกับเรื่องทรัพยากรน้ำ 4-3

4.2.1 สภาพปัญหาทั่วไป 4-3

4.2.2 บทบัญญัติของ CAFTA ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ 4-8

4.3 สถานภาพและโครงสร้างการจัดการน้ำ การให้บริการน้ำของไทย 4-12

4.3.1 โครงสร้างของระบบการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย 4-12

4.3.2 ความเปลี่ยนแปลงในระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ 4-27

4.4 FTA และผลกระทบต่อระบบการจัดการทรัพยากรน้ำในกรณี CAFTA 4-31

4.4.1 บทบัญญัติ และผลจากข้อตกลง 4-31

4.4.2 ความเป็นเจ้าของและการเข้าถึง 4-31

4.4.3 ประสิทธิภาพของ Regulator ระดับท้องถิ่น 4-31

4.5 วิเคราะห์ผลกระทบจากการเปิดเสรีการบริการน้ำ 4-32

4.5.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน 4-33

4.5.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย 4-34

4.5.3 ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น 4-36

4.5.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ 4-37

4.6 ข้อเสนอแนะและข้อวิเคราะห์ 4-44

บทที่ 5 กรณีศึกษา : การจัดการท่องเที่ยว

5.1 ความนำ 5-1

5.1.1 การวิเคราะห์ 5-4

5.1.2 ข้อมูล วิธีวิเคราะห์ และข้อจำกัด 5-5

5.2 ความสำคัญของบริการการท่องเที่ยวไทย 5-6

5.3 แนวโน้มสถานการณ์การท่องเที่ยวไทยในปี 2549 5-14

5.4 แนวโน้มของการท่องเที่ยวและลักษณะของนักท่องเที่ยวที่ไปเที่ยวในประเทศสหรัฐ 5-16

5.5 สถาบันและกลไกที่เกี่ยวข้องกับบริการการท่องเที่ยวของไทย 5-18

5.5.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand) 5-19

5.5.2 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 5-20
5.5.3 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment) 5-20
5.5.4 หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว 5-22
5.5.5 องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง 5-22
5.6 การวิเคราะห์การเปิดเสรีการท่องเที่ยว 5-22
5.6.1 ข้อตกลงทางการค้าออสเตรเลียกับสหรัฐฯ 5-26
5.6.2 ข้อตกลงทางการค้าชิลีกับสหรัฐฯ 5-27
5.6.3 ข้อตกลงทางการค้า CAFTA กับสหรัฐฯ 5-29
5.6.4 ความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของไทย 5-30
5.7 ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยว 5-39
5.7.1 ความเป็นไปได้ (Scenarios) หลังการเปิดเสรี 5-39
5.7.2 ปัญหามลพิษที่จะเกิดเพิ่มขึ้นและผลประโยชน์สุทธิของการเปิดเสรี 5-39
5.7.3 การกระจายผลประโยชน์จากการเปิดเสรีการท่องเที่ยว 5-52
5.7.4 FTA และการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย 5-55
5.8 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 5-56
5.9 FTA กับ สิทธิและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ 5-60
5.10 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน 5-62
5.11 ผลกระทบด้านกฎหมายต่อการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าบริการต่อธุรกิจท่องเที่ยว 5-62
5.11.1 ความสามารถในการแข่งขัน 5-63
5.11.2 การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย 5-65
5.11.3 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5-66
5.11.4 ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ 5-68
5.11.5 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน 5-69

บทที่ 6 กรณีศึกษา : ขยะอันตรายและน้ำเสีย

6.1 สถานภาพ 6-1
6.1.1 ความพร้อม 6-1
6.1.2 แหล่งบำบัด 6-7

6.2 ประเด็นการเปิดการค้าเสรีภาคบริการของการกำจัดขยะอันตรายและน้ำเสีย 6-8
6.2.1 มูลค่าการลงทุนเรื่องการบริการการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย 6-8
6.2.2 การเติบโต การขยายตัวของธุรกิจการบริการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย 6-8
6.3 วิเคราะห์ผลกระทบ 6-9
6.3.1 กรณีการให้บริการการบำบัดของเสียอันตราย 6-9
6.3.2 กรณีการให้บริการการบำบัดน้ำเสีย 6-17
6.3.3 ข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์ 6-21
6.4 ผลกระทบด้านกฎหมายของการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าบริการต่อภาคธุรกิจการจัดการของเสีย 6-22
6.4.1 ความสามารถในการแข่งขัน 6-23
6.4.2 การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย 6-24
6.4.3 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6-25
6.4.4 ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ 6-26
6.4.5 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน 6-28

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา 7-1
7.1.1 อำนาจอธิปไตย กรอบกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการเปิดการค้าเสรี 7-2
7.1.2 กรอบกฎหมายภายในประเทศกับการรับรองพันธกรณีความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา 7-4
7.1.3 ผลกระทบการเปิดเสรีการบริการน้ำ 7-7
7.1.4 ผลกระทบการเปิดเสรีการจัดการขยะและน้ำเสีย 7-9
7.1.5 ผลกระทบการเปิดเสรีการท่องเที่ยว 7-12
7.2 ข้อเสนอแนะ 7-15
7.2.1 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ 7-15
7.2.2 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการท่องเที่ยว 7-16
7.2.3 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย 7-17
7.3 ภาพรวมข้อเสนอแนะ 7-18

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อม ในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบในเชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถในการแข่งขันที่มีต่อภาคการบริการด้านสิ่งแวดล้อม (environmental services) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรน้ำ การท่องเที่ยว (tourism) และการจัดการน้ำเสียและขยะอันตราย ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ ศึกษาแนวทางและมาตรการในการลดผลกระทบภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

วิธีการศึกษา

แนวทางการศึกษาวิจัยแบ่งตามหัวข้อการศึกษาได้ ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรน้ำ จะพิจารณาถึงระบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ในสังคมไทย เพื่อประเมินถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหา และจะทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเกิดจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ศึกษาผลกระทบของการเปิดเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐที่เป็นปัจจัยเร่งต่อนโยบายภาครัฐที่มีผลในการบัญญัติกฎหมายเรื่องการจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำให้เร็วขึ้น ซึ่งในเบื้องต้นมีประเด็นสำคัญในการศึกษา 3 ประเด็น คือ 1) ทรัพยากรน้ำจะถูกพิจารณาเป็นต้นทุนการผลิต การจัดระบบชลประทานของภาครัฐอาจถูกประเมินเป็นการให้การอุดหนุนโดยอ้อมแก่ภาคการเกษตร อันนำไปสู่การผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดซึ่งผู้ใช้น้ำต้องรับภาระในต้นทุนการผลิตที่แท้จริงมากขึ้น 2) ระบบการบริหารจัดการที่เดิมรัฐเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการจะแปรสภาพไปสู่การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินการ และ 3) การเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชนจะเปลี่ยนฐานะของการเป็นเจ้าของร่วมไปเป็นผู้ใช้บริการ ซึ่งอาจมีผลกระทบในด้านความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนบางกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ

2. ภาคบริการการท่องเที่ยว การศึกษาในส่วนนี้คำนึงถึงหลักการและแนวทางภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นฐานของการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกัน จะศึกษาครอบคลุมถึงข้อตกลงและมาตรฐานในการปฏิบัติที่มีการจัดทำขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ลงทุนและประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ Environmental Codes of Conduct for Tourism, Pro-Poor Tourism, Sustainability Certification of Tourism Activities, และ Responsible Travel เป็นต้น รวมทั้งศึกษาผลของ

การเปิดเขตเสรีการค้าไทย-สหรัฐกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สามารถแบ่งปันความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรในภาคการท่องเที่ยวของไทย ความเป็นไปได้ในการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ระหว่างกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวข้ามชาติขนาดใหญ่และกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวของไทย

3. การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย การศึกษาในส่วนการจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสียจะใช้การสร้างเส้นทางการเกิดและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งผลดี-ผลเสีย ใช้ mind mapping การสร้างตาราง matrix และการสร้างภาพฉาย โดยเน้นประเด็นการลงทุนและร่วมลงทุนในส่วนของการให้บริการและเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ศึกษาความจำเป็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เข้ามารองรับ และศึกษาประเด็นด้านกฎหมายที่จะไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในระดับเทศบาล และองค์การบริหารจัดการส่วนตำบล

ผลการศึกษา

ศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกากลาง (Central America Free Trade Agreement : CAFTA) ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐฯกับประเทศคอสตาริกา เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส และนิคารากัว กับ กรณีประเทศไทย โดยสรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ใน 2 หัวข้อหลัก คือ

1. ผลกระทบทั้งในแง่บวกและลบจากการเปิดเสรีภาคบริการและผลกระทบด้านกฎหมายต่อประเทศไทยใน 4 ประเด็น คือ

1.1 ความสามารถในการแข่งขัน

1.2 การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

1.3 การพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

1.4 ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

2. ข้อเสนอแนะ/ข้อวิเคราะห์/มาตรการป้องกัน

1. การเปิดเสรีภาคบริการน้ำ

1.1 ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกากลาง (Central America Free Trade Agreement : CAFTA)

1.1.1 บทบัญญัติและผลจากข้อตกลง

FTA ที่สหรัฐฯทำกับประเทศต่างๆ จะแยกการเปิดเสรีภาคบริการออกมาเป็นบทการลงทุน ซึ่งเปิดให้ต่างชาติได้เข้ามาลงทุน ทั้งนี้อาจมีการตกลงในลักษณะของ negative list คือให้ประเทศคู่สัญญาระบุว่าจะไม่เปิดเสรีในสาขาใด เพราะอุปสรรคอะไร หากไม่มีการระบุไว้ใน negative list ก็หมายความว่าต้องอยู่ในบังคับของ FTA

CAFTA ซึ่งมีผลบังคับในเดือนมีนาคม 2006 ได้วางกรอบการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ รวมถึงกิจการด้านน้ำ โดยประเทศนิคารากัว กัวเตมาลา และฮอนดูรัสได้ยกเว้นกิจการด้านน้ำจากข้อตกลง CAFTA (สงวนไว้ในบทของการเปิดเสรีสาขาบริการ) ขณะที่ประเทศเอลซัลวาดอร์

ไม่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ กิจการด้านน้ำจึงต้องให้บริษัทจากต่างชาติสามารถเข้ามาแข่งขันได้ ตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และไม่มีข้อกำหนดว่าบริษัทเหล่านั้นจะต้องให้บริการน้ำเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งบริษัทสามารถขายให้กับประเทศอื่นได้

1.1.2 ความเป็นเจ้าของและการเข้าถึง

- ภายใต้ข้อบังคับของ CAFTA นักลงทุนจะต้องได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ทำให้บริษัทเอกชนของต่างชาติได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับนักลงทุนภายใน

- ห้ามไม่ให้มีการใช้ performance requirement เช่น ห้ามมิให้รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขการลงทุนในลักษณะที่เป็นการจำกัด การซื้อ การขาย กรณีของน้ำคือ ห้ามตั้งเงื่อนไขจำกัดปริมาณการขายน้ำของเอกชน

- จำกัดมาตรการที่เป็นการกีดกันโดยภาษี (NTB) รวมทั้งห้ามกำหนดมาตรการที่มิใช่ภาษีแต่มีผลกีดกันนักลงทุนต่างชาติ ทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการใช้มาตรการการใช้น้ำเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงน้ำของชุมชน

- ห้ามไม่ให้มีการยึดคืน (expropriation) โดยรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยไม่มีการชดใช้

1.1.3 ประสิทธิภาพของ Regulator ระดับท้องถิ่น

ศึกษาบทเรียนจากการเปิดเสรีกิจการด้านน้ำในประเทศอื่น เนื่องจาก CAFTA เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2006

- โบลิเวีย ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก โดยมีเงื่อนไขให้มีการแปรรูปบริการสาธารณูปโภค เช่น บริการด้านประปาในเมือง Cochabamba บริษัทเอกชนต่างชาติได้เข้ามาดำเนินกิจการ ทำให้ค่าน้ำประปาสูงขึ้น ทำให้มีการประท้วงต่อต้าน ในที่สุดบริษัทดังกล่าวต้องยุติการดำเนินกิจการและทำการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อรัฐบาลโบลิเวีย 25 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยคำนวณเท่ากับผลประโยชน์ที่บริษัทจะได้รับหากดำเนินการต่อไปตามสัญญา

- เอลซัลวาดอร์ มีประชากร 6 ล้านคน มีเพียง 6 จาก 10 ครอบครัวที่มีน้ำประปาใช้ ถ้าซื้อน้ำจากเอกชนจะแพงกว่าที่รัฐดำเนินการ 6 เท่า

จากตัวอย่างข้างต้นทำให้เป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่า ความสามารถในการควบคุมของ Regulator ในระดับท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจาก การเปิดเสรีกิจการด้านน้ำเป็นข้อตกลงที่เปิดโอกาสให้เอกชนต่างชาติสามารถเข้ามาดำเนินกิจการได้ในลักษณะเดียวกันกับนักลงทุนชาติ

1.2 กรณีประเทศไทย

1.2.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

หากมีการเปิดเสรีการค้าบริการน้ำตามกรอบที่สหรัฐได้ทำ FTA กับสิงคโปร์และกลุ่มประเทศในอเมริกากลาง (CAFTA) จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย ดังนี้

- คาดการณ์ได้ว่าจะมีการเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจบริการน้ำในสาขาต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากข้อกำหนดในเรื่อง Market Access ในบทการเปิดเสรีการค้าบริการ (เช่น ห้ามกำหนดจำนวนผู้ให้บริการ

ห้ามจำกัดมูลค่าการค้าบริการ ห้ามกำหนดรูปแบบทางกฎหมายขององค์กรธุรกิจ เป็นต้น) และข้อกำหนดให้ประเทศไทยต้องยกระดับการคุ้มครองนักลงทุนให้สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนักลงทุนต่างชาติอย่างมาก

- เมื่อมีการเข้ามาลงทุนด้านการบริการน้ำมากขึ้น จะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้นหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น กลไกด้านสถาบัน (เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า นโยบายของรัฐ) ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจไทย เป็นต้น ซึ่งจากสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ยังไม่มีหลักประกันที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีการแข่งขันเสรีมากขึ้น อันจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กรณีบริษัท Vivendi SA ของฝรั่งเศสซื้อกิจการบริษัท Filter U.S. ในสหรัฐ, กรณีบริษัท Enron ของสหรัฐ ได้ซื้อกิจการของ Wessex Water PLC ของอังกฤษ เป็นต้น

- จากข้อกำหนดต่างๆ ในบทว่าด้วยการคุ้มครองการลงทุน มีผลให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิพิเศษหลายประการมากกว่านักลงทุนไทย ทำให้นักลงทุนไทยแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติได้ยาก เช่น การให้สิทธินักลงทุนต่างชาติฟ้องรัฐบาลไทยได้โดยใช้กระบวนการยุติข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง FTA (Investor-State Dispute Settlement) หรือ เรื่อง Performance Requirements ได้มีข้อกำหนดห้ามไม่ให้บังคับในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี ห้ามการกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศ เป็นต้น

1.2.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นนี้มีข้อควรพิจารณาอย่างน้อย 5 ประการ คือ

- นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจบริการด้านน้ำในประเทศไทย แม้จะมีขีดความสามารถ มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า สามารถปฏิบัติให้สอดรับกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นกว่ามาตรฐานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ แต่ด้วยประโยชน์ในทางธุรกิจ จึงเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติหากจะเรียกร้องให้บริษัทต่างชาติยอมปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานปัจจุบันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

- ประเด็นเรื่องผลประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศไทย เพื่อให้ฝ่ายไทย (ทั้งภาครัฐและเอกชน) สามารถพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นได้นั้น เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อกำหนดในบทการลงทุนเรื่อง Performance Requirement ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้

- ในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมระบุว่า สหรัฐมีข้อกำหนดการลดระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเพื่อจูงใจการลงทุนเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาในประเด็นนี้ว่า ในบทสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีข้อบัญญัติที่ชัดเจนในอีกทางหนึ่งว่า ประเทศคู่สัญญาสามารถเพิ่มระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นได้โดยไม่ถือว่าเป็นการสร้างผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ทางการค้าของนักลงทุนต่างชาติ และไม่สามารถยกเป็นเหตุผลฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้

- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลสำเร็จนั้น แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงาน แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การเข้าใจสาเหตุและสภาพของปัญหาอย่างแท้จริง ความเข้าใจ ความตระหนัก และความร่วมมือของคนในสังคม ความต่อเนื่องและความเอาจริงเอาจังในระดับนโยบายและการปฏิบัติของ

ภาครัฐ ฯลฯ ดังนั้น การมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้นจึงไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่า จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสมอไป

- ฝ่ายไทยมีการปรับปรุงกฎหมาย มาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือออกนโยบาย มาตรการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศให้สูงขึ้น ถ้าการดำเนินงานดังกล่าวมีผลกระทบในทางลบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจของ “ผู้ประกอบการ” อาจเกิดการฟ้องร้องต่อรัฐบาลภายใต้บทว่าด้วยการลงทุนได้ หรือ การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมากขึ้น (เช่น การห้ามหรือจำกัดปริมาณการใช้น้ำใต้ดิน) อาจกลายเป็นปัญหาสร้างข้อจำกัดในเรื่องการเข้าถึงตลาด (Market Access)

1.2.3 ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การเปิดเสรีการค้าและบริการด้านน้ำจะมีผลก่อให้เกิดการเข้ามาลงทุนของธุรกิจเอกชนต่างชาติขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินกิจการด้านน้ำ ดังนี้

- รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านน้ำ จะเปลี่ยนรูปจากเดิมที่เป็น

เปลี่ยนการดำเนินงานในลักษณะของธุรกิจเอกชนที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในการจัดหาและบริการน้ำ ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพทั้งในแง่ของจำนวนทุนและความเชี่ยวชาญในระดับสูง ในขณะที่ ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ประกอบการที่เป็นธุรกิจเอกชนอยู่ในระดับต่ำ

- แม้ว่าในหลายแห่งรูปแบบของการให้บริการด้านน้ำจะอยู่ในรูปของการลงทุนร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนต่างชาติกับธุรกิจเอกชนภายในหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเป็นที่คาดหวังว่าจะก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้จากธุรกิจเอกชนต่างชาติสู่องค์กรที่ร่วมทุน อย่างไรก็ตามในข้อตกลงส่วนที่ว่าด้วยการลงทุนได้กำหนดห้ามมิให้มีการบังคับเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีเอาไว้ ความเป็นไปได้ของการเรียนรู้เทคโนโลยีจากธุรกิจเอกชนต่างชาติจึงอาจมีอยู่น้อย

1.2.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

- การกำหนดลักษณะของความเป็นเจ้าของหรือระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำที่ต้องมีความชัดเจนขึ้น แม้ว่าการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำของกฎหมายไทยโดยหน่วยงานรัฐจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจดูแลในแหล่งน้ำสาธารณะ แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนในแหล่งน้ำหลายประเภท จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีบทบัญญัติเพื่อทำความชัดเจนของทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภท นอกจากนี้ การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำตามแหล่งน้ำธรรมชาติ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ได้โดยไม่มีการวางข้อจำกัดที่ชัดเจนก็อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการควบคุมและจัดการการใช้น้ำได้

- แม้จะมีความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เพื่อนำไปสู่การให้ธุรกิจเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำที่เป็นของรัฐสามารถเปลี่ยนไปอยู่ในอำนาจของธุรกิจเอกชน การเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้การจัดการน้ำมีลักษณะของการคำนึงถึงผลตอบแทน

ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญที่ติดตามมาก็คือ มีแนวโน้มที่ราคาของน้ำภายใต้การบริหารจัดการโดยธุรกิจเอกชนจะมีราคาที่สูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

- ความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำ อาจมีผลกระทบต่อระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย ฯลฯ

2. ข้อเสนอแนะและข้อวิเคราะห์

2.1 ข้อเสนอเชิงหลักการและแนวคิด

(1) น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน และเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทความสำคัญในหลายด้าน ทั้งด้านระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ด้านการคมนาคม ด้านสังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ จึงไม่เหมาะสมและไม่สามารถที่จะจัดการน้ำทุกประเภทในฐานที่เป็น “สินค้า” (Commodity) ได้ และควรมองทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการธำรงรักษา “ความมั่นคงของชาติ” (National Security) ต้องสงวนและรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐในการบริหารจัดการน้ำไว้

2.2 ข้อเสนอต่อการเจรจา

(1) การเจรจาในหัวข้อ General Exceptions บท Exceptions

ตามข้อตกลง FTA ที่สหรัฐทำกับประเทศต่างๆ ไว้ จะกำหนดข้อยกเว้นไว้โดยอ้างอิงกับ Article XIV (b) ของความตกลง GATS ซึ่งให้สิทธิประเทศสมาชิกใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือก่อให้เกิดข้อจำกัดที่แอบแฝงต่อการค้าบริการ ดังนั้น ในการเจรจาในบท General Exceptions ที่เชื่อมโยงกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ต้องสร้างความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ไม่สามารถยอมรับต้นแบบ (Model) ข้อตกลง FTA ที่สหรัฐอเมริกาทำกับประเทศอื่นๆ ได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข อุดช่องโหว่ในประเด็นต่างๆ ให้ครบถ้วน

(2) การเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงกับบทสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter)

ประเด็นที่ควรเจรจาปรับปรุงแก้ไขในส่วนคำนิยามของ “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ซึ่งตามคำนิยามใน Article 17.13 ของ CAFTA ระบุว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐเสนอมานั้น ครอบคลุมเฉพาะกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์พื้นฐานเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม การป้องกันอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของ มนุษย์ สัตว์ หรือพืช แต่ไม่รวมถึง กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการการแสวงหา การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของไทยซึ่งมีกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ จะอยู่ในประเภท ”กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ที่สามารถนำมาใช้กำกับดูแลกิจกรรมด้านการค้า การบริการและการลงทุนที่จะมีเพิ่มมากขึ้นจากข้อตกลง FTA ได้หรือไม่

(3) การเจรจากำหนด Non-Conforming Measures

แนวทางการเจรจาที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ เพื่อการสงวน รักษาอำนาจในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม และเพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม คือ การเจรจากำหนดเนื้อหารายละเอียดในส่วน “Non-

Conforming Measures" ซึ่งเป็นส่วนที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการ ในเรื่อง National Treatment, Most-Favored-Nation Treatment, Market Access และ Local Presence

มีข้อควรสังเกตว่า จากตัวอย่างของประเทศกลุ่มอเมริกากลางที่กำหนด Non-Conforming Measures นั้น เนื้อหาหลักเป็นเรื่องการยกเว้นจากข้อผูกพันจากเรื่อง Market Access และ เรื่อง National Treatment เพื่อสงวนสิทธิในการจำกัดจำนวนผู้รับสัมปทานการให้บริการน้ำ ยังไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสงวนสิทธิในการใช้กฎหมาย และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ใน Non-Conforming Measures ไม่ใช่เรื่องที่สำเร็จได้ง่าย ดังนั้น ควรใช้การเจรจาในเรื่องนี้ควบคู่กับการกำหนดให้ชัดเจนว่า การบริการน้ำในสาขาใดที่ไม่ควรเปิดเสรี ที่จะตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันใน FTA ด้วย

(4) ต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าการบริการน้ำส่วนใด สาขาใด ที่ไม่อยู่ในความผูกพันการเปิดเสรีภาคบริการ

ควรมีกระบวนการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้าน (ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม) เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการน้ำ และมีกระบวนปรึกษาและร่วมตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสียว่าจำเป็นต้องมีการเปิดเสรีภาคบริการน้ำหรือไม่ ถ้ามีความจำเป็น ควรเปิดในสาขาใด หรือไม่เปิดในสาขาใด คณะผู้วิจัยเห็นว่า สาขาที่ไม่ควรอยู่ในความผูกพันการเปิดเสรี เช่น

- การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ
- การจัดการน้ำที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย เป็นต้น

2. การเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยว

<u>2.1ผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการ</u>

2.1.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันทางด้านการท่องเที่ยวมาโดยตลอด แต่กำลังมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งน่าจะเป็นผลสะท้อนจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพเช่นเดียวกับประเทศกลุ่มอาเซียน (ยกเว้นมาเลเซียและอินโดนีเซีย) ทำให้รายได้ต่อหัวลดลงโดยเปรียบเทียบกับรายได้ต่อหัวของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ไทยมีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจทางการเงิน ในทางตรงกันข้าม สหรัฐฯ มีความสามารถในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด และมีค่าสูงกว่าของประเทศในกลุ่มอาเซียนมาก การเปลี่ยนแปลงรายได้การท่องเที่ยวของสหรัฐอเมริกามาจากผลทางด้านราคาที่สูงกว่าผลทางด้านปริมาณมาก กล่าวโดยสรุป การเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยวระหว่างไทยและสหรัฐฯ คงจะไม่ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสหรัฐฯเลวลง ในขณะเดียวกันน่าจะช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ไม่มากนักเนื่องจากไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เป็นเสรีมากอยู่แล้ว อีกทั้งมีความพยายามในการส่งเสริมการขายที่อาจจะสุ่มเสี่ยงต่อหลักการค้าที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีของ Thailand Elite Card

2.1.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ประเด็นวิเคราะห์ คือ กรณีประเทศไทย ผลประโยชน์สุทธิจากการเปิดเสรีที่มองจากมุมสิ่งแวดล้อมอยู่ที่ความแตกต่างระหว่างรายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นกับต้นทุนที่เป็นภาระการจัดการแก้ไขปัญหาขยะและน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น ผลการศึกษาพบว่า ปริมาณความต้องการน้ำประปา น้ำเสียและขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในจังหวัดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ เช่น พัทยา เชียงใหม่ ฯลฯ การขยายตัวของท่องเที่ยวจึงก่อให้เกิดปัญหามลพิษที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งผกผันในทิศทางเดียวกับต้นทุนการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

หากมองในมุมบวก FTA อาจจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการกระตุ้นให้เกิดการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมของไทยให้ดีขึ้นแต่ต้องพิจารณาเงื่อนไข ดังนี้

- ปัจจัยภายในไม่เอื้อให้ประเทศไทยไม่อาจจะยกระดับการดูแลสิ่งแวดล้อมให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้โดยลำพัง
- ถ้ามีช่องทางที่ดีขึ้นในการส่งเสริมให้มีการผลิต การใช้และการค้าเทคโนโลยีที่ดีขึ้นกว่าเดิม
- ถ้ามีการผูกผลประโยชน์และความต้องการของประเทศที่ชัดเจนไว้ในบทความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Cooperation) ในลักษณะที่เกิดผลทางการดำเนินงานได้จริง
- มีผลเอื้อให้นักลงทุนต่างชาติแสดงความเป็นผู้นำในการดูแลสิ่งแวดล้อม ผ่านการยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น
- มีการสร้างเงื่อนไขไม่ให้ประเทศไทยเป็นที่รองรับขยะ ของเสีย และ สินค้าไม่พึงประสงค์ของต่างชาติ (เช่นกรณีของ Domestically Prohibited Goods หรือ DPGs)
- การแข่งทางการค้าและการลงทุนนำไปสู่การแข่งขันทางการผลิตและการบริโภค “สีเขียว”
- ถ้าหากมีระบบการกระจายผลประโยชน์ที่ดีคืนแก่สังคมและการดูแลสิ่งแวดล้อม

2.1.3 ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

ปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนการจัดการน้ำเสียชุมชนและแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม และยังทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในเชิงวิชาการและอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนของอปท.ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่จากการติดตามประเมินผลโครงการต่างๆพบว่า ในภาพรวม อปท. ขาดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเทคนิค(ที่อาจจะไม่จำเป็นต้องซับซ้อนมาก) ด้านงบประมาณการดำเนินการ และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่จะจัดทำและบริหารโครงการให้อยู่รอดโดยตนเองและมีความยั่งยืนได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากเหตุผลที่โยงกับการเมืองท้องถิ่น อีกส่วนหนึ่งเกิดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการลงทุน (Capital investment)ที่ค่อนข้างสูงและขาดการจัดการระบบการเงินให้มีความยั่งยืนแก่โครงการ อนึ่ง ปัญหาบางส่วนเกิดมาจากรากฐานที่ว่าโครงการขาดการยอมรับและการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนทั้งในขั้นการวางแผนและการดำเนินโครงการ และแม้ว่าในทางนโยบายจะกล่าวถึงและมีการสนับสนุนให้มีการนำหลักการ “ผู้

ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" มาใช้ในการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขน และค่ากำจัดขยะมูลฝอยของท้องถิ่นในปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติ กลับไม่เกิดขึ้นหรือเกิดในลักษณะที่การดำเนินงานประสบกับภาวะขาดทุน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาขยะและน้ำเสียมากขึ้น อปท.ต้องสามารถใช้อำนาจทางกฎหมายได้ มิฉะนั้นการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวอาจจะทำให้ "ได้ไม่คุ้มเสีย" โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนี้คือ

- ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ไม่ส่งเสริมนโยบายเชิงปริมาณที่เน้นการนับจำนวนนักท่องเที่ยวและการแข่งขันด้านราคา
- เพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่ของบริการการท่องเที่ยว
- ทำการตลาดเชิงรุกที่เน้นตลาดคุณภาพ (Proactive marketing for valued markets)ไม่หวังผลระยะสั้นเท่านั้น

การที่จะทำเช่นนี้ได้ จำเป็นที่จะต้องมีการฟื้นฟูนโยบายใหม่ โดยทำให้การเปิดเสรีบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจัดทำข้อสงวนเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่จำเป็นแก่ฝ่ายไทย

2.1.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดทำ FTA อาจจะมีผลอย่างสำคัญด้านการท่องเที่ยวในมิติที่สำคัญสามด้านคือ (1) สินค้าการท่องเที่ยว (2) บริการการท่องเที่ยวและ (3) ปัจจัยที่เกื้อหนุนการท่องเที่ยว (Tourism facilitation) โดยการเปิดกว้างสำหรับต่างชาติให้เข้ามามีส่วนในการเป็นเจ้าของและ/ หรือเป็นผู้ให้บริการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ซึ่งมีหลากหลายมาก หากศึกษาประเด็นการกระจายผลประโยชน์จากการเปิดเสรีการท่องเที่ยวที่ให้โอกาสแก่ต่างชาติเท่าๆกับคนไทยพบว่า ความสามารถในการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในธุรกิจการท่องเที่ยวจะเป็นตัวสะท้อนผลกระทบที่มีต่อการแข่งขัน ประสิทธิภาพ และสิ่งแวดล้อมของไทยได้

การเปิดกว้างด้านการท่องเที่ยวดังกล่าวจะมีผลทางการแข่งขันและการกระจายรายได้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกระจายรายได้ที่บิดเบี้ยวน่าจะเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งก็ไม่แน่ว่าท้ายที่สุดจะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เหตุผลหลักก็คืออิทธิพลของธุรกิจต่างชาติที่มีต่อนโยบายนั่นเอง ตัวอย่างเช่น การจัดโซนอนุรักษ์ประการังและเขตประมงชายฝั่งเพื่อประมงพื้นบ้านอาจจะกระทำมิได้เพราะอาจจะเป็นการขัดกับหลักการของ National treatment ก็ได้เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกระทบกับสิทธิดั้งเดิมของชุมชนและในระดับปัจเจกชนโดยผลของการเปิดเสรีภายใต้ FTA ซึ่งมีความสมบูรณ์(Comprehensive) มากกว่าการเปิดเสรีเฉพาะสาขา (Sectoral liberalization) ก็เป็นได้เนื่องจาก บทว่าด้วยการลงทุน (Investment Chapter) เป็นส่วนปกป้องสิทธิของนักลงทุนต่างชาติมิให้มีสิทธิด้อยกว่านักลงทุนไทย ทำให้เกิดประเด็นความขัดแย้งทางสังคมที่อาจจะยากแก่การเยียวยา ปัญหามลพิษทางน้ำที่อาจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจะไปสู่ความขัดแย้งได้เช่นกัน

ผลของการเปลี่ยนสิทธิและความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรเมื่อมองอย่างผิวเผินอาจจะไม่น่ากังวลเพราะนักลงทุนต่างชาติเข้าพร้อมกับเม็ดเงินลงทุน แต่เมื่ออำนาจเศรษฐกิจระหว่างนักลงทุนต่างชาติ

กับชาวบ้านที่ทรงสิทธิดั้งเดิมมีมหาศาล ทำให้เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้หยั่งรากลึกลงสู่เรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐให้สิทธิในการละเมิดนั้นแก่นักลงทุนต่างชาติเสียเอง การชดเชยสิทธิอาจจะเป็นการลดผลกระทบได้ในทางหนึ่งแต่ไม่ใช่มาตรการจนตรอกที่เลือกใช้โดยไม่คำนึงทางเลือกหรือมาตรการอื่นๆ(ซึ่งรวมถึงการยอมรับสิทธิในการพัฒนา(Development rights)เป็นต้น

2.2 ผลกระทบด้านกฎหมาย

2.2.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

ในภาพรวมแล้วอาจสรุปรวมได้ว่า ผู้ประกอบการไทยยังขาดเงินทุนและการบริหารจัดการรวมทั้งเทคโนโลยีและการตลาดที่ดีและเพียงพอ ในบางสาขายังขาดแรงงานมีฝีมือด้วย ดังนั้น การแข่งขันกับกลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่มีความพร้อมมากกว่าในทุกด้าน โดยเฉพาะเงินทุนและเทคโนโลยีย่อมตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

(1) ธุรกิจโรงแรมที่พัก จะเห็นได้ว่า ปัจจุบัน สหรัฐฯ ได้เข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมนี้อยู่แล้ว โรงแรมส่วนใหญ่จะเป็นเครือโรงแรมต่างชาติ แม้จะมีการลงทุนในธุรกิจโรงแรมของคนไทยเองบ้าง แต่ไม่มากภายใต้กรอบความร่วมมือของสนธิสัญญาไมตรี ดังนั้น การตกลงใน FTA ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของคนไทยในธุรกิจดังกล่าว เพราะหากมี FTA หรือไม่ ก็ไม่เปลี่ยนบรรยากาศการลงทุนที่เปิดเสรีให้นักลงทุนสหรัฐฯ เต็มที่เช่นเดียวกับคนไทยอยู่แล้ว

การลงทุนสร้างสถานที่ท่องเที่ยวขนาดใหญ่ เช่น สวนสนุกและสถานพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งเป็นธุรกิจที่แตกต่างจากการให้บริการโรงแรม เนื่องด้วยธุรกิจนี้ยังไม่มีคู่แข่งมากนัก ธุรกิจนี้ยังเป็นของคนไทยเนื่องจากสวนสนุกแต่ละแห่งมีเอกลักษณ์ของตนเอง และมีกลุ่มเป้าหมายแตกต่าง การเปิดเสรีการลงทุนในสาขานี้ (ซึ่งปัจจุบันนี้เปิดอยู่แล้ว) ใน FTA อาจเพิ่มโอกาสและกระตุ้นการลงทุนในธุรกิจนี้ให้สามารถเพิ่มเม็ดเงินที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายในประเทศได้อีกทางหนึ่ง

(2) ธุรกิจ MICE เป็นสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็งมากในภูมิภาคนี้ ไทยมีกิจกรรม MICE เป็นอันดับ 2 รองจากสิงคโปร์เท่านั้น ธุรกิจ MICE มีความเชื่อมโยงกับธุรกิจบริการอื่นๆ ภายในประเทศ เช่น ธุรกิจโรงแรมท่องเที่ยว ภัตตาคารและร้านอาหาร การบิน การเดินทางและอื่นๆ อีกทั้งนักท่องเที่ยวที่มาในรูปธุรกิจ MICE จะเป็นนักท่องเที่ยวระดับบนที่ใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังนั้น ธุรกิจนี้ไทยน่าจะได้ส่งเสริมให้ไทยสามารถแข่งขันกับนักลงทุนสหรัฐฯ ได้ และอาจขยายรูปแบบธุรกิจไปยังประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้นด้วย

(3) ธุรกิจการขายสินค้า/ของที่ระลึก เป็นอีกธุรกิจท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้ไทยมาก ซึ่งธุรกิจนี้น่าจะได้รับการส่งเสริมให้เข้าไปหาส่วนแบ่งในตลาดสหรัฐฯ ได้ โดยอาจจัดตั้งสำนักงานสาขาในสหรัฐฯ เพื่อรับ order หรือจะเป็นเพียงการจัด road show และรับ order ส่งสินค้าให้

(4) ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีข้อจำกัดในตัวเองที่ทำให้นักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะสหรัฐฯ ไม่สนใจเข้ามาประกอบการ หรือ ถูกจำกัดด้วยกฎหมายเฉพาะบางฉบับ เช่น พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ ที่ห้ามผู้ประกอบการในธุรกิจดังกล่าวเป็นชาวต่างชาติ (แต่ในทางความเป็นจริงนักลงทุนสหรัฐฯ ก็ได้รับสิทธิ

เทียบเท่าคนชาติและสามารถประกอบการได้โดยอาศัยความตามมาตรา 16 พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวฯ) หรือธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกที่มีลักษณะเป็นของพื้นเมืองและการซื้อจากคนพื้นเมือโดยตรง อย่างไรก็ตาม การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ อาจเป็นการจุดประกายหรือชี้ช่องทางเพิ่มให้นักลงทุนต่างชาติเห็นโอกาสธุรกิจในภาพรวม และมุ่งหน้ามาลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในไทยเพิ่มมากขึ้นก็เป็นได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมเป็นการยากที่กลุ่มผู้ประกอบการไทยจะแข่งขันได้ เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ด้อยกว่า หรือ หากพิจารณาในแง่ของนักลงทุนไทยไปลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในสหรัฐฯ ก็จะพบว่ายิ่งมีโอกาสน้อย ด้วยข้อจำกัดดังที่กล่าวแล้วเช่นกัน ดังนั้น สาขาที่นักลงทุนไทยน่าจะได้ประโยชน์จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ น่าจะเป็นสาขาภัตตาคารและร้านอาหาร รวมทั้ง การที่คนไทยเข้าไปทำงานเป็นพ่อครัวในสหรัฐฯ หรือเข้าไปทำงานในธุรกิจสปาเป็นหลัก แต่ประเด็นที่รัฐบาลไทยต้องตระหนักในการเจรจา คือ ต้องมั่นใจได้ว่า <u>การเปิดเสรีจะทำให้มาตรการต่างๆ ของสหรัฐ มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐฯ และรัฐบาลท้องถิ่น</u> เพื่อไม่ให้กฎหมายระดับท้องถิ่น เช่น ระดับมลรัฐกลายเป็นข้อกีดกันการเข้าไปประกอบการของผู้ประกอบการคนไทย

2.2.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

นอกจากจุดอ่อนเรื่องทุนแล้ว จุดอ่อนที่สำคัญของนักธุรกิจไทยในสาขาท่องเที่ยว คือ เทคโนโลยีและความรู้ในการบริหารจัดการและการตลาด ซึ่งเป็นสิ่งที่นักธุรกิจไทยจะต้องแสวงหาและจะได้จากการร่วมมือกับผู้ประกอบการชาวต่างประเทศ แต่หากสุดท้ายผลการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ ไทย-สหรัฐฯ ทำให้ไทยต้องรับข้อกำหนดเงื่อนไขการลงทุนที่มากไปกว่า TRIMs ตามข้อเสนอของสหรัฐฯ โดยยอมให้รวมการห้ามกำหนดการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเงื่อนไขการลงทุนด้วยแล้ว ก็เป็นอันแน่ชัดว่าผู้ประกอบการไทยจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ ไทย-สหรัฐฯ เลย

ปัจจัยการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้การบริหารและการตลาด รัฐบาลควรหาทางแก้ไขโดยควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ด้านการบริหารจัดการให้มากขึ้น โดยผลักดันให้มีความร่วมมือทางวิชาการในภาคบริการรายสาขาในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ โดยเฉพาะในสาขาบริการที่ไทยยังขาดความรู้และเชี่ยวชาญ เช่น การบริหารจัดการและการตลาดในธุรกิจท่องเที่ยว หากพิจารณาจากมุมของการเพิ่มสัดส่วนการลงทุนในธุรกิจนี้ ไม่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก เนื่องจาก ผู้ควบคุมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น คือ ภาคราชการของไทย ดังนั้น หากกฎหมายภายในของไทยมีความชัดเจนในเรื่องการควบคุมและยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนและมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ไม่น่าเชื่อว่า การลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากสหรัฐฯ จะยังผลให้เกิดการลดต่ำลงของคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

2.2.3 ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญของการขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยว ได้แก่ ปัญหาน้ำเสีย และขยะมูลฝอย หากพิจารณาความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดการน้ำเสียและการกำจัดขยะขององค์การบริหารส่วน

ตำบลหรืออำเภอในปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่า ในจังหวัดที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญจะได้รับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศเพื่อกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึง การประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวซึ่งมีระบบนิเวศน์สมบูรณ์ได้รับการปกป้องจากการทำประโยชน์ในพื้นที่ หรือจากกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ อีกทั้งกำหนดให้ การก่อสร้างโครงการหรือกิจการ ไม่ว่าจะเป็นของส่วนราชการหรือเอกชนจะต้องมีการเสนอผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนด้วย

อีกมาตรการหนึ่งที่ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทคือ การให้อำนาจในการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องอยู่ภายในการกำกับดูแลของรัฐผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ตามมาตรา 60 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งหากการดำเนินการตามมาตรการที่วางไว้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็น่าจะช่วยจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างดีแม้จะมีการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวจากการเปิดเสรีก็ตาม แต่หากการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นที่น่ากังวลได้ว่า การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในสาขาการท่องเที่ยวอาจนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้

2.2.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ธุรกิจท่องเที่ยวในบางสาขา (ยกเว้นธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์) เป็นสาขาที่นักลงทุนต่างชาติมองเห็นโอกาส และใช้ประโยชน์ของการเปิดเสรีเข้ามาประกอบการและผู้ประกอบการไทยก็แข่งขันได้ยาก เช่น การบริหารจัดการโรงแรม นำเที่ยวซึ่งเมื่อนักลงทุนต่างชาติขยายตัวมากขึ้น ก็เป็นไปได้สูงว่านักธุรกิจไทยจะต้องล้มสลายไป (marginalize) และสูญเสียความเป็นเจ้าของให้กับนักลงทุนต่างชาติ

หากพิจารณาในประเด็นที่การเปิดเสรีการท่องเที่ยวจะช่วยส่งเสริมทักษะและความรู้ในการบริหารจัดการและการตลาดของผู้ประกอบการไทยเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ คำตอบคงคล้ายคลึงกับกรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ได้กล่าวแล้ว คือ เป็นไปได้ยาก หากการเจรจาไทยถูกผูกมัดให้ต้องยอมรับข้อเสนอของสหรัฐฯ ห้ามกำหนดเงื่อนไขการลงทุนอย่างเข้มงวดใดๆ เกินกว่าที่กำหนดไว้ใน TRIMS นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวเป็นการทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพธรรมชาติโดยตรง และอาศัยประโยชน์จากความงดงามตามธรรมชาติ การเปิดเสรีการลงทุนตามความตกลงเขตการค้าเสรีจะส่งผลให้ผู้ประกอบการสหรัฐฯ เข้ามาแสวงหาพื้นที่ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์และมีความงดงามเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทย และอาจควบคุมได้ยาก การแก้ไขปัญหาที่ว่านี้ อาจต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภายในของไทยเองด้วยที่ย่อหย่อนต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือการละเว้นการกระทำหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้นักลงทุนเหล่านั้นสามารถบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนหรือเขตอนุรักษ์ได้

2.6 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

- การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ
- การต้องจัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม
- การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก
- การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร
- การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- การส่งเสริมให้มีระบบธรรมาภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย
- การเจรจาFTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียมาก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมและนักวิชาการเพื่อให้เกิดความรอบคอบและให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด อีกทั้งต้องให้รัฐสภามีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ
- นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยวมิฉะนั้นจะเป็นการยากที่ไทยจะรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้ได้เมื่อเทียบกับความสดใหม่ของประเทศอื่นๆในภูมิภาค
- สิ่งที่ควรต้องพิจารณาด้านกฎหมาย คือ ผลกระทบที่อาจเกิดจากข้อบทที่เกินขอบเขตของสนธิสัญญาไมตรีฯ อาทิ เช่น การยินยอมให้สหรัฐฯ เรียกร้องให้ไทยจะต้องให้ความคุ้มครองในเรื่องที่ไทยจะต้องไม่เวนคืนหรือยึดทรัพย์สินและการลงทุนของสหรัฐไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม (direct or indirect expropriation) เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่เลือกประติบัติและมีการจ่ายค่าชดเชยเหมาะสม และเพียงพอ โดยค่าชดเชยดังกล่าวจะต้องชำระอย่างไม่ชักช้า และตามราคาตลาดของทรัพย์สินก่อนวันที่จะมีการเวนคืนหรือยึดทรัพย์สินนั้น ซึ่งประเด็นที่น่ากังวลคือ หลักการยึดทรัพย์สินโดยอ้อม (indirect expropriation) หมายถึงการกระทำใดบ้าง ซึ่งหากตีความอย่างกว้างอาจหมายรวมถึง การกระทำใดๆ ที่ทำให้การประกอบธุรกิจของนักลงทุนสหรัฐฯ เป็นไปได้ด้วยความยากลำบากจากเดิมเมื่อเข้ามาลงทุนทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงยังไม่มีการเข้ายึดทรัพย์สินทางกายภาพ (physical expropriation) เลย หรือ กรณีที่สหรัฐฯ เรียกร้อง ไทยจะไม่สร้างข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดๆ (performance requirement) ที่สหรัฐมองว่าเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการลงทุน และอาจทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ ไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่จากการลงทุน หรือไม่สามามารถบริหารจัดการการลงทุนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไทยน่าจะต้องกำหนดข้อสงวนบางประการ เช่น การมีบัญชีแนบท้ายไว้สำหรับอาชีพหรือธุรกิจท่องเที่ยวบางประเภทที่ไทยยังต้องการสงวนไว้ หรือการระบุสิทธิในการให้ priority กับการลงทุนบางประเภทที่เป็นประโยชน์มากกับประเทศไทยไว้ในข้อบทเรื่อง non-confirming measures ไว้ด้วย เพื่อเปิด

โอกาสให้ไทยสามารถหาเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนั้นๆ โดยไม่ถือว่าผิดพันธกรณีที่มีต่อสหรัฐฯ ในขณะเดียวกัน ไทยก็ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เองด้วย เช่น ธุรกิจผลิตสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยมีความถนัด อีกทั้ง ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติด้วย ซึ่งรวมถึงความสามารถในการร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติ (ไม่จำกัดว่าต้องเป็นสหรัฐฯ) ในการบำบัดน้ำเสีย และขยะมูลฝอย

3. การเปิดเสรีภาคบริการการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

<u>3.1 การให้บริการการบำบัดของเสียอันตราย</u>

<u>3.1.1 ผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการ</u>

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

ศึกษารูปแบบของการบริหารการให้บริการ(รวมระบบขนส่ง และระบบกำจัด) ของ Mode การให้บริการการค้าในการค้าระหว่างประเทศ พบว่า การให้บริการการบำบัดของเสียอันตรายส่วนใหญ่ในไทยเป็นของเอกชน บริหารจัดการในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน โดยบางบริษัท รัฐเข้าไปมีส่วนถือหุ้นอยู่ด้วย แต่ยังไม่ได้มีส่วนในการบริหารจัดการ

Mode of supply 1 (Cross boundary supply หมายถึง การบริการเกิดขึ้นในอาณาเขตของเจ้าของประเทศ ให้บริการโดย ประเทศอื่น) : การแข่งขันขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคลากรในประเทศที่พร้อมจะเป็นที่ปรึกษาด้านการให้บริการด้านนี้หรือไม่ คงต้องยอมรับว่าประเทศไทยมีบุคลากรที่จะแข่งขันในด้านนี้ไม่มากนัก ดังนั้นหากคาดการเปิดการค้าเสรีทำให้มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น อาจมีความต้องการใช้บริการใน Mode นี้มากขึ้น จึงควรมีการเตรียมพร้อมบุคลากร ในด้านนี้ไว้รองรับความต้องการในอนาคตด้วย

Mode of supply 3 (Commercial presence หมายถึงการบริการเกิดขึ้นในอาณาเขตเจ้าของประเทศให้บริการโดยบริษัทร่วมลงทุนจากต่างชาติ) และ Mode of supply 4 (Presence of natural person หมายถึงการให้บริการเกิดขึ้นในอาณาเขตเจ้าของประเทศ ให้บริการโดยบริษัทต่างชาติ) : การแข่งขันขึ้นอยู่กับการลงทุนเนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันเอื้อให้กับการลงทุนในลักษณะดังกล่าว รัฐอาจต้องสร้างกลไกทางด้านนี้ด้วย เนื่องจากศักยภาพในการลงทุนของบริษัทในประเทศอาจมีจำกัด ทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริการ และไม่ให้มีการกำหนดราคาที่ไม่ชอบธรรม

ประเด็นด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมอันเนื่องมาจากการปนเปื้อนของมลพิษ ณ ที่เกิดเหตุ (remediation) ควรระบุความรับผิดชอบในการบำบัดส่วนปนเปื้อนอย่างชัดเจน หรือ กรณีปนเปื้อนมลพิษสู่สภาพแวดล้อมจากกิจกรรมของโรงงาน ก็ควรมีกฎหมายบังคับอย่างจริงจัง ซึ่งความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการจัดการขยะอันตรายในประเทศอยู่ในระดับต่ำกว่าสหรัฐอเมริกา ผู้ประกอบการในประเทศไม่สามารถแข่งขันได้และเปิดโอกาสให้กับการบริการใน Mode 3 และ4 อย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลไป

ถึงการลงทุนและแนวโน้มในการนำบริษัทต่างชาติเข้ามาเปิดบริการในประเทศมากขึ้น และหากต้องการให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ ต้องบังคับให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือ เกิดกระบวนการ reverse technology ขึ้น

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมบางมาตรฐานของไทยต่ำกว่า หรือ ยังไม่มี อีกทั้งเทคโนโลยีที่ใช้เป็นเทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อน หากประเทศไทยยังคงมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ณ ปัจจุบัน การลงทุนด้วยเทคโนโลยีสูงอาจไม่จูงใจ ยกเว้นเทคโนโลยีที่ใช้ได้กับปริมาณมูลฝอยปริมาณมาก

การขยายอุตสาหกรรมทั้งจำนวนโรงงานและประเภทของโรงงานทำให้เกิดของเสียทั้งประเภทเก่าและใหม่ที่ต้องมีการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น การบำบัดแบบเดิมอาจไม่สามารถรองรับของเสียประเภทใหม่ ได้ การนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้อาจมีการกำหนดราคาในการบำบัดใหม่เนื่องจากต้นทุนสูงอีกทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ในประเทศอาจไม่คุ้มค่าทั้งเชิงเศรษฐกิจและเชิงการแข่งขัน เนื่องจากฐานความรู้และปัจจัยต่าง ๆ ยังคงห่างไกลจากประเทศสหรัฐอเมริกา การลงทุนด้วยเทคโนโลยีใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูง ในด้านของสิ่งแวดล้อมแล้วจะช่วยให้การปล่อยมลพิษในประเทศน้อยลงซึ่งเป็นโอกาสที่ประเทศจะได้พัฒนามาตรฐานการปล่อยให้ได้ตามสากลเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าในอนาคต อย่างไรก็ตาม ไม่ควรเร่งรัดการปรับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ไทยยังไม่พร้อม การใช้เทคโนโลยีใหม่ควรกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาแรงงาน และป้องกันการผูกขาดเทคโนโลยี เทคโนโลยีบางประเภทอาจต้องมีการศึกษาผลกระทบผลดี ผลเสียให้รอบคอบ เช่นเทคโนโลยี injection well ซึ่งเป็นการอัดของเสียเข้าสู่ชั้นใต้ดินลึก

โดยสรุป การเปิดเสรีทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการบริการการกำจัดของเสียอันตราย น่าจะทำให้มีบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้น เปิดช่องทางให้ของเสียอันตรายถูกบำบัดได้มากขึ้น แต่ต้องระวังของเสียที่อาจเกิดนอกระบบ เช่นจากการนำเข้าสินค้าใช้แล้ว มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมอาจไม่ส่งผลกระทบแต่คุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจดีขึ้น

(3) ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การให้บริการในท้องถิ่นอยู่ในความดูแลขององค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปิดโอกาสให้ หน่วยงานสามารถดำเนินกิจการเอง หรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่น

องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของการประกอบกิจการเอง ดังนั้นโอกาสที่เป็นไปได้คือสองประการหลัง ซึ่งอาจกระทำได้ทั้ง การรวบรวมขนส่ง บำบัด หรือ แยกส่วน โดยท้องถิ่นอาจดำเนินการด้านรวบรวมขนส่งเองเนื่องจากใช้เพียงแค่การบริหารจัดการ และสนับสนุนการจ้างงาน ในขณะที่การบำบัดให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบหรือร่วมลงทุนเพื่อให้สามารถมีส่วนในการกำหนดราคาค่าบริการได้

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การให้บริการด้านการบำบัดของเสียอันตราย หมายรวมถึงโรงงานบำบัดของเสีย ซึ่งควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงงานที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชน

3.2 การให้บริการการบำบัดน้ำเสีย

3.2.1 ผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการ

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

การบำบัดน้ำเสียชุมชนในปัจจุบันยังไม่สามารถบำบัดได้ครบถ้วนแต่แผนการจัดการน้ำเสียชุมชนของกรมควบคุมมลพิษได้ครอบคลุมถึงแผนระยะสั้น และระยะยาวรวมทั้งการเตรียมความพร้อมของชุมชนและท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการและเทคโนโลยี การเปิดเสรีทางการค้า จึงเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันด้านบริการการบำบัดน้ำเสียเพิ่มขึ้น การแข่งขันในด้านนี้นอกเหนือจากการแข่งขันด้านบริการแล้วยังทำให้เกิดการแข่งขันด้านเทคโนโลยีด้วย

-การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยี : เกิดได้ทั้งในกลุ่มชุมชนที่มีมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งรองรับ (อาคารบางประเภท ที่ดินจัดสรรและสถานีน้ำมัน) และในโรงบำบัดน้ำเสียรวม กลุ่มแรกเป็นเทคโนโลยี on site เป็นเครื่องหรืออุปกรณ์ขนาดเล็กที่สามารถติดตั้งได้สะดวก เช่น ถังบำบัดน้ำเสีย ถังดักไขมันเป็นต้น เทคโนโลยีเหล่านี้มีการพัฒนาในประเทศไทย และมีศักยภาพที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้ หากเปิดการค้าเสรีแล้ว ต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้ สำหรับการสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวมซึ่ง ต้องการเทคโนโลยีในการบำบัดที่แตกต่างออกไปขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละชุมชน การนำเข้าเทคโนโลยีอาจมีมากขึ้น เนื่องจากฐานความต้องการขยายเพิ่มขึ้น

-การแข่งขันทางด้านบริการ : เกิดจากความต้องการของท้องถิ่นให้เอกชนหรือบริษัทที่ปรึกษาพร้อมด้วยบุคลากรที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญในการบำรุงรักษาระบบเข้ามาดำเนินการ เอกชนและบริษัทเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทร่วมลงทุนที่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ หรือ มีบริษัทแม่อยู่ต่างประเทศ การเข้ามาพร้อมการเปิดเสรีด้านการบริการจึงอาจเพิ่มขึ้น ถึงแม้จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นที่ต้องการลดปัญหา แต่ท้องถิ่นต้องมีมาตรการและระเบียบรองรับในการกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม เพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบและผูกขาดค่าบริการ

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ในภาพรวมการเปิดการค้าเสรีกระตุ้นให้มีการบำบัดน้ำเสียได้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องการมากขึ้นแบบครบทุกส่วนในเวลาที่สั้นกว่า การบริการด้านน้ำเสียชุมชน ควรได้ตามมาตรฐานของประเทศ ซึ่งหากทำได้ ก็จะช่วยทำให้คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น อย่างไรก็ตามไม่ควรให้เงื่อนไขของการค้าเสรีมากำหนดมาตรฐานใหม่โดยที่ประเทศยังไม่พร้อม ทั้งนี้ควรหันมาให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลมาตรฐาน การติดตาม ตรวจสอบ ทั้งสถานภาพและสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งจากแหล่งปล่อยนั้น ๆ

(3) ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

แผนการจัดการน้ำเสียชุมชนได้มีแผนในการเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวม ทั้งการเตรียมความพร้อมของชุมชนและการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการลำเลียงน้ำเสีย ประสิทธิภาพการจัดการน่าจะขึ้นกับเทคโนโลยีที่เลือกใช้ อย่างไรก็ตามหากมีการนำเข้าบริการบำบัดแบบเบ็ดเสร็จ ถึงแม้จะมีประสิทธิภาพสูง แต่ไม่ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี การบำบัดน้ำเสียรวมท้องถิ่นควรนำหลักการ Polluters Play Principal มาใช้ โดยศึกษากำหนดรูปแบบการบริหารจัดการให้ชัดเจน รวมค่าบำบัดน้ำเสียกับการใช้น้ำประปา หรือรูปแบบอื่นที่มีมาตรฐานและหลักการที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการผูกขาดการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การให้บริการด้านการบำบัดน้ำเสียควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงบำบัดที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน

<u>3.3 ผลกระทบด้านกฎหมาย</u>

3.3.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

การเข้ามาของบริษัทข้ามชาติย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของชุมชนท้องถิ่นไทยเพราะชุมชนท้องถิ่นไทยมีความสามารถในด้านการกำจัดของเสียและน้ำเสียค่อนข้างจำกัดโดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยี ดังนั้น หากเป็นนโยบายจากภาครัฐที่ต้องการจะส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถในการกำจัดของเสียและน้ำเสียด้วยตนเอง ภาครัฐจะต้องร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด อีกทั้งในความเป็นจริงการจัดทำเขตการค้าเสรีฯ ไม่ได้เพิ่มภาระหรือขยายการคุ้มครองทางกฎหมายให้มากเกินไปกว่าที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบันของไทย <u>เพราะปัจจุบันนักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับการเปิดเสรีในธุรกิจต่างๆ ตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ อยู่แล้ว</u>

มองในภาพรวมแล้ว การขยายตัวในการลงทุนในธุรกิจการจัดการของเสียจากสหรัฐฯ น่าจะส่งผลดีในแง่ของเป็นธุรกิจที่ช่วยยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย แต่การลงทุนในไทย (ซึ่งปัจจุบันสหรัฐฯ มักร่วมค้ากับบริษัทสัญชาติไทย) อาจต้องกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย (โปรดดูข้อ 2.2) ซึ่งไทยน่าจะสามารถนำมาประยุกต์หรือต่อยอดกับเทคโนโลยีที่มีอยู่ ส่งผลให้การรักษามาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทยโดยรวมสูงขึ้นได้ อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า แม้สหรัฐฯ จะมีเทคโนโลยีในการกำจัดของเสียอันตรายดีกว่าไทยมากนัก แต่ธุรกิจการให้บริการจัดการของเสียอันตรายนั้นยังไม่มีแนวโน้มที่สหรัฐฯ จะผลักดันให้นักลงทุนของตนเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากเท่ากับธุรกิจบริการอื่นๆ ดังนั้น การแข่งขันระหว่างนักลงทุนไทยกับสหรัฐฯ ในระยะสั้นยังไม่น่าก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงมากนัก

3.3.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ขณะนี้ การกำจัดของเสียและวัตถุอันตรายของไทยยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยี และผู้ประกอบการในประเทศยังไม่มีความชำนาญในเรื่องนี้ จึงไม่สามารถแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติอื่นๆ ได้ ซึ่งการเปิดเสรีจะเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติที่มีเทคโนโลยีเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งนัย

หนึ่งไทยน่าจะได้รับประโยชน์จากการร่วมทุนกับนักลงทุนต่างชาติและได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ดังนั้น หากไทยต้องการพัฒนาความสามารถด้านการกำจัดของเสียและน้ำเสียให้กับชุมชนท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการในประเทศแล้ว ก็อาจจะต้องกำหนดให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเข้ามาลงทุน ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบัน การถ่ายทอดเทคโนโลยีก็เป็นเงื่อนไขของ พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ และ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนฯ อยู่แล้ว แต่ประเด็นสำคัญคือ ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

3.3.3 ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยอิงกับกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ พรบ. ว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 บังคับใช้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย และ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กฎหมายหลักให้อำนาจในการพิจารณา “การควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่จะกลายเป็นกากสารหรือขยะมีพิษในอนาคต” หรือ การควบคุมวงจรชีวิตของวัตถุอันตรายไว้กับ “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” ซึ่งเห็นได้ว่า ตามกฎหมายการจัดการ การควบคุมของเสียอันตรายนั้นมิได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้มีเพียงการให้ความร่วมมือกับส่วนกลาง กล่าวคือ “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” เท่านั้น แต่มิได้ให้อำนาจอื่นใดในการร่วมจัดการวัตถุของเสียอันตรายแต่อย่างใด และหากจะวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียอันตรายนั้น น่าจะกล่าวถึงบทบาทของอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ช่วยอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ซึ่งมีอำนาจในการดูแล รับผิดชอบ และมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด เป็นที่น่าสังเกตว่า หากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้ที่มีไว้ในครอบครอง ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม และรัฐได้รับความเสียหายจากการที่รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือ ในกรณีความเสียหายต่อทรัพย์ไม่มีเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน รัฐจะสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐได้

3.3.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ผู้ประกอบการไทยยังคงมีความสามารถในการแข่งขันต่ำ และยังขาดแคลนบุคคลากรรองรับ จึงเป็นไปได้สูงว่า หากนักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาในธุรกิจนี้อย่างจริงจังแล้ว ไทยคงยากที่จะรักษาความเป็นเจ้าของธุรกิจ (ownership) เอาไว้ได้ ในขณะเดียวกัน หากไทยมีระบบกำจัดของเสียและน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพก็จะช่วยส่งเสริมธุรกิจในด้านอื่นๆ ทางอ้อมเช่นกัน โดยเฉพาะธุรกิจการบริหารจัดการน้ำ และสิ่งที่ต้องคำนึงอย่างมากคือ คุณภาพน้ำ หากการบริหารจัดการของเสียและน้ำเสียไม่ดีเท่าที่ควร ก็อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำได้ ซึ่งหากคุณภาพน้ำต่ำเกินกว่ามาตรฐานที่นักลงทุนต่างชาติจะใช้บริหารประโยชน์ได้แล้ว รัฐไทยก็อาจจะถูกฟ้องร้อง ถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นการยึดทรัพย์ทางอ้อม (indirect expropriation) ได้ ในเชิงนโยบาย ภาครัฐอาจต้องให้ความช่วยเหลือในด้านความช่วยเหลือทางวิชาการ

เพื่อส่งเสริมให้นักธุรกิจไทยที่สนใจเข้ามาประกอบการในธุรกิจประเภทนี้พัฒนาศักยภาพเพิ่มมากขึ้น อาจทั้งสนับสนุนทุนและสรรหาเทคโนโลยีมาช่วย สำหรับมาตรการทางกฎหมายเนื่องจากเป็นธุรกิจที่เปิดเสรีอยู่เดิมแล้ว การไปกำหนดมาตรการห้ามประกอบการย่อมกระทำไม่ได้เพราะเป็นการขัดกับพันธกรณีและเป็นการถอยหลัง (roll-back) แต่หากจะใช้กลไกทางกฎหมายก็อาจอาศัยมาตรา 73 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดว่า ผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เอื้อกับการประกอบการของคนไทยให้มากกว่าคนต่างด้าว ก็น่าจะช่วยสนับสนุนการประกอบการของนักลงทุนไทยได้ทางหนึ่ง นอกจากนี้ ในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ รัฐบาลควรเจรจาพันธกรณีการเปิดเสรีตามตารางข้อผูกพันในส่วนนี้ในส่วนข้อผูกพันทั่วไปโดยไม่ให้เกินกว่า พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ ก็น่าจะเป็นการสนับสนุนอีกทางหนึ่ง

ประเด็นเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาตินั้น การเปิดเสรีมีนัยเป็นการเปิดให้นักลงทุนต่างชาติมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทยได้อย่างทัดเทียมกับคนไทยด้วยเพราะนักลงทุนสหรัฐฯ จะได้รับการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment) ดังนั้น ในส่วนของธุรกิจกำจัดของเสียและน้ำเสียนักธุรกิจสหรัฐฯ ย่อมอาจเข้ามามีบทบาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อจัดสร้างโรงงานกำจัดของเสียและน้ำเสีย และกระทบกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ อาจทำให้การลงทุนและการบริการในธุรกิจนี้เพิ่มขึ้น และอาจนำไปสู่การผูกขาดการบริการและรัฐสูญเสียอาจในการกำหนดราคา ในขณะที่นักลงทุนสหรัฐฯ กลับใช้ทรัพยากรในประเทศแต่ประชาชนกลับต้องซื้อบริการราคาแพง รัฐบาลจึงควรพยายามปรับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐในการป้องกันการผูกขาดให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

3.4 ข้อเสนอแนะและข้อวิเคราะห์

3.4.1 ต่อการให้บริการการบำบัดของเสียอันตราย

(1) การแข่งขันด้านเทคโนโลยีมีช่องว่างอยู่ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน

(2) การลงทุนในด้านการบริการจากสหรัฐอเมริกาอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น ต้องระวังการผูกขาดการบริการและรัฐอาจสูญเสียอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการ

(3) รัฐควรให้ความสำคัญ การนำเข้าสินค้าที่เพิ่มปริมาณขยะอันตราย สินค้ามือสองหรือสินค้าเพื่อการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยอาจผลักดันให้บริษัทผู้ผลิตรับผิดชอบขยะอันตรายที่เกิดขึ้น

3.4.2 ต่อการให้บริการการบำบัดน้ำเสียใน 3 ประเด็น คือ

(1) เทคโนโลยี

(1.1) การนำเข้าเทคโนโลยีต้องไม่ปิดกั้นโอกาสให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาแบบ reverse engineering ได้ เพื่อให้สามารถเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีได้เองในประเทศโดยไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดเทคโนโลยี

(1.2) สนับสนุนเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต โดยกำหนดให้มีมาตรการที่สามารถใช้ในท้องตลาด เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้

(1.3) สร้างมาตรการและกฎหมายในการจัดซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีอุปกรณ์ประกอบให้ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดลิขสิทธ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลัง

(2) การบริหารจัดการ

นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการกำหนดเกณฑ์การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาด้านการคิดค่าบริการที่ไม่เป็นธรรมที่จะเกิดขึ้นภายหลัง โดยคำนึงถึงกำลังการจ่ายและการได้รับบริการอย่างทั่วถึง

(3) การเตรียมความพร้อมชุมชน

(3.1) เตรียมความพร้อมท้องถิ่น ให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสีย เพื่อให้ติดตามการทำงานของเอกชนหรือบริษัทปรึกษาได้

(3.2) ประชาสัมพันธ์และสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสียในชุมชนของตนเอง

ข้อเสนอแนะโครงการฯ

1 <u>ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ</u>

1) การเจรจาในหัวข้อ “ข้อยกเว้น” (General Exceptions)

ในกรณีที่การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯจะยึดถือตามข้อยกเว้นในความตกลงUS.-CAFTA-DR (Article 21.1 ข้อ 2) ประเทศไทยควรพิจารณาในประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) ข้อยกเว้นดังกล่าวมีเนื้อหาค่อนข้างเฉพาะเจาะจง มีขอบเขตที่จำกัด และไม่รวมเรื่อง “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในข้อยกเว้น

(2) ถ้านำข้อยกเว้นดังกล่าวมาใช้ในกรณีเรื่องทรัพยากรน้ำ จะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้ กับการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช ด้วย

(3) หลักการทั่วไปของ WTO การใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อการค้าตามข้อยกเว้นทั่วไปใน Article XX ของความตกลง GATT นั้น ไม่สามารถใช้ได้กับกระบวนการและวิธีการผลิต (Production Process and Methods: PPMs) และหากจะมีการเจรจาเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้รวมถึง Article XX (g) ของความตกลง GATT ก็จะยังไม่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเท่าใดนัก

2) การเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงกับบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter)

ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของไทยซึ่งมีกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ จะอยู่ในประเภท ”กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ตามคำนิยามในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐฯเสนอมาหรือไม่ และสามารถนำมาใช้กำกับดูแลกิจกรรมด้านการค้า การบริการและการลงทุนที่จะมีเพิ่มมากขึ้นจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีได้หรือไม่

3) การเจรจากำหนดรายการมาตรการที่มีลักษณะขัดกับกติกาเปิดเสรีการค้า (Non-Conforming Measures)

ต้องมีกระบวนการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้าน (ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม) เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการน้ำผ่านกระบวนปรึกษาและร่วมตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสีย

2 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการท่องเที่ยว

1) ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อการเปิดเสรีการบริการการท่องเที่ยว

- การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ
- จัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม
- การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก
- การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร
- การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- การส่งเสริมให้มีระบบธรรมภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย

2) การเจรจาFTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย อีกทั้งต้องให้รัฐสภามีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ

3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยว

4) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

(1) ไทยน่าจะต้องกำหนดข้อสงวนบางประการ เช่น การมีบัญชีแนบท้ายไว้สำหรับอาชีพหรือธุรกิจท่องเที่ยวบางประเภทที่ไทยยังต้องการสงวนไว้ หรือ การระบุสิทธิในการให้ priority กับการลงทุนบางประเภทที่เป็นประโยชน์มากกับประเทศไทยไว้ในข้อบทเรื่อง non-confirming measures ไว้ด้วย

(2) ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เช่น ธุรกิจผลิตสินค้า/ของที่ระลึก ฯลฯ

(3) ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ

3. ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

3.1) การจัดการขยะและของเสียอันตราย

(1) การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีมีช่องว่างอยู่ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(2) การลงทุนในด้านการบริการจากสหรัฐอเมริกาอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น ต้องระวังการผูกขาดการบริการ

(3) รัฐควรให้ความสำคัญต่อการนำเข้าสินค้า ที่เพิ่มปริมาณขยะอันตราย สินค้ามือสองหรือสินค้าเพื่อการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยอาจผลักดันให้บริษัทผู้ผลิตรับผิดชอบขยะอันตรายที่เกิดขึ้น

(4) เข้มงวดเรื่องการตั้งโรงงานกำจัดของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและต้องได้รับการยอมรับจากชุนชนที่เกี่ยวข้องหรือให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

3.2) การจัดการน้ำเสีย

(1) การนำเข้าเทคโนโลยีต้องเปิดโอกาสให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาแบบ reverse engineering ได้

(2) สนับสนุนเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได โดยกำหนดมาตรการให้สามารถใช้ในท้องตลาด

(3) สร้างมาตรการและกฎหมายในการจัดซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีให้ชัดเจน

(4) นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการจัดเก็บค่าบริการให้ชัดเจน

(5) เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสีย

(6) ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสียในชุมชนของตนเอง

(7) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

(7.1) ในพรบ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ควรกำหนดคำนิยามที่ชัดเจนเรื่องการมีสัญชาติต่างด้าวนั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงสัดส่วนของการถือหุ้นเท่านั้น แต่ควรต้องพิจารณาสัดส่วนของกรรมการด้วย

(7.2) รัฐบาลควรคัดกรองการลงทุนด้วยความรอบคอบให้เป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์จริงๆ และไม่ก่อภาระให้กับสิ่งแวดล้อม

(7.3) การเพิ่มขึ้นของการนำเข้าผลิตภัณฑ์ใช้แล้ว หรือ ผลิตภัณฑ์คุณภาพต่ำซึ่งเป็นผลทางอ้อมของการเปิดเสรีฯ รัฐบาลจึงควรตระหนักและมีมาตรการรองรับที่เข้มงวด โดยอาจใช้ประโยชน์จากอนุสัญญาบาเซล

(7.4) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้น ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

4. ข้อเสนอแนะภาพรวม

1) สร้างความมั่นใจได้ว่า มาตรการต่างๆในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ ต้องมีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมาย สามารถนำไปบังคับใช้ได้ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

2) ระบุเพิ่มใน “วัตถุประสงค์” ของตัวบทสิ่งแวดล้อม ดังนี้

“ Prevent the relocation and transfer to the other Party’s territory of any activities and substances that may cause severe environment degradation or may be found to be harmful to human health. ”

3) ระบุเพิ่มใน “Preamble” ของความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ ดังนี้

“ Use sustainable trade and responsible investment to promote sustainable development.”

4) ระบุประเด็นการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน (Rights for Livelihood) ใน Non-Conforming Measures (NCMs)

5) มีมาตรการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้า

6) มีกลไกและมาตรการการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิผล เพื่อรองรับการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ

บทที่ 1

บทนำ

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมา

การเปิดเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการเริ่มเจรจาในครั้งแรก เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2547 ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้กำหนดให้มีการเจรจาครั้งต่อๆ ไปอีกนั้น ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลสหรัฐฯเสนอให้เป็นหัวข้อของการเจรจา คือ หัวข้อด้านสิ่งแวดล้อม

ในการเจรจาข้อตกลงดังกล่าว ทางฝ่ายสหรัฐฯยังได้แสดงเจตจำนงให้นำบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงระหว่างไทยและสหรัฐฯที่จะจัดทำขึ้น โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

- ทั้งสองประเทศจะต้องแสดงให้เห็นความสำคัญต่อการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของทั้งสองประเทศจะต้องให้ความคุ้มครองต่อสภาวะแวดล้อมในระดับสูง และยังต้องดำเนินการทุกวิถีทาง เพื่อปรับปรุงกฎหมายเหล่านี้ให้ดีขึ้นอยู่เสมออีกด้วย
- ให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพ
- ไม่ให้มีการผ่อนปรนความคุ้มครองต่างๆที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุน
- ให้มีขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐ ในกรณีที่การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลกระทบต่อการค้าวิภาคี

ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับประเทศไทย ที่ควรต้องมีความรอบคอบและระมัดระวังเป็นพิเศษในการเจรจาภายใต้กรอบของเขตการค้าเสรี เพราะเป็นเรื่องที่จะส่งผลกระทบทั้งในเชิงการได้และเสียผลประโยชน์ต่อประเทศชาติ ที่ครอบคลุมในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ วิถีชีวิต ฯลฯ

จากการตั้งข้อสังเกตของ โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐ ของสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนของ สกว. พบว่า การเปิดการค้าเสรี ประเด็นสิ่งแวดล้อมตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของข้อตกลงด้านอื่นๆ เช่น การลงทุน โดยประสบการณ์ของ NAFTA ที่ผ่านมา เมื่อเกิดกรณีพิพาทที่เกี่ยวเนื่องกับการฟ้องร้องของนักลงทุนสหรัฐฯต่อมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของรัฐภาคีขึ้น ภายใต้กลไก State-Investor Dispute Settlement ของบทการลงทุน NAFTA Tribunal จะไม่นำบทสิ่งแวดล้อมมาพิจารณา และให้ความสำคัญกับบทการลงทุน

เหนือกว่าบทสิ่งแวดล้อม จนทำให้รัฐภาคีถูกฟ้องร้องจากเอกชนสหรัฐฯ และหลายคดีต้องแพ้ไปในที่สุด

นอกจากนี้ ผลการศึกษาวิจัยของโครงการฯในระยะที่ 1 ยังพบผลกระทบโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศจากการทำการค้าเสรี เช่น การร่อยหรอและเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นของปริมาณมลพิษและกากของเสีย เป็นต้น กล่าวโดยสรุป ดูเหมือนว่าบทสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปรัชญาการค้าเสรีซึ่งต้องการเน้นการเพิ่มปริมาณการค้า พยายามลดอุปสรรคทางการค้าต่างๆลงให้มากที่สุด โดยไม่ได้ให้ความสนใจประเด็นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด และการบัญญัติหัวข้อสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อตกลงการค้าเสรีเอง ก็มีที่มาจากการเรียกร้องจากภาคประชาสังคมในสหรัฐเมื่อไม่นานมานี้ และก็ไม่ใช่เป้าหมายหลักของการเจรจาการค้าเสรี

ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ที่สหรัฐฯ ต้องการทำให้เกิดการขยายตลาดใหม่ไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ไทย ซึ่งมีแนวโน้มที่ภาคบริการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำ, การจัดการน้ำเสีย, การจัดการขยะอันตราย และเรื่องการท่องเที่ยว จะได้รับผลกระทบจากข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งภาคบริการต่างๆเหล่านี้ มีความสำคัญเพราะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ นอกจากนี้ยังเชื่อมโยงกับภาคการลงทุน ซึ่งเป็นภาคที่มีความอ่อนไหวมาก จะเห็นได้ว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเรื่องเป็นสำคัญและมีความซับซ้อนสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นการในการเจรจาของฝ่ายไทยให้มีความพร้อมจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะการเตรียมการด้านข้อมูลเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับการประเมินเบื้องต้น (Rapid assessment) และการวิเคราะห์ผลกระทบที่คาดว่าน่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนการหาแนวทางและมาตรการทั้งเชิงรุกและเชิงรับสำหรับการเจรจา จึงควรมีการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์แบบเจาะลึกถึงผลกระทบถึงข้อดีและข้อเสียต่อผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางวิชาการเป็นแรงสนับสนุนและสร้างกระบวนการในการกำหนดท่าทีในการเจรจาที่เปิดส่วนร่วมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ในสังคม สามารถให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างกว้างขวาง เพื่อเตรียมพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรี เพื่อสร้างเงื่อนไขและหาทางออกที่เหมาะสมเพื่อรองรับผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นในภายหลัง

1.2 วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาผลกระทบในเชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถในการแข่งขัน ที่มีต่อภาคการบริการด้านสิ่งแวดล้อม (environmental services) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรน้ำ, การจัดการน้ำเสีย, การจัดการ

ขยะอันตราย และเรื่องการท่องเที่ยว (tourism) ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ

2) เพื่อหาแนวทางและมาตรการในการลดผลกระทบในข้อ 2.1 ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ

3) เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

1.3 กรอบแนวทางในการดำเนินการศึกษา

1.3.1 ผลกระทบที่จะพิจารณามี 4 ประเด็น

1) การศึกษาผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีต่อภาคการบริการด้านสิ่งแวดล้อม (environmental services) และเรื่องการท่องเที่ยว (tourism) ซึ่งด้านสิ่งแวดล้อม ไทยน่าจะฉกฉวยโอกาสจากการที่ไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ เพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับสหรัฐฯ ซึ่งมีคุณภาพและมาตรฐานสูงกว่า

2) การศึกษาถึงความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากสหรัฐฯ มีความได้เปรียบด้านการพัฒนาเทคโนโลยี จึงคาดว่าน่าจะมีการนำเข้าเทคโนโลยีการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้ในปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เช่น fair trade in tourism หรือ responsible tourism เป็นต้น กำลังได้รับความสนใจอย่างสูงจากนักธุรกิจ/ผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

3) การศึกษาถึงผลกระทบและแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น ที่ผ่านมาเป็นการผูกขาดการให้บริการจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นซึ่งไม่มีประสิทธิภาพในการให้บริการ ซึ่งภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ จะสามารถลดการผูกขาดได้หรือไม่

4) ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี อาจส่งผลดีในการทำลายกลไกการผูกขาดของผู้ให้บริการภายในประเทศได้ แต่อาจเกิดปัญหาความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ (ownership and equity) ของประเทศเปลี่ยนมือจากคนไทยไปเป็นของคนสหรัฐฯได้

1.3.2 มาตรการในการป้องกันและการลดผลกระทบดังกล่าว

1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา

1.4.1 ความเป็นมาและปัญหา

1) ภาคบริการด้านสิ่งแวดล้อม : การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย

ประเด็นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่มากได้แก่ด้านการจัดการขยะอันตรายและการจัดการด้านน้ำเสีย การจัดการทั้งสองด้านนี้จะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดีและการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม การเปิดการค้าเสรี เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับทั้งสองด้าน ซึ่งอาจส่งผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อประเทศได้ ดังนั้นควรมีการศึกษาให้รอบคอบเพื่อลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและสามารถทำให้การลงทุนด้านการบริการสิ่งแวดล้อมนำไปสู่ความต้องการทั้งสองฝ่ายโดยไม่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมตลอดจนเอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย

<u>การจัดการขยะอันตราย</u> ปริมาณขยะอันตรายในปี 2547 จากการประเมินของกรมควบคุมมลพิษ มีประมาณ 1.81 ล้านตัน เป็นขยะอุตสากรรม 1.4 ล้านตัน (ร้อยละ 77) เป็นขยะติดเชื้อประมาณ 0.02 ล้านตัน ขยะอันตรายเหล่านี้ ร้อยละ 59 แหล่งกำเนิดอยู่ที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งความสามารถในการกำจัดอยู่ที่ร้อยละ 50 เท่านั้น การกำจัดขยะอันตรายอุตสาหกรรมใช้โรงบำบัดของเสียอันตรายดำเนินการโดยเอกชน และมีอยู่ไม่กี่แห่ง เนื่องจากการบำบัดขยะอันตรายใช้เทคโนโลยีค่อนข้างสูง การแยกรวบรวม ขนส่ง และบำบัด ขึ้นอยู่กับชนิดของขยะอันตรายแต่ละประเภท จึงทำให้อัตราค่าขนส่งและค่าบำบัดค่อนข้างสูง ความสำเร็จในการจัดการด้านนี้ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการและการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม การบริหารจัดการด้านการกำจัดขยะอันตรายปัจจุบันในประเทศยังคงเป็นจุดอ่อนทั้งด้านการลงทุน การกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม กฎระเบียบ ตลอดจนมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนในด้านของเทคโนโลยีนั้น การบำบัดในปัจจุบันยังไม่ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบการใช้เทคโนโลยีในปัจจุบันกับเทคโนโลยี ใหม่หรือเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อการลดมลพิษให้ได้ตามมาตรฐาน

<u>การจัดการน้ำเสีย</u> อัตราการเกิดน้ำเสียต่อหัวของประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยรวม การบำบัดน้ำเสียชุมชนในพื้นที่จัดการน้ำเสีย 17 แห่ง ขึ้นกับองค์การกำจัดน้ำเสีย น้ำเสียชุมชนในเขตเทศบาลดำเนินการโดยระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาล ซึ่งปัจจุบัน ได้รับการฟื้นฟูระบบ 14 เทศบาล และ อยู่ในขั้นเตรียมความพร้อมอีก 35 เทศบาล ในอาคารและหมู่บ้านจัดสรรบางแห่งมีระบบบำบัดน้ำเสียแบบติดกับที่ ซึ่งสามารถบำบัดน้ำเสียได้ในระดับหนึ่งก่อนรวบรวมไปยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือลำรางสาธารณะ เช่นเดียวกันกับขยะอันตราย การจัดการที่มีประสิทธิภาพขึ้นกับการบริหารจัดการและการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม การบริหารจัดการและการกำหนดค่าบำบัด ในปัจจุบันส่วนใหญ่ดำเนินการโดยเทศบาลแต่บางแห่งมีเทศบัญญัติที่เอื้อให้มีการร่วมลงทุนกับเอกชน สำหรับเทคโนโลยีที่ใช้บางพื้นที่เป็นเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศ โดยอาจใช้ควบคู่กับเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศ

2) ภาคบริการด้านสิ่งแวดล้อม : การจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการที่ระบบการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน ในแหล่งน้ำตามธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ขึ้นอยู่กับความสามารถของเอกชน สำหรับในเขตชลประทานแม้จะอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ แต่การตัดสินใจเพื่อจัดสรรน้ำแก่ภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและครัวเรือน ก็ยังไม่มีความขั้นตอนและกระบวนการที่เป็นระบบ ขึ้นอยู่กับนโยบายและการให้ความสำคัญในแต่ละช่วงเวลา ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ที่นับวันก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากการขยายตัวของสถานการณ์ขาดแคลนน้ำและภัยพิบัติตามธรรมชาติ

นอกจากนี้ก็ได้มีการโอนระบบการจัดการน้ำจากทางภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่บางแห่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม การเปลี่ยนระบบการจัดการทรัพยากรน้ำเช่นนี้มีผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำกลุ่มอื่นในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมที่ไม่มีความสามรถด้านเศรษฐกิจเพียงพอ

3) ภาคบริการการท่องเที่ยว

ในภาคบริการการท่องเที่ยว ประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดการค้าเสรีกับประเทศคู่เจรจาอื่นๆ รวม 5 กรอบ ดังนี้

<u>กรอบที่ 1</u> GATTS (ตั้งแต่ 1 มกราคม 2538) ได้มีการกำหนดพันธกรณีของการดำเนินการ โดยเปิดโอกาสให้ต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียนและ จำนวนหุ้นของต่างชาติต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นในกิจกรรม 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

1) โรงแรมและภัตตาคาร
   - บริการโรงแรม
   - บริการภัตตาคาร
   - บริการจัดเลี้ยงและขายอาหาร
2) ธุรกิจนำเที่ยว (มีข้อสงวนให้ “ธุรกิจนำเที่ยวต้องมีคณะกรรมการบริหารของบริษัท ที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง”)
3) การจัดการโรงแรม

<u>กรอบที่ 2</u> ASEAN (ตั้งแต่ 1 เมษายน 2542) มีการกำหนดพันธกรณีภายใต้กรอบนี้มีลักษณะของข้อผูกพันเป็น GATTS+ (คือมีการผูกพันที่ลึกกว่าที่ทำไว้ภายใต้ GATTS) โดยเริ่มที่สาขาที่สมาชิก ASEAN ตั้งแต่ 4 ประเทศขึ้นไปได้ทำไว้แล้วภายใต้ GATTS ในระยะยาว (2545 – 2563) จะยกเลิกข้อจำกัดทั้งหมดที่สงวนไว้ต่อกัน (คือ fully liberalized)

<u>กรอบที่ 3</u> APEC โดยการผูกพันมี 2 แผนคือ (1) แผนระยะสั้น เริ่มปี 2540 และ (2) แผนระยะยาวสิ้นสุดปี 2563 ทั้งนี้เป็นการผูกพันโดยสมัครใจว่ารัฐบาลจะพิจารณาทบทวนถือความเป็นไปได้ในการแก้ไข ปรับปรุงลดหรือเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเปิดเสรี และอำนวยความสะดวกด้านการค้า ประกอบด้วย 3 ประเภทของข้อผูกพันคือ

1) แผนดำเนินงานของประเทศไทย (Individual Action Plan - IAP)

2) แผนดำเนินงานร่วมของชาติสมาชิก (Collective Action Plan –CAP) และ

3) ความตกลงเปิดเสรีรายสาขาให้เร็วขึ้นโดยสมัครใจ (Early Voluntary Sectoral Liberalization – EVSL) ซึ่งในส่วนนี้ยังไม่มีการดำเนินงานเลย

<u>กรอบที่ 4</u> FTA (ซึ่งมีขนาดของการผูกพันไม่เสมอกันอย่างเช่นกรณีของ GATTS แล้วแต่กรณีของการเจรจา)

<u>กรอบที่ 5</u> GMS

ทั้งนี้ จากการศึกษาและหารือระหว่างคณะผู้วิจัยฯ กับฝ่ายรับผิดชอบในการเจรจา และนักวิชาการ เชื่อว่าการเปิดเสรีตามปรกติที่ไทยให้กับต่างชาตินั้นกว้างขวางกว่าที่ผูกพันตนเองไว้ในกรอบข้อตกลงเหล่านี้ จึงไม่คิดว่าการผูกพันภายใต้กรอบเหล่านี้จะมีผลเสียกว่าระดับปัจจุบัน (ถ้ามี) ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายเชิงรุกด้านการท่องเที่ยวของไทยกลับจะมีผลดีมากกว่าการตั้งรับดังที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้วางแผนไว้ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว (พ.ศ. 2547 – 2551) ของไทยต้องการให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย ภายในปี 2551 โดยให้การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมสาขาหลักที่เติบโตอย่างยั่งยืน เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย ที่สามารถกระจายรายได้และโอกาสการพัฒนาแก่ชุมชนอย่างทั่วถึง หวังให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 17 – 20 ล้านคน หรือ มีรายได้จากการท่องเที่ยว ไม่น้อยกว่า 700,000 ล้านบาท

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว
   - ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันตลาดเชิงรุกทั้งตลาดในและตลาดต่างประเทศ
   - ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็น Gateway สู่อินโดจีนและจีนตอนใต้
   - พัฒนาระบบสารสนเทศ
   - ส่งเสริม World Event Marketing
2. ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว
   - สร้าง พัฒนา ฟื้นฟู และเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว
   - ยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ
   - เพิ่มมาตรฐานการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

- พัฒนามาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

3. ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาระบบบริหารจัดการแบบบูรณาการ

- เพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เพื่อให้เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว
- ส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการในทุกระดับภาครัฐ เอกชน และชุมชน ในประเทศและต่างประเทศ
- การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

สรุปได้ว่านโยบายปัจจุบันเปิดกว้างแก่การแข่งขันเสรีทางด้านบริการ ซึ่งถ้าจะนำมาประยุกต์กับกรณีของการท่องเที่ยวแล้วอาจจะกล่าวได้ว่า กรอบกติกาการเปิดเสรีที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่น่าจะมีผลอย่างสำคัญเป็นพิเศษในทางลบต่อการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว อย่างไรก็ดี ประเทศไทยต้องมีความชัดเจนว่าจะมีการดำเนินการอย่างรัดกุมอย่างไร เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ทางการพัฒนาโดยไม่เป็นภาระต่อภาคส่วนในสาขาการท่องเที่ยว ในทางกลับกันภาคส่วนในสาขาการท่องเที่ยวเอง ต้องเข้าใจว่าการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและการแข่งขันหาได้มีเป้าหมายที่ขัดแย้งกันไม่ หากมีการกำหนดแนวทางส่งเสริมและจัดการที่ดี

1.4.2 แนวทางการศึกษา

แนวทางการศึกษาของโครงการ จะดำเนินการวิเคราะห์ในกรณีศึกษาภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย, การจัดการทรัพยากรน้ำ และภาคบริการการท่องเที่ยว เพื่อใช้สำหรับการตอบโจทย์วิจัย ดังนี้ คือ

1) ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี 4 ประเด็น ได้แก่

(1) ความสามารถในการแข่งขัน

(2) การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับสหรัฐฯ

(3) ประสิทธิภาพการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

(4) ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร

2) มาตรการในการป้องกันและการลดผลกระทบดังกล่าว

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางในข้อตกลงสหรัฐที่ได้ทำไว้กับประเทศต่างๆเพื่อใช้เปรียบเทียบกรณีการเจรจาการเปิดเขตเสรีการค้าของไทยกับสหรัฐในภาคบริการทั้ง 3 ด้าน คือ การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย, การจัดการทรัพยากรน้ำ และภาคบริการการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ในแต่ละกรณีศึกษามีรายละเอียดของแนวทางการศึกษาดังต่อไปนี้

I ภาคบริการด้านสิ่งแวดล้อม : การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย

วิธีการศึกษาในส่วนการจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสียจะใช้การสร้างเส้นทางการเกิดและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งผลดี-ผลเสีย โดยใช้ mind mapping การสร้างตาราง matrix และการสร้างภาพฉาย โดยเน้นประเด็นการลงทุนและร่วมลงทุนในส่วนของการให้บริการและเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ศึกษาความจำเป็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เข้ามารองรับ และศึกษาประเด็นด้านกฎหมายที่จะไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในระดับเทศบาล และองค์การบริหารจัดการส่วนตำบล

II ภาคบริการด้านสิ่งแวดล้อม : การจัดการทรัพยากรน้ำ

ในการศึกษานี้จะพิจารณาถึงระบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ในสังคมไทย เพื่อประเมินถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหา และจะทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเกิดจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ศึกษาผลกระทบของการเปิดเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐที่เป็นปัจจัยเร่งต่อนโยบายภาครัฐที่มีผลในการบัญญัติกฎหมายเรื่องการจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำให้เร็วขึ้น ซึ่งในเบื้องต้นมีประเด็นสำคัญในการศึกษา ดังนี้

- ทรัพยากรน้ำจะถูกพิจารณาเป็นต้นทุนการผลิต การจัดระบบชลประทานของภาครัฐอาจถูกประเมินเป็นการให้การอุดหนุนโดยอ้อมแก่ภาคการเกษตร อันนำไปสู่การผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดซึ่งผู้ใช้น้ำต้องรับภาระในต้นทุนการผลิตที่แท้จริงมากขึ้น
- ระบบการบริหารจัดการที่เดิมรัฐเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการจะแปรสภาพไปสู่การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินการ
- การเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชนจะเปลี่ยนฐานะของการเป็นเจ้าของร่วมไปเป็นผู้ใช้บริการ ซึ่งอาจมีผลกระทบในด้านความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนบางกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ

III ภาคบริการการท่องเที่ยว

การศึกษาในส่วนของภาคบริการการท่องเที่ยวนี้ จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีด้านการค้าและการท่องเที่ยวจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ การศึกษายังคำนึงถึงหลักการและแนวทางภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นฐานของการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกัน จะศึกษาครอบคลุมถึงข้อตกลงและมาตรฐานในการปฏิบัติที่มีการจัดทำขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ลงทุนและประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อ

การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ Environmental Codes of Conduct for Tourism, Pro-Poor Tourism, Sustainability Certification of Tourism Activities, และ Responsible Travel เป็นต้น และศึกษาผลของการเปิดเขตเสรีการค้าไทย-สหรัฐกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สามารถแบ่งปันความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรในภาคการท่องเที่ยวของไทย ความเป็นไปได้ในการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ระหว่างกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวข้ามชาติขนาดใหญ่และกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวของไทย

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบถึงผลกระทบต่อภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการในการลดผลกระทบด้านความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐฯ

3) ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

1.6 โครงสร้างของรายงาน

รายงานฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 7 บท ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 อำนาจอธิปไตยและระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน ซึ่งมีขอบเขตการศึกษาวิจัยในแง่ของกฎหมายภายใต้ความตกลง FTA ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Legal Aspects of FTA and its Impacts on Environment) และต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บทที่ 3 กฎหมายภายในประเทศกับการรับรองพันธกรณีความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา บทที่ 4 กรณีศึกษา : การจัดการน้ำ บทที่ 5 กรณีศึกษา : การจัดการท่องเที่ยว บทที่ 6 กรณีศึกษา : ขยะอันตรายและน้ำเสีย และบทสุดท้าย คือ บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ จะสรุปภาพรวมของผลกระทบทั้งหมดที่ได้ศึกษาไว้และเสนอแนะแนวทางในการลดผลกระทบและมาตรการเบื้องต้นในการปรับปรุงกลไกการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ต่อการเจรจา FTA กับสหรัฐฯ และเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

บทที่ 2
อำนาจอธิปไตยและระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน

บทที่ 2
อำนาจอธิปไตยและระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน

2.1 บทนำ

ขอบเขตของเนื้อหาในบทนี้ จะวิเคราะห์ถึง ปฏิสัมพันธ์ ระหว่าง ความเป็นชาติรัฐ อำนาจอธิปไตย กับระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดน อันเป็น ความมุ่งหมายของการเปิดเสรี ทั้งทางด้านการค้า การลงทุน การค้าบริการ ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในแนวคิด Neo Classical ซึ่งได้มีการพัฒนาเป็นแนวคิดที่เรียกว่า Neo Liberalism[1] หรือการเปิดเสรีแนวใหม่ ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีที่

---

[1] Elizabeth Martinez and Arnoldo García, February 26th, 2000, *What is "Neo-Liberalism"? A Brief Definition* in Global Exchange. They mentioned the main points of neo-liberalism that includes:

1. **THE RULE OF THE MARKET**. Liberating "free" enterprise or private enterprise from any bonds imposed by the government (the state) no matter how much social damage this causes. Greater openness to international trade and investment, as in NAFTA. Reduce wages by de-unionizing workers and eliminating workers' rights that had been won over many years of struggle. No more price controls. All in all, total freedom of movement for capital, goods and services. To convince us this is good for us, they say "an unregulated market is the best way to increase economic growth, which will ultimately benefit everyone." It's like Reagan's "supply-side" and "trickle-down" economics -- but somehow the wealth didn't trickle down very much.
2. **CUTTING PUBLIC EXPENDITURE FOR SOCIAL SERVICES** like education and health care. REDUCING THE SAFETY-NET FOR THE POOR, and even maintenance of roads, bridges, water supply -- again in the name of reducing government's role. Of course, they don't oppose government subsidies and tax benefits for business.
3. **DEREGULATION**. Reduce government regulation of everything that could diminish profits, including protecting the environment and safety on the job.
4. **PRIVATIZATION**. Sell state-owned enterprises, goods and services to private investors. This includes banks, key industries, railroads, toll highways, electricity, schools, hospitals and even fresh water. Although usually done in the name of greater efficiency, which is often needed, privatization has mainly had the effect of concentrating wealth even more in a few hands and making the public pay even more for its needs.

ไร้พรมแดน การค้า การลงทุน สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้โดยเสรี ไม่ตกอยู่ภายใต้อุปสรรคใดๆ ของรัฐต่างๆ ที่มีธุรกรรมการค้า และ การลงทุน ที่ข้ามพรมแดนนั้นๆ ทั้งอุปสรรคทางภาษีอากร (Tariff Barrier) และ อุปสรรคที่มิใช่ภาษีอากร (Non Tariff Barrier) แนวคิดในการเปิดเสรีดังกล่าว มีความเชื่อกันว่าในท้ายที่สุด จะมีผลดี และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค การเปิดเสรีทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพจากทั่วโลก สามารถแสวงหาประโยชน์เชิงการค้า และ การลงทุน จากประเทศที่มีความได้เปรียบสมบูรณ์ และ มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Absolute advantages and comparative advantages) มีการแข่งขันบนพื้นฐานของความชำนาญการตามหลักการแบ่งแยกแรงงาน (Division of Labor) มีการแข่นขันอย่างเสรี มีการผลิตสินค้าที่ดี มีคุณภาพ และ ราคาย่อมเยาอันเป็นผลมาจากการแข่งขันกันอย่างเสรี ผู้บริโภคสามารถเลือกสินค้าได้

---

5. **ELIMINATING THE CONCEPT OF "THE PUBLIC GOOD" or "COMMUNITY"** and replacing it with "individual responsibility." Pressuring the poorest people in a society to find solutions to their lack of health care, education and social security all by themselves -- then blaming them, if they fail, as "lazy."

Around the world, neo-liberalism has been imposed by powerful financial institutions like the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and the Inter-American Development Bank. It is raging all over Latin America. The first clear example of neo-liberalism at work came in Chile (with thanks to University of Chicago economist Milton Friedman), after the CIA-supported coup against the popularly elected Allende regime in 1973. Other countries followed, with some of the worst effects in Mexico where wages declined 40 to 50% in the first year of NAFTA while the cost of living rose by 80%. Over 20,000 small and medium businesses have failed and more than 1,000 state-owned enterprises have been privatized in Mexico. As one scholar said, "Neo-liberalism means the neo-colonization of Latin America."

In the United States neo-liberalism is destroying welfare programs; attacking the rights of labor (including all immigrant workers); and cutting back social programs. The Republican "Contract" on America is pure neo-liberalism. Its supporters are working hard to deny protection to children, youth, women, the planet itself -- and trying to trick us into acceptance by saying this will "get government off my back." The beneficiaries of neo-liberalism are a minority of the world's people. For the vast majority it brings even more suffering than before: suffering without the small, hard-won gains of the last 60 years, suffering without end.

Elizabeth Martinez is a longtime civil rights activist and author of several books, including "500 Years of Chicano History in Photographs." Arnoldo García is a member of the Oakland-based Comite Emiliano Zapata, affiliated to the National Commission for Democracy in Mexico. Both writers attended the Intercontinental Encounter for Humanity and against Neo-liberalism, held July 27 -August 3,1996, in La Realidad, Chiapas.

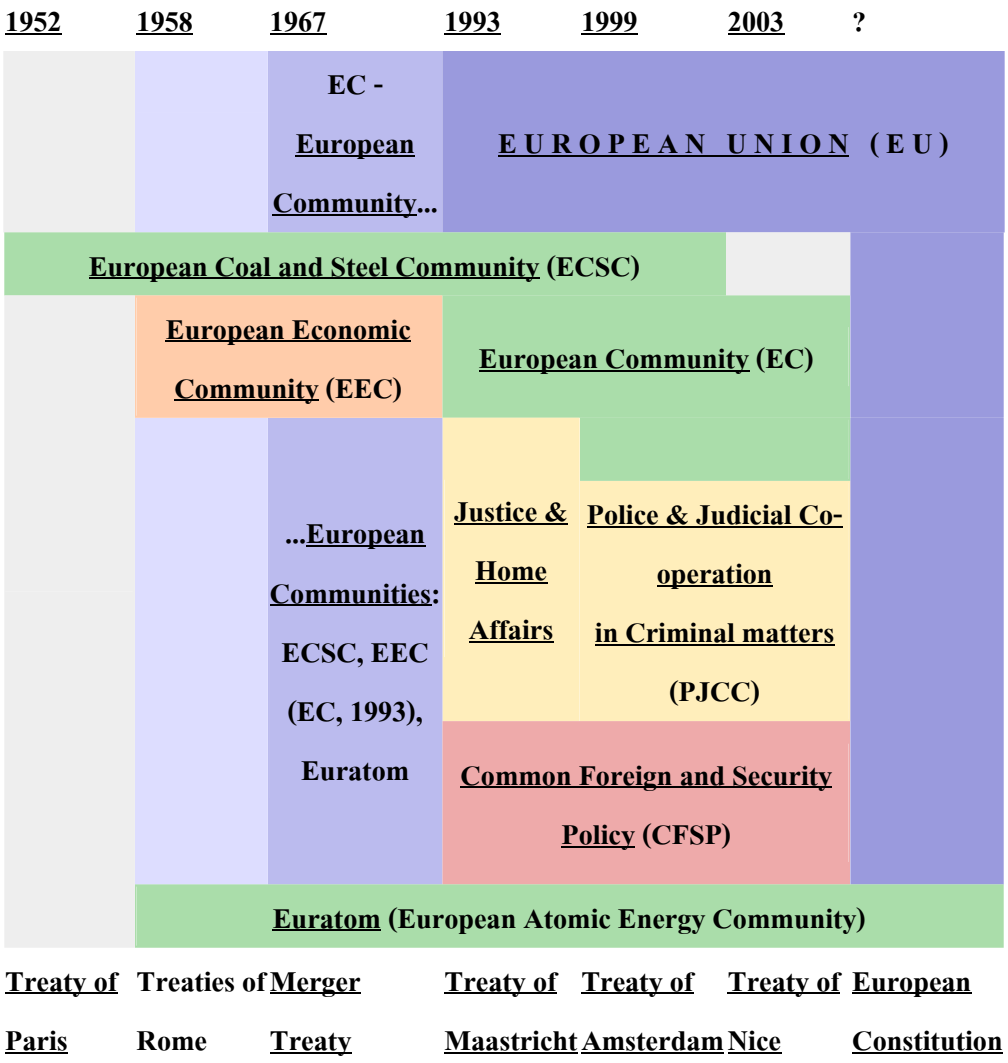
หลากหลายโดยเสรี จากทุกมุมโลก คุณภาพชีวิตของประชาชนจะดีขึ้น จะมีการเพิ่มการจ้างงานมากขึ้น จากการลงทุน มีการพัฒนาอย่างทั่วถึง และ รวดเร็ว ประเทศกำลังพัฒนาย่อมจะได้รับเม็ดเงินจากการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ มาพัฒนาชาติและประชาชน

อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดนตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นี้ไม่สามารถที่จะพิจารณาด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theoretical Aspects) โดยส่วนเดียวได้ เนื่องจาก **พรมแดนทางการเมืองมิได้เปิดเสรีด้วยโดยสอดคล้องกันกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน** ซึ่งรัฐภาคีแห่งสนธิสัญญา ความตกลงทางเศรษฐกิจ หรือ ภายใต้กรอบการเปิดเสรีระดับระหว่างประเทศ หรือ ระดับภูมิภาค ได้ตกลง อนุญาตให้ สินค้าที่ข้ามพรมแดน และ การลงทุน นักลงทุน ที่ข้ามพรมแดน ข้ามแดนได้โดยเสรี ภายใต้กรอบแห่งพันธะการเปิดเสรีที่ตกลงกันระหว่างรัฐดังกล่าว และได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) หรือ ชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment) ทั้งระดับ Pre-entry และ Post-entry ตลอดจนได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่สำหรับการลงทุน และ นักลงทุน ที่ข้ามพรมแดนไปประกอบการในประเทศต่างๆทั่วโลก แต่พรมแดนทางการเมือง (Political Border) ที่ถูกกำหนดโดยขอบเขต ของเขตแดนแห่งรัฐ อันประกอบกันขึ้นโดยองค์ประกอบของการเป็นชาติรัฐนั้น มิได้มีการเปิดเสรีให้ประชากรเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนแห่งชาติรัฐซึ่งกันและกัน ได้โดยเสรีดุจเดียวกับการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนไม่ นอกจากกลุ่มประเทศที่รวมตัวทางเศรษฐกิจ เช่น สหภาพยุโรป[2] (European Union) ที่มีระดับการรวมตัว ทั้งทางเศรษฐกิจ นโยบาย ตลอดจนนโยบายต่อภายนอกกลุ่มสหภาพ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีสถาบัน หรือ องค์กรเหนือรัฐ มีกรอบแห่งกฎหมายในระดับสหภาพ มีการบังคับการตรง (Direct Effect) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการรวมตัวทางเศรษฐกิจให้เป็นตลาดเดียว และ มีการเคลื่อนย้ายคน หรือ แรงงานอย่างเสรี หากแต่ประเทศต่างๆยังคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในการไม่เปิดเสรีให้ประชากรข้ามแดนนอกจากการกลั่นกรองตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลากหลาย ทั้งทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และ ความมั่นคง เป็นต้น

[2] Treaty of Rome in 1957 and Treaty of Maastricht in 1993 and related treaties.

Timeline of the Treaties and EU Constitution

European Union - treaties, structure, history



"**THREE PILLARS**" - European Communities (EC, Euratom), Common Foreign and Security Policy (CFSP), Police and Judicial Co-operation in Criminal matters (PJCC)

ดังนั้นสภาพการณ์โดยทั่วไปของประเทศต่างๆในโลกจึงมีความไม่สมมาตร หรือ ความลักลั่นในการเปิดเสรีของสองระบบ (Economic Liberalization and Exclusive Sovereignty) จึงก่อให้เกิดอุปสรรค ในการ เข้าถึงสินค้า บริการ และ ความมั่งคั่ง อุดม สมบูรณ์ (Wealth) ตาม อุดมคติของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง อีกทั้ง การได้รับสิทธิ เสรีภาพอย่างแท้จริงภายใต้

อุดมการณ์ ของระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดนไม่อาจจะเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การแข่งขันโดยสมบูรณ์ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เองก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้จริงในตลาด ไม่ว่าตลาดใดๆ แม้แต่ตลาดในประเทศ หรือชุมชนเดียวกันเองก็ตาม ยิ่งเป็นตลาดโลกที่มีพรมแดนทางการเมือง และ มีเขตแดนแห่งรัฐที่จำแนก ประชากร ออกจากกัน ยิ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้อย่างยิ่งตามอุดมคติเศรษฐกิจโลกที่ไร้พรมแดน กอร์ปกับการกีดกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศที่กำลังพัฒนาในการเข้าถึงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ของประชากรข้ามแดนแล้ว ยิ่งเป็นความห่างไกลต่ออุดมคติตลาดการค้าโลกเสรีอย่างแท้จริงที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ และเป็นสิ่งที่ยากยิ่งในขณะปัจจุบัน หรือ แทบจะไม่อาจเป็นไปได้เลย ที่ประเทศในโลกนี้จะยินดีเปิดพรมแดนทางการเมืองเพื่อให้ประชากรข้ามแดนซึ่งกันและกันในการบริโภค ความมั่งคั่ง ตามหลัก Free Entry หรือ Free movement of People ตลอดจนได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และ เยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ทั้งในระดับก่อน และ หลังการข้ามแดนของประชาชน (Pre-entry and Post entry) ดุจเดียวกับการเปิดเสรีการค้า และ การลงทุน สำหรับสินค้า ทุน และ บริการ

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจโดยส่วนเดียว จึงเป็นการเปิดเสรีสำหรับผู้ประกอบการ หรือ นักลงทุน ในการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดสำหรับการประกอบการ (Profit Maximization) มากกว่าที่จะคำนึงถึงผู้บริโภคอย่างแท้จริง แต่ไม่ได้เปิดเสรีโดยสิ้นเชิงสำหรับประชากรผู้บริโภคในการเข้าถึงสินค้า บริการ และ ความมั่งคั่ง แม้การเปิดเสรีทางการค้า สินค้า และ บริการย่อมกระทำได้ ไม่จำเป็นต้องข้ามแดนไปบริโภคในแต่ละมุมโลกก็ตาม แต่อำนาจซื้อ (Purchasing Power) สำหรับประเทศที่ยากจนกว่าย่อมยากที่จะเข้าถึงสินค้า และบริการที่มีราคาแพง และมีมาตรฐาน คุณภาพสินค้าสูงจริงๆ ดังที่ปรากฏให้เห็น แม้แต่สินค้าคุณภาพสูงที่ผลิตภายในประเทศ กลับนำส่งออกมากกว่าจะจำหน่ายเพื่อการบริโภคภายในสำหรับประชากรในประเทศเอง และยิ่งกว่านั้น อำนาจตลาด ตามกลไก อุปสงค์ และ อุปทาน (Demand and Supply) สามารถที่จะเป็นตัวแปรในการจัดสรร สินค้า และ บริการคุณภาพสูง ไปสู่ชุมชนของผู้มั่งคั่งมากกว่าตลาดของผู้ยากไร้ คุณภาพสินค้าก็จะมีการจำแนกตามกำลังซื้อ และ เงินตราในแต่ละตลาด ตลาดยังจำแนกเป็นตลาดสำหรับผู้บริโภคระดับสูง ระดับกลาง และ ระดับล่าง ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องคุณภาพสินค้า เช่น คำว่า “สินค้าคุณภาพ ส่งออก” ซึ่งสะท้อนความจริงในข้อนี้

นอกจากนั้นปัญหาการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และ เสรี ยังถูกจำกัดโดย การผูกขาดทางการค้า หรือ การจำกัดการค้ารูปแบบต่างๆ (Restrictive Business Practices)[3] ที่ต้องอาศัยกฎหมายว่า

[3] 1. Horizontal restraints or the hard-core cartels among firms in an oligopolistic market, engaging, for example, in price fixing, output restrictions, market division, customer allocation, and collusive tendering and other anti-competitive co-operation between firms selling competing products. All these business practices distort prices and the allocation of resources as well as resulting in a dysfunctional market that causes consumer disadvantages[3]. Fair competition would exist if no single supplier or consumer could influence the market price. Competition laws and policy may play an important role not only in prohibiting the formation of cartels but also in balancing the competitive effects of each firm in the market.

2. Vertical restraints or distribution strategies between manufacturers, suppliers or distributors, such as: tying the sale of one good as a condition for the purchase of another good; exclusive dealing (the seller requires the buyer to purchase the products only from the seller); territorial restraints (the seller requires the buyer/distributor to resell the product within a limited geographical area); and resale price maintenance (the seller requires the buyer to resell the product only at a specified price). Resale price-fixing also tends to be generally prohibited. The pro- and anti- competitive effects of such vertical restraints need to be evaluated and where necessary controlled.

3. Abuse of intellectual property rights (IPR), for example where technology-licensing arrangements abuse the monopoly position of IPR holders, such as through non-competition clauses and the so-called 'grant back'. This means the licensee is required to assign inventions made in the course of working on the transferred technology back to the licensor. Another aspect of IPR abuse, "non-contestation clauses", is that the licensee is prevented from contesting the validity of the IPR or other right of the licensor. IPR abuses might be subject to general competition rules on horizontal and vertical restraints.

4. Abuse of market dominance: dominant firms accounting for a significant market share may attempt to monopolies a market, for instance through excess prices, price discrimination, predatory low prices, refusal to deal, or vertical restraints. Rules against the abuse of a dominant position may be conduct-oriented, in other words, a general prohibition against monopolizing and foreclosure of competition. Another approach is result-oriented, with a prohibition for example of predatory pricing only if the losses can be recouped.

5. Mergers and acquisition policies, where horizontal, vertical or conglomerate mergers, may reduce competition or decrease efficiency. Merger policies may be designed to ensure the contestability of markets by preventing monopoly or price-setting by a single seller and price-taking by a single buyer, as well as oligopolistic or monopolized market power. On the other hand, acquisition policies also overlap with industrial policy instruments.

ด้วยการป้องกันการผูกขาด หรือ กฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่มีประสิทธิภาพ และ สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งปรากฏในทางปฏิบัติว่ามีความสลับซับซ้อน และ ยากยิ่งในการบังคับการ มีช่องทางต่างๆที่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร[4] การเปิดการลงทุนเสรีจึงจำเป็นต้องกำกับควบคู่ไปกับการมีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันอย่างเสรีที่เป็นธรรม ที่กล่าวว่า

> **"The culture of FDI liberalization that has grown world-wide and has become pervasive, needs to be complemented by an equally world-wide and pervasive culture of competition, which needs to recognize competing objectives" (UNCTAD, 1997).**

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ สาเหตุใดที่ทำให้คนชาติขาดโอกาสการพัฒนา และ มีฐานะยากจนหากตกอยู่ภายใต้ความตกลงรูปแบบใหม่ ซึ่งตามแนวคิดระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดน เชื่อว่าการเปิดเสรีทำให้ระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจดีขึ้น ในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องศึกษาหลายมิติ มิใช่ตัวเลขอย่างผิวเผินทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว โดยเฉพาะกรอบของกฎหมายภายใต้ความตกลงยุคหลังการเจรจา Doha Round นั้นล้วนแต่เอื้อประโยชน์ของนายทุนและ ประเทศมหาอำนาจมากกว่า ประเทศกำลังพัฒนาและ ประชากรของประเทศดังกล่าว และกรอบของกฎหมายภายใต้ความตกลงยุคใหม่ที่สำคัญ คือ การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เป็นของนายทุนเจ้าของเทคโนโลยีอันมีสิทธิบัตร หรือ ลิขสิทธิ์ หรือ เป็นผู้ทรงสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้รับการคุ้มครองในระบบใหม่ที่เข้มงวด และเป็นเอกสิทธิ์ ตามกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งมีการคุ้มครองภายใต้ข้อบทการลงทุนที่ห้ามการบังคับการถ่ายโอนทางเทคโนโลยี (Technology

---

6. Public undertakings and enterprises with special privileges, which are not required to behave according to market principles, (Art. XVII of the GATT and Art. 90 of the EC Treaty) in view of their market power or financial independence. This includes firms with exclusive trading rights and monopolies.

[4] Korah, Valentine (1968) *Monopolies and Restrictive Practices.* Middlesex: Penguin Book Ltd. ,Korah, Valentine (1996) *Case and Materials on E.C. Competition Law.* London: Sweet and Maxwell. ,Korah, Valentine (1997a) *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice.* Sixth Edition. Oxford: Hart Publishing. ,Korah, Valentine (1997b) *Competition Law in the European Communities.* Vol. IIIA: Rules in the International Field, situation at the 31 December 1996. Brussels and Luxembourg: European Commission.

Transfer) ซึ่งเป็นช่องทางให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีโอกาสเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ผ่านทางการถ่ายโอนเทคโนโลยีนั้นๆ ที่มากับการลงทุน เป็นต้น แต่ยุคปัจจุบันช่องทางการเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ผ่านช่องทางนี้กำลังถูกปิดกั้นลงโดยข้อบทของ FTA โดยถือว่าเป็น มาตรการทางการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า (Trade related Investment Measures หรือ TRIMs)[5] ที่สามารถห้ามกระทำได้หากคู่ภาคีตกลงกัน หากการเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวถูกระงับปิดกั้นลง ก็เป็นการตัดโอกาสในการพัฒนาอีกทางหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าขัดต่อหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน และ สิทธิของรัฐต่างๆที่จะได้รับการพัฒนา และ การเข้าถึงเทคโนโลยี ทั้งนี้ตาม The Principle of Right of Every State to Benefit from Science and Technology และ ตามหลักการ The Principle of the Right to Development นอกจากนี้ยังฝ่าฝืนต่อ The International Code of Conduct for the Transfer of Technology ตลอดจนหลักการที่เกี่ยวข้องภายใต้ The Charter of Economic Rights and Duties of States และ The New International Economic Order[6]

การตกลงทำสนธิสัญญา ความตกลงทางเศรษฐกิจ จึงมิใช่สิ่งที่จะพิจารณาอย่างฉาบฉวยหรือพิจารณาเพียงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพียงมิติเดียว จำเป็นที่จะต้องใช้ **ปัญญาในการพิจารณาอย่างลึกซึ้ง** การเปิดเสรี ที่จะเป็นไปตามอุดมคตินั้นยากยิ่งนัก มีอุปสรรค ตัวแปรมากมาย แม้แต่อิทธิพลของอำนาจสื่อโฆษณายังสามารถบิดเบือนคุณประโยชน์อย่างแท้จริงของสินค้าได้ และมีอิทธิพลสามารถสร้างรูปแบบ และ กำหนด พฤติกรรมการบริโภคได้อย่างมหัศจรรย์ จะเห็นได้ว่าสินค้าที่ทำรายได้สูงสุด สร้างความมั่งคั่งให้แก่ผู้ประกอบการล้วนแต่เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเหล้า เบียร์ บุหรี่ สิ่งเสพติดรูปแบบต่างๆ รวมทั้งสินค้ามอมเมาผู้บริโภคชนิดต่างๆ งบประมาณของผู้ประกอบการที่ทุ่มทุนเพื่อสื่อโฆษณานั้นมากมายมหาศาล หากการค้าคำนึงเพียงผลประโยชน์ทางการเงินโดยไม่คำนึงถึงคุณค่า และ คุณภาพชีวิต ผู้ประกอบการสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค อุปโภค และ นำเสนอสินค้า ในรูปแบบ ชนิด ประเภท หรือแม้แต่ การสร้างสินค้าใหม่ ขจัดสินค้าเดิม โดยกลยุทธการตลาดได้ไม่ยาก นี่เป็นเพียงตัวอย่างประการเดียวของอิทธิพลของนายทุน ต่อคุณภาพสินค้า สามารถกำหนด อุปสงค์ อุปทานให้อยู่ในกำมือได้โดยง่ายทีเดียว

---

[5] ภายใต้ความตกลง TRIMs ขององค์การ การค้าโลกมิได้ห้ามการใช้มาตรการทางการลงทุน หากมิได้ใช้โดยฝ่าฝืนหลัก การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และ มิได้ใช้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการรับการลงทุน หรือ การให้สิทธิพิเศษ (Incentives) แก่นักลงทุนดังนั้นการที่รัฐคู่ภาคีมาตกลงห้ามใช้มาตรการทางการลงทุนเองจึงเป็นการกำหนดมาตรการที่มากกว่าที่กำหนดใน WTO ที่เป็น WTO-Plus นั่นเอง

[6] Resolution No. 3201 (S-VI) item 7, adopted on 1 May 1974 by the General Assembly of the United Nations.

สิ่งที่ควรพิจารณาอย่างยิ่งนอกจาก ความเป็นไปได้ยากของการแข่งขันอย่างสมบูรณ์แล้ว ความตกลงทางเศรษฐกิจในรูปแบบใหม่ที่กระทำกันขึ้น หลังการเจรจา Doha Round นั้น ล้วนแล้วแต่ ต้องการกำหนดกรอบ ระเบียบ การค้า การลงทุน เสรีแนวใหม่ ที่ไม่อาจบรรลุผลได้ภายใต้กรอบการเจรจาของ องค์การ การค้าโลกทั้งสิ้น และ ย่อมต้องย้อนไปพิจารณาว่าสาเหตุใด การเจรจารอบ Doha Round ซึ่งกำหนดไว้ว่าเป็น **รอบการเจรจาเพื่อการพัฒนา** จึงไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จ และ มีการโต้แย้งอย่างมาก เนื่องจากผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา และ ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่อาจจะตกลงกันได้ อีกทั้งการก้าวล่วงสู่การลดทอนอำนาจอธิปไตย ของประเทศในด้านต่างๆมีมากขึ้นเพื่อให้มีการเปิดเสรี ซึ่งกระทบต่ออำนาจอธิปไตย ประเทศมหาอำนาจจึงเปลี่ยนยุทธศาสตร์การเจรจามาเป็นการเจรจาในระดับทวิภาคี โดยอาศัยอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่สูงกว่ามาเป็นแรงกดดัน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ความตกลงชนิดนี้ จะกระทำในกลุ่ม Cluster ที่ประเทศมหาอำนาจกระทำต่อประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นคู่ค้า เป็นกลุ่ม และ ข้ามกลุ่ม

หากพิจารณาอย่างถ่องแท้ โดยแท้จริงแล้ว หากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไม่หลงกลไปตกลงทำความตกลงชนิดนี้เลย ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็ไม่ต้องวิตกกังวลว่าใครจะเสียเปรียบใคร **แท้จริงแล้วประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ต้องเร่งทำความตกลงที่เรียกว่า FTA กับประเทศคู่ค้าที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ต่างหากที่เกรงว่าตนจะเสียเปรียบ ประเทศมหาอำนาจอื่นๆที่สามารถทำ FTA กับประเทศที่กำลังพัฒนาไปมากกว่าตน** ดังนั้นเมื่อศึกษาข้อบทในความตกลง FTA ทั้งหลายที่กระทำหลังการเริ่มเจรจารอบ Doha Round อย่างลึกซึ้งจะพบความจริงว่าความตกลงชนิดนี้มิได้มุ่งเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าอย่างจริงจัง แต่มีความซ่อนเร้นในเรื่องการ **กำหนดกรอบ ระเบียบ (Re-regulate) ของการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และ การค้าบริการ การคุ้มครองการลงทุน และ นักลงทุน ตลอดจนกลไกการยุติข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา** การลดกำแพงภาษีเป็นเหยื่อล่อให้ประเทศกำลังพัฒนาหลงยินยอมทำ FTA ด้วยนั้นเป็นกลยุทธ เนื่องจาก ไม่ว่าจะมีการลดกำแพงภาษีให้มากเพียงใด ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีการนำเข้าสินค้าของประเทศนั้นมากขึ้นตามจำนวนที่คาดหมายเป็นตัวเลขประมาณการไว้ ยิ่งการทำ FTA เป็นเรื่องของการเจรจาต่อรอง FTA จึงมิใช่ความตกลงทางเศรษฐกิจในการเปิดเสรี แต่เป็นการตกลงในการให้สิทธิพิเศษ (Preferential Arrangement) ความลักลั่นในการทำให้ตลาดเสรียิ่งไม่เป็นจริงมากขึ้น

2.2 ความเป็นชาติรัฐ และ อำนาจอธิปไตย

กฎหมายระหว่างประเทศ ได้กำหนด นิยาม องค์ประกอบของการเป็น ชาติรัฐ (Nation State) กล่าวคือ รัฐจะต้องประกอบไปด้วย เขตแดน (Territory) ประชากร (People) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และ รัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย (Legitimate Government) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า องค์ประกอบทั้งสี่ประการ ไม่อาจจะแยกออกจากกันได้ หากขาดองค์ประกอบใด องค์ประกอบหนึ่ง ความเป็นชาติรัฐ ย่อมไม่อาจจะดำรงอยู่ได้ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และ ไม่อาจจะพิจารณาได้ว่าชาติรัฐดังกล่าว มีความสามารถ และ สถานะทางกฎหมายในทางระหว่างประเทศ ในการที่จะดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในประชาคมโลกได้อย่างสมบูรณ์

องค์ประกอบของการเป็นชาติรัฐดังกล่าว พิจารณาได้ว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ การมีเขตแดนที่แน่นอน[7] การมีประชากรของรัฐนั้นๆ ซึ่งประชากรอาจจะประกอบด้วยคนชาติ และ คนต่างด้าวด้วย ตลอดจนการมีรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยครรลองครองธรรม หรือโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำหน้าที่โดยชอบในการบริหาร จัดการ ปกครองชาติรัฐนั้นๆ และองค์ประกอบที่เป็นทั้งรูปธรรม และ ลักษณะทางนามธรรม กล่าวคือ การมีอำนาจอธิปไตย อันเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ที่แสดงถึงอำนาจเด็ดขาดเหนือเขตแดน และ ประชากร หรือ พสก ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐดังกล่าว ภายในขอบเขตแห่งเขตแดนของรัฐ ที่รัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย และ ที่รัฐมีอำนาจรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยรัฐอาจจะแสดงเจตจำนงในการ จำกัด ลดทอนอำนาจรัฐในบางระดับ เพื่อที่จะผูกพันตนตาม พันธะ ความผูกพัน ภายใต้ ความตกลง หรือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งระดับทวิภาคี พหุภาคี หรือในระดับระหว่างประเทศ เพื่อการดำเนินความสัมพันธ์ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือ ความร่วมมืออื่นๆ ระหว่างประเทศ แต่ไม่ว่าการตกลงทำสนธิสัญญา หรือ ความตกลงใดๆ ย่อมไม่ก้าวล่วงถึงระดับ จำกัด หรือ ลดทอน แก่นอำนาจอธิปไตย (Core Sovereignty) ของชาติรัฐนั้นๆ อันมิอาจล่วงละเมิดได้ และ ไม่ว่ารัฐนั้นๆ จะเล็ก หรือ ใหญ่ ก็ตาม ต่างมีฐานะ ศักดิ์ศรี ที่เท่าเทียมกัน และ ไม่อาจที่รัฐใดจะแทรกแซง ต่อรัฐอื่นใดได้ เว้น แต่รัฐดังกล่าว ยินยอม เพื่อเหตุผลทางการเมือง ผลของสนธิสัญญา หรือ โดยการต้องปฏิบัติตามพันธกิจที่รัฐนั้นๆได้ผูกพันด้วย

---

[7] เขตแดนของรัฐประกอบด้วยส่วนต่างๆได้แก่ พื้นดิน พื้นน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง อันเป็นน่านน้ำภายใน รวมทั้งแม่น้ำระหว่างประเทศในส่วนที่ผ่านดินแดนรัฐนั้นๆ อ่าว และทะเลอาณาเขต อากาศเหนือพื้นดินและพื้นน้ำ ตลอดจนลึกลงไปใต้ผิวดินถึงแก่นโลก นอกจากนั้นบางประเทศยังมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างจากดินแดนปกติ ซึ่งมีลักษณะดินแดนเป็นหมู่เกาะและเขตแดนของรัฐที่เป็นน่านน้ำของหมู่เกาะด้วย

เขตแดนและเขตอำนาจของรัฐ[8]ตามกฎหมาย และ เขตแดนทางการเมือง เป็นเครื่องแสดงอำนาจอธิปไตย และ เป็นการแบ่งแยกขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ[9] โดยมีประชากรที่อยู่ภายในเขตแดนของรัฐนั้นๆ เป็นพสก ของแผ่นดิน ชาติรัฐ ทั้งปวงซึ่งทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือเขตแดนของรัฐ และ ซึ่งมีเขตอำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงมีทั้งสิทธิ อำนาจ และ หน้าที่ต่อพสกของแผ่นดิน ดังเช่น หน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองคนชาติของตน ทั้งที่อยู่ภายในเขตแดนของรัฐ และ ที่อยู่นอกเขตแดนของรัฐ ในฐานะคนต่างด้าวในรัฐอื่น[10] อำนาจอธิปไตย และ หน้าที่ของรัฐในการปกป้องคนชาติ ยังสามารถเอื้อมไปถึง ภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) กล่าวคือการคุ้มครองคนชาติของตนทางการทูต เมื่อคนชาติของรัฐนั้นๆ ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐอื่น และถูกปฏิเสธความยุติธรรมเป็นต้น นอกจากนั้นเขตอำนาจรัฐในการบังคับใช้กฎหมายเหนือบุคคลซึ่งเป็นคนชาติแม้อยู่ต่างแดนยังสามารถ อาศัยจุดเกาะเกี่ยวแห่งการเป็นคนชาติเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยทางศาลได้ เช่นการบังคับใช้กฎหมายอาญา ตามหลักบุคคล และ หลัก Extra territorial Principles ตาม ทฤษฎีผลของการกระทำ (Effect Doctrine) แม้การกระทำความผิดได้เกิดขึ้นนอกอาณาจักร หากผลของ

---

[8] รัฐยังมีเขตอำนาจเหนือกิจกรรมบางอย่างถัดไปจากทะเลอาณาเขตของรัฐ เช่น เขตต่อเนื่อง (contiguous zone) ซึ่งรัฐมีอำนาจที่จะปฏิบัติการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการศุลกากร การรัษฎากร การอนามัย และการเข้าเมือง ส่วนเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) และไหล่ทวีป (continental shelf) ซึ่งเป็นบริเวณที่รัฐมีเพียงสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) หรือมีเขตอำนาจเฉพาะกิจกรรมบางอย่างโดยเฉพาะในการสำรวจและแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ เขตอำนาจที่กล่าวนี้ จึงมิใช่เป็นเขตอำนาจเหนือดินแดนอย่างเคร่งครัด และเขตอำนาจเหนือบริเวณดังกล่าวก็มิใช่อำนาจที่สมบูรณ์ (not plenary) หากแต่เป็นเขตอำนาจซึ่งใช้เฉพาะกิจกรรมบางประเภทเท่านั้น กระนั้นก็ตาม เขตอำนาจเหนือบริเวณที่กล่าวนี้ก็มีลักษณะทำนองเดียวกับเขตอำนาจเหนือดินแดน (analogous to territorial jurisdiction) ในแง่ที่ว่า เขตอำนาจดังกล่าวใช้แก่บุคคลทุกคน และใช้โดยรัฐ ๆ หนึ่งภายในบริเวณที่ระบุไว้

[9] เขตแดนเป็นเครื่องกำหนดขอบเขตของดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ กำหนดขอบเขตแห่งการมีสิทธิและหน้าที่ระหว่างประเทศของรัฐ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแบ่งแยกอำนาจของรัฐออกจากกันโดยเด็ดขาด เว้นแต่กรณีที่รัฐต่างๆได้แสดงเจตจำนงในการให้ความร่วมมือระหว่างกันในกรอบของความร่วมมือที่ได้ตกลงระหว่างกันไว้ เขตแดนจึงเป็นทั้งเครื่องชี้แสดงและจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ

[10] การให้ความคุ้มครองคนชาติของตนในต่างแดนหากไม่ได้รับความยุติธรรม และถูกปฏิเสธความยุติธรรม ตามครรลองการคุ้มครองคนชาติทางการทูต (Diplomatic Protection) และการเรียกร้องให้รัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การกระทำได้เกิดขึ้นในเขตแดน หรือ อาณาจักรของรัฐใด รัฐนั้นย่อมมีเขตอำนาจดำเนินการกับการกระทำผิดนั้นๆได้ หลักการนี้ได้ขยายการบังคับใช้ ให้ครอบคลุมไปถึงการกระทำผิดทางเศรษฐกิจด้วย เช่น การกระทำผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน Competition Law เป็นต้น

2.3 พันธะ หน้าที่ของรัฐ

อำนาจอธิปไตยแห่งชาติรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ ได้รับการรับรองทั้งภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และ ภายใต้ ตราสาสน์ระหว่างประเทศทั้งปวง อีกทั้งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นพร้อมกับการเป็นชาติรัฐ และ ประชาชนของแผ่นดิน เกิดขึ้นพร้อมกับการมีเขตแดนที่แน่นอน ที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจอธิปไตย และ มาพร้อมกับการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งหน้าที่ของรัฐ รัฐทั้งปวงในฐานะสมาชิกแห่งประชาคมระหว่างประเทศมีฐานะที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และรัฐทั้งปวงย่อมต้องดำรงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางสันติวิธี ด้วยการร่วมมือระหว่างกัน บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน หน้าที่หลักของรัฐ คือการ ทำนุบำรุงชาติรัฐ และ ประชาชนให้มีความอยู่ดี กินดี มีมาตรฐานการครองชีพที่ดี และเป็นพันธะกิจระหว่างประเทศในอันที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนา และ การขจัดความยากจน เป็นเป้าหมายหลักของประเด็นปัญหาในประชาคมระหว่างประเทศ ตั้งแต่ในอดีต จนล่วงสู่ยุคศตวรรษที่ 21 การพัฒนามีบทบาทอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมสันติภาพ และ ความมั่นคง และเป็นวัตถุประสงค์ที่ได้รับการรับรองในองค์การสหประชาชาติ และ ปรากฏอยู่ใน The Millennium Declaration ซึ่งเป็นการวางรากฐานของการกำหนดวาระสากลแห่งประชาคมโลกในศตวรรษที่ 21 ภายใต้ปฏิญญา The Millennium Declaration ดังกล่าว ได้ยืนยันในพันธะกิจของประชาคมระหว่างประเทศต่อคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันได้แก่ <u>เสรีภาพ ความเสมอภาค ความเป็นเอกภาพ ภราดรภาพ ความสมานฉันท์ ปรองดอง อดทน อดกลั้น และ การเคารพต่อสภาพธรรมชาติ หรือ ความเป็นธรรมชาติ ตลอดจน ความรับผิดชอบร่วมกันของชาติรัฐทั้งหลายในประชาคมระหว่างประเทศ</u>[11] ข้อบทใน The Millennium Declaration ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการแปร แนวคิด และ พันธะกิจดังกล่าว ให้เป็นการดำเนินการในทางปฏิบัติ และ เน้นย้ำ ระหว่างกัน ใน

[11] freedom, equality, solidarity, tolerance, respect for nature and shared responsibility

อันที่จะพัฒนา และ ขจัดความยากจน[12]ให้หมดสิ้นไปจากสังคมมนุษย์ ทั้งนี้เนื่องจากแม้ว่าผลิตภัณฑ์อาหาร และ พืชพันธุ์ธัญญาหารทั้งหลายที่ผลิตได้ในโลกนี้จะเพิ่มปริมาณมากขึ้น แต่ปรากฏว่าปริมาณคนที่ขาดแคลนอาหาร อดอยากหิวโหย กลับเพิ่มปริมาณมากขึ้นในอัตราส่วนปีละ 1.5 ล้านคนทุกๆปี โดยเฉพาะคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนามีปริมาณถึง 500 ล้านคนทีเดียว[13] และทั้งๆที่มนุษยชาติสามารถผลิตปริมาณอาหาร และ สิ่งจำเป็นในการดำรงชีพเพียงพอสำหรับมนุษย์ทุกคน แต่ประชากรมนุษย์อีกจำนวนมากขึ้นทุกปีที่ขาดแคลนอาหาร ที่อยู่อาศัย และ สิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ และโดยสิทธิของการเกิดมาเป็นมนุษย์ หรือ สิทธิมนุษยชนนั้นรับรองการมีสิทธิที่จะได้รับอาหาร และ มีที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ตามมติสหประชาชาติที่ 41/146 “Realization of the Right to adequate housing” และ ถือเป็นสิทธิมนุษยชน ที่รัฐพึงต้องให้การรับรองดูแล และ นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง[14] โดยมติดังกล่าวได้รับรองว่า “The Shelter is in essence a basic human right”[15] และ “Every human being should from birth have the national right to make use of a piece of land to build a house for himself and his family”[16] หลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ใน มาตรา 25 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในความเป็นจริงปรากฏว่าประชากรถึง 1 พันล้านคน[17] ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และในจำนวนนี้มีประชากรถึง 100 ล้านคนที่ไม่มีแม้แต่ร่มเงาให้พักพิง และ หนึ่งในหกของอัตราดังกล่าวอยู่แออัดอยู่ในเมืองโดยไม่มีที่พักพิงเลย และ ทุกๆ 1 นาทีจะมีเด็กที่เสียชีวิตจากการหิวโหยขาดอาหาร และ เจ็บป่วยด้วยโรคที่หลีกเลี่ยงได้ถึงจำนวน 28 คน ประเด็นดังกล่าวที่นำเสนอมานี้เองที่ชี้ให้เห็นว่า **เป็นอำนาจ หน้าที่ของรัฐ** ในการรับผิดชอบจัดการให้แก่ประชากรของตน **รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องมีทั้งอำนาจ และ หน้าที่**ในการปกป้อง ดูแล รักษา คนชาติของตนภายใต้บริบทแห่งความเป็นอธิปไตย และ จำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณ และ การจัดการเพื่อความอยู่ดี กินดีของประชากร และ ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจที่จะบริหาร จัดการ งบประมาณ และ รายได้

---

[12] The Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, adopted in 1974, by the World Food Conference, solemnly proclaimed that everyman, woman, and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition.

[13] UN Doc. A/42/19, p.2.

[14] UN Doc. A/42/PV. 34, p. 82.

[15] UN Doc. A/42/PV. 35, p. 35.

[16] UN Doc. A/42/PV. 35, p. 42.

[17] ประชากรทั้งโลก ณ. เวลาปัจจุบันมีประมาณ 6,600 ล้านคน ซึ่งหมายความว่าประชากร 1 ใน 6 ของประชากรทั้งโลกไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และ ประมาณ 100 กว่าล้านคนที่ไม่มีแม้แต่ร่มเงาให้พักพิง

จากการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่สามารถยืนอยู่บนความสามารถของตนเองได้ แต่ประเทศที่กำลังพัฒนานั้นไม่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะบริหาร จัดการได้ทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความยากจน จากรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รายงานว่า จะต้องใช้งบประมาณถึง 116,000 ล้านเหรียญสหรัฐ จึงจะสามารถจัดหาที่อยู่ให้แก่ประชากรที่ขาดไร้ที่อยู่อาศัยนี้ได้[18] แต่งบประมาณดังกล่าวนับได้ว่าเล็กน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่สูญเสียไปกับอาวุธสงครามกล่าวคือ งบประมาณโลกในปี 1985 นั้นใช้งบประมาณถึง 1 ล้าน ล้าน เหรียญสหรัฐไปกับอาวุธยุทธโธปกรณ์ หรือ ใช้งบประมาณ 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ทุกๆ 1 นาที คิดเป็นจำนวนเงินถึง 6% ของผลผลิตของโลกทีเดียว ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าหากมนุษย์นำเงินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์จะเกิดผลดีมากมายเพียงใด และ เห็นได้ว่าโลกแห่งวัตถุนิยม และ ทุนนิยม ที่ไร้มนุษยธรรมไม่ได้ทำให้โลกมนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้เลย และ การค้า การงทุน ระหว่างประเทศที่เอื้อประโยชน์เพื่อนายทุนโดยฝ่ายเดียว ย่อมนำมาซึ่งการเบียดเบียนทรัพยากรของโลกไปเพื่อประเทศมหาอำนาจ และสามารถจัดสรร ความมั่งคั่งไปในทางที่ทำลายมนุษยชาติกันเองได้โดยง่าย

และถือเป็นปัญหาของประชาคมโลกโดยส่วนรวม และ ถือเป็นเป้าหมายหลักในอันที่จะรังสรรค์สันติประชาคม ความมั่นคงและธำรงรักษาสภาพ ความเป็นอยู่ที่เหมาะควรแก่การดำรงชีพของมนุษย์ทุกคน นอกจากนี้ ยังเป็นอำนาจของรัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และ รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ ของโลกให้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ให้สมบูรณ์ สะอาด สดใส สวยงามเพื่อมวลมนุษยชาติสืบไป.[19]

2.4 วิวัฒนาการของการกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา The Evolution of the International Development Law

วิวัฒนาการของประชาคมระหว่างประเทศในการ คำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ การขจัดความยากจนของมวลมนุษยชาติ ได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังในยุคหลังการประกาศอิสรภาพของประเทศต่างๆ ที่เคยเป็นเมืองขึ้นในยุคอาณานิคม[20] และยุคหลังสงครามโลก กฎบัตรว่าด้วยสิทธิ

---

[18] Bulajic, Milan (1993) *Principles of International Development Law* second edition, Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers. pp. XV-XVI.

[19] UNGA/RES/55/2, 18 September 2000.

[20] ระบบอาณานิคมตะวันตกซึ่งครอบคลุมดินแดนทั่วโลกถึง 80% ของพื้นผิวโลกทั้งหมด และมีประชากรกว่า75% ทั่วโลกที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจแห่งเจ้าอาณานิคมเป็นระยะเวลานานหลายร้อยปี และกฎหมาย กรอบระเบียบ

หน้าที่ ทางเศรษฐกิจ ของรัฐ (The Charter of Economic Rights and Duties of States)[21] นับว่าเป็นก้าวแรกของการประมวล และพัฒนาการของหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนายุคใหม่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ปฏิญญา สหประชาชาติว่าด้วยการจัดตั้ง ระเบียบเศรษฐกิจใหม่ระหว่างประเทศ (The UN Declaration on the Establishment of a New International Economic Order) และหลักการว่าด้วยอธิปไตยถาวรของชาติรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (The Principle of the Right to Economic Self Determination - Permanent Sovereignty over Natural Resources) และตราสาสน์อื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ ปฏิญญาดังกล่าวจัดเป็นเพียง ปฏิญญาทางการเมือง และ ได้รับการรับรองโดยไม่มีการออกเสียง (Adopted without Vote) และไม่เป็นที่รับรองอย่างกว้างขวางของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยถือว่าปฏิญญา และ กฎบัตรทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย ขาดเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประเทศมหาอำนาจ ที่จะยอมรับและผูกพัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นนิติทัศน์แห่งการเป็นประเทศมหาอำนาจในการออกกฎระเบียบเพื่อปกครองโลก และ ประเทศที่ด้อย อ่อนแอกว่าอย่างยากที่จะไถ่ถอน ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง หากย้อนกลับไปพิจารณาวาระในสมัยนั้น ปฏิญญาดังกล่าว สมควรที่จะได้รับการรับรอง และ ยอมรับโดยการออกเสียง และ จัดทำขึ้นเป็นตราสาสน์ที่มีผลบังคับทางกฎหมาย เป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยมีผลบังคับตามกฎหมาย เป็นกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ตลอดจนอำนาจทางเศรษฐกิจตกอยู่ในอุ้งมือของคนเพียง 25% ของประชากรโลก นั่นคือ ประเทศมหาอำนาจ เจ้าอาณานิคม ซึ่งย่อมรวมถึงกฎหมายต่างๆที่ควบคุมเกี่ยวกับการค้า การลงทุนระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือระเบียบเศรษฐกิจโลก จึงนับว่าเป็นประวัติศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่ของมวลมนุษยชาติที่ประเทศทั่วโลกได้ประกาศอิสรภาพและรับคืนอำนาจทางเศรษฐกิจ อธิปไตย และหลุดพ้นจากอำนาจต่างชาติมหาอำนาจ และเป็นสมาชิกในฐานะที่เท่าเทียมกันภายใต้ระบบขององค์การสหประชาชาติ

[21] UN General Assembly resolution 1515 (XV), op. paragraph 5. The UN General Assembly approved that "the right of every State to dispose of its wealth and its natural resources should be respected in conformity with the rights and duties of States under international law" และ UN General Assembly resolution 1514 (XV), 14 December 1960 approved that "the particular importance may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligation arising out of international economic co-operation, based upon the principle f mutual benefit, and international law"

แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาดังกล่าวแม้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่กลับเป็นบาทฐานที่สำคัญของประเทศในโลกนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือฐานทรัพยากรธรรมชาติ และปรากฏอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนระหว่างประเทศนับแต่นั้นมา จนถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งกำลังจะถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยกรอบของกฎหมายที่มาพร้อมกับความตกลงเกี่ยวกับการค้าเสรีที่ผนวกบทการลงทุนเข้ามาด้วย เพื่อเพิ่มหลักประกันในการคุ้มครองการลงทุนมากขึ้น ให้หลักประกันในการนำเข้า ส่งออกเงินทุนโดยเสรี การคุ้มรองการถูกเวนคืนยึดทรัพย์ ไม่ว่าทางตรง และ ทางอ้อม การยุติข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และเปิดการค้าเสรีทางด้านการค้าบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนเพื่อการค้าบริการ เป็นต้น และ เมื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งแท้จริงก็คือกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่รับการลงทุน และ บังคับการกับการลงทุนของต่างชาติที่เข้ามาประกอบการในประเทศที่รับการลงทุน ไม่ว่าประเทศมหาอำนาจ ที่พัฒนาแล้ว หรือ ประเทศกำลังพัฒนาล้วนแล้วแต่มีบทกฎหมายที่ไม่แตกต่างกันโดยนัยอันสำคัญ กล่าวคือ การลงทุนระหว่างประเทศย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐที่รับการลงทุน เว้นแต่ประเทศที่รับการลงทุนจะได้ตกลงกับรัฐคู่ภาคีในการเปิดเสรี ซึ่งมีทั้งในระบบการเปิดเสรีแบบ Positive Approach หรือ Negative Approach ซึ่งยังมีข้อสงวน หรือ รายการอุตสาหกรรมที่สงวนไว้ยังไม่เปิดรับการลงทุน มากบ้าง น้อยบ้าง แล้วแต่การเจรจาตกลงกัน และ มีหลากหลายรูปแบบในการเปิดเสรี จึงเห็นได้ว่า **ไม่มีประเทศใดในโลกที่เปิดเสรีการลงทุนโดยสิ้นเชิง** แม้ทุกประเทศจะส่งเสริมให้มีการรับการลงทุนก็ตาม แต่อำนาจอธิปไตยของรัฐในการ กำหนด หรือ ดูแลเกี่ยวกับการลงทุนยังคงเป็นอำนาจรัฐอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในฐานทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นการลงทุนภายใต้กรอบของกฎหายที่เฉพาะ เช่น ระบบการให้สัมปทาน หรือ การทำความตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน (Profit Sharing Agreement) หรือ PSA แม้แต่ความตกลง หรือ สนธิ สัญญาเพื่อการส่งเสริม คุ้มครองการลงทุน ในระดับทวิภาคี (Bilateral Investment Agreement) หรือ ที่เรียกว่า BITs ใน Model ต่างๆ แม้จะมีการกำหนดข้อบทต่างๆว่าด้วยการคุ้มครองนักลงทุน และ การลงทุน การเวนคืน ยึดทรัพย์ การอนุญาตให้มีการส่งออกเงินกำไรจากการลงทุนออกนอกประเทศ และ เรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ก็ตาม แต่ในสนธิสัญญา ดังกล่าวโดยสรุปจะบัญญัติไว้ว่าให้ตกอยู่**ภายใต้กฎหมายของรัฐที่รับการลงทุนเป็นหลัก** สิ่งที่น่าสังเกตอย่างยิ่ง คือ สนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน หรือ BITs ดังกล่าวนี้ ปัจจุบันมีประเทศต่างๆที่ได้ทำความตกลงทวิภาคีระหว่างรัฐที่ส่งออกเงินลงทุน และ ประเทศที่รับการลงทุน ถึงประมาณเกือบ 2,500 ฉบับ

[22] แต่ไม่มีสนธิสัญญาดังกล่าวแม้แต่ฉบับเดียวที่กระทำระหว่างประเทศที่พัฒนากันเองเลย ทั้งๆที่กฎหมายเกี่ยวกับการลงทุนไม่ว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือ ประเทศที่กำลังพัฒนาหาได้มีความแตกต่างกันเลย การจึงกล่าวได้ว่าโดยหลักการ และ กรอบของกฎหมาย ทั้งกฎหมายภายใน และผลของความตกลงตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุนนั้นหาใช่ การเปิดเสรีการลงทุนไม่ (Liberalization of Investment) อีกทั้งการเปิดเสรีการลงทุนไม่ได้อยู่ภายใต้บริบท หรือ กรอบขององค์การ การค้าโลก นอกจากความตกลงในส่วนของ มาตรการ การลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า หรือ ที่เรียกว่า TRIMs (Trade – Related Investment Measures) ซึ่งห้ามรัฐภาคีขององค์การ การค้าโลก ใช้มาตรการทางการลงทุนที่ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า (Trade Distortion) มาใช้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการรับการลงทุน หรือเป็นเงื่อนไขในการให้สิ่งจูงใจเพื่อการลงทุน และฝ่าฝืนต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเท่านั้น อีกทั้งการค้าเสรีที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนใน Mode 3 : Commercial Presence นั้นถูกพยายามนำเข้ามาอยู่ภายใต้กรอบของการเปิดเสรีด้วย อย่างไรก็ตามหลักการเปิดเสรีทางการค้าบริการจะเป็นแบบ Bottom up Approach และ มีการกำหนดรายการสงวนการเปิดเสรีในภาคส่วนบริการที่ไม่พร้อมที่จะเปิดเสรี แม้ในภาคส่วนที่เปิดเสรีก็ยังสามารถที่จะกำหนดข้อสงวนในการเข้าถึงตลาด หรือ การให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติได้ ส่วนการเปิดเสรีในกลุ่มสหภาพยุโรปก็เป็นการเปิดเสรีโดยองค์รวมทั้งเปิดเสรีด้านการจำหน่ายสินค้า บริการ การลงทุน และ การเคลื่อนย้ายของประชากรด้วย เพื่อบรรลุเป้าหมายของการเป็นตลาดเดียว หรือการเปิดเสรีในกลุ่ม OECD ก็เป็นการเปิดเสรีในกลุ่มที่มีการลงทุนสองฝ่ายไม่มีการเสียเปรียบ ได้เปรียบ ระหว่างกันเลย แต่ไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรป หรือ กลุ่มประเทศ OECD ก็ตาม ก็ไม่มีประเทศใดที่เปิดเสรีโดยสิ้นเชิง ย่อมมีข้อจำกัดและ ข้อกำหนดในการรับการลงทุน หรือ ข้อสงวนในการรับการลงทุนจากต่างชาติไม่กรณีใด ก็กรณีหนึ่ง หรือ โดยผสมผสานกัน ทุกประเทศยังมีระบบสัมปทาน โดยเฉพาะการลงทุนที่เกี่ยวกับฐานทรัพยากรธรรมชาติ หรือ การลงทุนในอุตสาหกรรมที่ถือว่ามีความอ่อนไหว เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าอำนาจรัฐ อำนาจอธิปไตย ยังมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนด ดูแล การค้า การลงทุนระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาติรัฐของตน อีกทั้งมีหน้าที่ในการป้องกันการผูกขาด การใช้อำนาจเหนือตลาดของรัฐ เพื่อ Monitor การประกอบธุระกรรมระหว่างประเทศให้ดำเนินไปอย่างสมดุล ไม่เป็นการแทนที่อำนาจรัฐโดยอำนาจของนายทุน ฉะนั้นการลดทอนอำนาจรัฐจนไม่อาจควบคุมเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิง ย่อมกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ

[22] ICSID, Compilation of Investment Promotion and Protection Treaties as of 2005.

อย่างยิ่งในระยะยาว เพราะบทบาท และ หน้าที่ส่วนใหญ่ของความเป็นชาติรัฐไม่อาจแทนที่ได้ด้วย อำนาจของนายทุน หรือ กลไกตลาดแต่เพียงฝ่ายเดียว

2.5 กลไกตลาด ระบบเศรษฐกิจเสรีไร้พรมแดน และ อำนาจรัฐ กับการพัฒนาประเทศ

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในโลกปัจจุบัน และ ระเบียบเศรษฐกิจโลกที่เป็นอยู่ ทำให้โลกทางเศรษฐกิจเป็นสังคมที่ต้องพึ่งพิงมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ระบบการเงินที่ต้องพึ่งพิง (Financial Dependence) และ อาณานิคมแห่งเทคโนโลยี (Technological Colonialism) เป็นประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่จมลึกลงทุกที ยากแก่การไถ่ถอน ประชากรโลกที่เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก สองพันกว่าล้านคนในยุคหกสิบปีที่แล้ว กลายเป็น สี่พันล้านคน เมื่อสิบกว่าปีที่แล้ว และ ได้เพิ่มปริมาณเป็น กว่าหกพันล้านคนในยุคปัจจุบัน ปัญหาความยากจนของประชากรจำนวนมากของโลก ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และ ช่องว่างระหว่างคนยากจน และ คนร่ำรวย ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ มลภาวะทางอากาศ ทางน้ำ และสภาพความเสื่อมโทรม ชุมชนแออัด ปัญหาการขาดไร้การศึกษา ปัญหาด้านการรักษา พยาบาล สุขอนามัย การขาดแคลนเวชภัณฑ์ ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้ลดน้อยลงแต่ประการใด กลับเพิ่มพูนจำนวนมากขึ้นโดยลำดับ ทั้งๆที่ สภาวะดังกล่าวน่าที่จะพัฒนาให้ดีขึ้น เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในโลกแห่งยุคปัจจุบัน ซึ่งเน้นเรื่องการค้า การลงทุนเสรี ซึ่งน่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่พลเมืองของโลกอย่างกว้างขวาง สร้างฐานะ และ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความร่ำรวย อยู่ดี กินดี โดยถ้วนหน้าตามอุดมคติของการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนในยุคโลกาภิวัฒน์ หรือ โลกเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน แต่การณ์กลับสวนทางกับทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจโลก และระดับของการพัฒนา สังคมกลับมีความเสื่อมโทรมลง พลเมืองมีความยากจนมากขึ้น และ มีระดับความรุนแรงที่มากขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมทับถม ทวี มลภาวะเกิดขึ้นแผ่ขยายกว้างขึ้นทุกที อีกทั้งมีความรุนแรงของภัยธรรมชาติ น้ำท่วม ร้อนจัด หนาวจัด ขาดแคลนอาหาร และ ปัจจัยสี่ ปัญหาเหล่านี้ไม่มีประเทศใดในโลกโดยลำพังที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโลกที่เป็นอยู่ได้ การคำนึงถึงโลกเศรษฐกิจบนพื้นฐานแห่งความเป็นจริงนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง <u>การกำหนดกรอบ ระเบียบ แห่งเศรษฐกิจโลกที่ สร้างความมั่นคงแก่ทุกประเทศ ที่อยู่บนพื้นฐาน แห่งการเคารพใน อำนาจแห่งอธิปไตย และ สิทธิเสมอภาค ในการพัฒนา ตามครรลองที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ บนทางเลือกอิสระของตน เพื่อการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติตามแนวทางที่จะสร้างความอยู่ดี กินดี ของประชาชาติในชาติรัฐนั้นๆอย่างทั่วถึง และ มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เป็นสิ่งที่พึงต้องพิจารณาอย่างจริงจัง นับแต่นี้ไป</u>

หลักการตามปฏิญญาว่าด้วย สิทธิ หน้าที่ ทางเศรษฐกิจของชาติรัฐ (The Charter of Economic Rights and Duties of States) เกี่ยวเนื่องกับการบังคับการตามหลักการว่าด้วย อำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (The Implementation of the Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources) หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ

ว่าด้วยการปฏิบัติต่อคนต่างด้าว หลักกฎหมายว่าด้วยการรับผิดชอบของรัฐ การเวนคืนยึดทรัพย์ และการชดเชยค่าเสียหายจากการเวนคืนยึดทรัพย์ แม้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิ หน้าที่ ทางเศรษฐกิจของรัฐ ไม่ได้ปฏิเสธที่จะเคารพในหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว และ เช่นกัน ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศก็ไม่มีข้อห้ามที่จะให้รัฐที่รับการลงทุน กระทำการเวนคืนยึดทรัพย์ ตราบใดที่การเวนคืนยึดทรัพย์นั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ กระทำโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และ กระทำโดยครรลองที่ชอบด้วยวิธีการที่โปร่งใสโดยชอบตามกฎหมาย อีกทั้งมีการชดเชยการเวนคืนยึดทรัพย์โดยชอบ และ เป็นธรรม ซึ่งในปัจจุบันย่อมยึดถือหลักการว่าด้วยการชดเชยความเสียหายบนพื้นฐานของหลักการชดเชยที่เพียงพอ ที่ว่า Prompt Adequate and Effective ตามแนวคิด หลักเกณฑ์ ที่เรียกว่า Hull Rule of full, prompt, adequate and effective compensation for nationalized foreign property กล่าวคือ มีการชดเชยความเสียหายจากการเวนคืนยึดทรัพย์ทันที อย่างเพียงพอ และ สามารถได้รับการชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในประเด็นเรื่องของการยุติข้อพิพาททางการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ ที่ไม่จำกัดอยู่เพียงการดำเนินคดีในศาลตามกระบวนการกฎหมายภายในเท่านั้น หาก อาจจะนำมาตรการ การยุติข้อพิพาทในกลไกอื่นๆที่เหมาะสมมาบังคับใช้ได้

สำหรับองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ ต่างก็มุ่งเน้นในสารัตถะเรื่องการพัฒนา เช่น องค์การ การค้าโลก ซึ่งมีบทบาทในการเปิดการค้าเสรี ยังมุ่งเน้นในการที่จะ หามาตรการในอันที่จะเพิ่มพูน แบ่งปันผลประโยชน์จากระบบการค้าเสรี แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาให้มากขึ้น ซึ่งเรียกว่า รอบการเจรจา “โดฮาเพื่อการพัฒนา” (Doha Development Round).[23] สำหรับธนาคารโลก ซึ่งมีบทบาทอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นองค์การทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้พยายามที่จะสร้างสรรค์ให้เกิด “โลกที่ปราศจากความยากจน”[24]

การที่จะดำเนินการเพื่อให้แผนพัฒนาแห่งโลกดังกล่าว สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายได้นั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษา กรอบ ระเบียบแห่งกฎหมาย และ นโยบายระหว่างประเทศ การดำเนินการแห่งรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และ องคาพยพอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อันมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการพัฒนา และ การขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไป

เพื่อที่จะสามารถเข้าใจแผนปฏิบัติการดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจ และ ประเมินทฤษฎีการพัฒนาที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และนโยบาย ว่าด้วยการ

---

[23] www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm

[24] www.worldbank.org

พัฒนา สิ่งแรกที่จะทำความเข้าใจ คือ ความหมายของคำว่า **“การพัฒนา”** หรือ **“พัฒนา”** การประเมิน การพัฒนาจะสามารถกระทำได้อย่างไร หรือ โดยวิธีอะไร การพัฒนาในรูปแบบใด หรือ พัฒนาอย่างไร ที่ประชาคมระหว่างประเทศควรที่จะสนับสนุน ส่งเสริม และ คำถามที่ควรต้องหาคำตอบ คือ สิทธิในการพัฒนา (Right to Development) เป็นของมนุษย์ทุกคนที่เกิดมาใช่หรือไม่ ตามหลักทฤษฎี Right-Based Approaches to Development กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (the Right to Development and the Right to Sustainable Development) และหลักทฤษฎี Economic - Based Approaches to Development ซึ่งจำเป็นที่จะศึกษาถึง สถาบันทางเศรษฐกิจ การพัฒนา และ การขจัดความยากจน (International Economic Institutions, Development and Poverty Eradication)

ประเด็นต่อไป คือ การศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนา โดยศึกษา วิเคราะห์ จากแนวทางปฏิบัติ และ กฎเกณฑ์ ขององค์กรที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก และ องค์การ การค้าโลก เป็นต้น และ การวิเคราะห์อย่างมีประสิทธิภาพ ในกฎหมายและ นโยบาย ที่มีอยู่ และ พัฒนาระบอบกฎหมายให้มีการส่งเสริมการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งพิจารณาได้ว่า หนทาง หรือ ครรลองสู่การพัฒนานั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะในเรื่องการเปิดเสรีเพียงแนวทางเดียว เพราะแท้จริงแล้ว การเปิดเสรีก็เป็นเพียงวิธีการหนึ่งเท่านั้น ที่อาจจะเหมาะสมในบริบททางเศรษฐกิจหนึ่ง และ อาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีสำหรับอีกประเทศหนึ่งในอีกบริบทหนึ่ง ซึ่งมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน การเปิดเสรีมิใช่เป้าหมายแต่เป็นวิธีการ **เป้าหมายที่แท้จริง คือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี โดยสม่ำเสมอกัน สร้างสังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ คำนึงถึงคุณภาพของชีวิตอย่างแท้จริง** ระบบการค้าเสรีที่ยังมีประชากรส่วนมากในโลกที่ยังยากจนขาดไร้ที่อยู่อาศัย ขาดแคลนอาหาร และเครื่องยังชีพ ไม่มี แม้แต่ปัจจัยสี่ในการดำรงชีพ ไม่ถือว่าเป็นครรลองที่ถูกต้องของการพัฒนา และ ไม่อาจถือได้ว่าการเปิดการค้าเสรี คือการประสบความสำเร็จในระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดการค้าเสรีที่บั่นทอนโอกาสในการพัฒนาตนเองของประชากรในประเทศกำลังพัฒนา โดยการบิดเบือนการใช้กฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

2.6 กฎหมายการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในระบบความตกลง FTA และ ผลกระทบต่อโอกาสในการพัฒนาของประเทศ

กฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ในระบบใหม่ที่ไม่เอื้อให้มีการ รักษาดุลยภาพของการคุ้มครองเอกสิทธิ์ของผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในฐานะผู้รังสรรค์ผลงาน กับการคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชน และสังคม เนื่องจาก **กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาได้ถูกบิดเบือนไปเป็นเครื่องมือของการพาณิชย์สำหรับนายทุนโดยส่วนเดียว โดยไม่คำนึงถึงปรัชญาของการ**

คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่มีมาแต่ดั้งเดิมที่มีขึ้นเพื่อ ประโยชน์ของสังคม ในขณะที่ ส่งเสริมให้มีการประดิษฐ์ คิดค้นของผู้รังสรรค์ผลงานโดยได้รับเอกสิทธิ์ในการคุ้มครองผลงานนั้นๆในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ให้มีการคุ้มครองโดยหลักการรักษาดุลแห่งผลประโยชน์ ระหว่างผู้รังสรรค์ผลงาน และ สังคมในการเข้าถึงองค์ความรู้จากการเปิดเผย ความรู้และนวัตกรรมนั้นๆของผู้รังสรรค์ผลงาน แลกกับการได้รับการคุ้มครองความเป็นเอกสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา[25] แต่ปัจจุบันกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ได้กลายเป็นเครื่องมือในการผูกขาดทางการค้าของเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้มาจากการซื้อขาย หรือ โดยผลของสัญญา (Contractual Right) ซึ่งแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับปรัชญาของหลักกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เพราะมิใช่เป็นการคุ้มครองผู้รังสรรค์ผลงานตามปรัชญาของกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างแท้จริง เมื่อพื้นฐานของการคุ้มครองแตกต่างไป ผู้ได้รับการคุ้มครองจึงสามารถเป็นนายทุนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาโดยระบบสัญญาที่มีค่าตอบแทน ดังนั้นทรัพย์สินทางปัญญาจึงอาจจะตกอยู่ในมือของนายทุนที่มีทุนมากกลายเป็นการบิดเบือนการใช้กฎหมายที่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ทำให้นายทุนเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา และ ได้เอกสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ อำนาจผูกขาดดังกล่าว ในระบบของความตกลง FTA จะให้สิทธิแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาอย่างกว้างขวาง และ ครอบคลุม ไปถึงทรัพย์สินทางปัญญา ชนิดที่ได้รับการยกเว้นในการรับจดทะเบียน เช่น สิทธิบัตรเกี่ยวกับวิธีการรักษา วินิจฉัยโรค สิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นวิธีการในการขอรับจดทะเบียนสิทธิบัตรเหล่านี้ได้รับการคิดค้นให้มีความสลับซับซ้อน และเอื้อประโยชน์แก่เจ้าของสิทธิผู้เป็นนายทุน (ที่มิใช่ผู้รังสรรค์ผลงานอย่างแท้จริง) ให้สามารถต่ออายุการได้รับการคุ้มครองสิทธิต่อไปไม่จบสิ้น (Evergreen Patent) โอกาสในการที่มหาชนจะเข้าสู่องค์ความรู้ วิทยาการใหม่ที่ได้รับการเปิดเผยก็

---

[25] การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เช่น การคุ้มครองผู้ทรงสิทธิบัตรในฐานะผู้ประดิษฐ์ คิดค้นผลงานที่เป็นความรู้ใหม่ ต้องมีการเปิดเผยวิทยาการ ความรู้ใหม่ดังกล่าว เพื่อที่จะได้รับการจดทะเบียน เมื่อเปิดเผยข้อมูล องค์ความรู้เพียงใดก็ได้รับการจดทะเบียนเพียงที่เปิดเผยนั้น และได้รับการคุ้มครองการจดทะเบียนในความรู้นั้นๆ เป็นเอกสิทธิ์ของผู้ทรงสิทธิจากการจดทะเบียน ดังนั้นความรู้ วิทยาการที่เปิดเผยนั้นจึงได้รับรู้ต่อมหาชน และ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ได้รับการคุ้มครองมหาชนก็สามารถนำความรู้ที่ถูกเปิดเผยแล้วนั้นไปทำประโยชน์ต่อไปได้โดยเสรี เดิมปรัชญาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจึงเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ผู้ทรงสิทธิที่เป็นนักประดิษฐ์คิดค้นให้มีกำลังใจในการคิดค้นวิทยาการใหม่ๆ และ ขณะเดียวกันประชาชนทั่วไป หรือ สังคมก็ได้ประโยชน์จากการเปิดเผยวิทยาการเหล่านั้นด้วย

ไม่อาจจะกระทำได้ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิบัตรยา รวมถึงกรรมวิธีในการขอจดทะเบียน และ การได้รับความคุ้มครอง

ปัจจุบันนี้วิวัฒนาการของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญานับวันจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นในทางเทคโนโลยีเพื่อการคุ้มครองผลงาน นวัตกรรมใหม่ที่ถูกซื้อ หรือได้รับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามาโดย ข้อตกลง (Contractual Basis) มาจากผู้รังสรรค์ผลงาน มากกว่าไปคุ้มครองสิทธิของผู้รังสรรค์ผลงานเอง กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาจึงกลายเป็นเครื่องมือทางการค้า มากกว่าการคุ้มครองนวัตกรรม และคุ้มครองผู้ประดิษฐ์ อย่างแท้จริงดังหลักการดั้งเดิมของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในยุคปัจจุบัน ภายใต้ระบบความตกลง FTA จึงได้กลายเป็นเครื่องมือสำหรับการผูกขาดทางการค้า และ กลายเป็นอาวุธในการตัดโอกาสในการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา เช่น บั่นทอนการรักษาสุขภาพของประชาชน จากการที่นายทุนเจ้าของสิทธิบัตรยา และ วิทยาการในการรักษาพยาบาลสามารถผูกขาดกำหนดราคายา และ ค่าสิทธิบัตรกรรมวิธีในการรักษาพยาบาลให้มีราคาที่สูงเกินกว่าที่ประชาชนที่มีฐานะยากจนจะสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้

นอกจากนั้นในข้อบทการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งมีหลายประเภท ยังสามารถกำหนด**ห้ามมิให้ประเทศที่รับการลงทุน** ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา **กำหนดมาตรการ ให้**ผู้ประกอบการจากประเทศที่เข้ามาลงทุน **ถ่ายโอนเทคโนโลยี** ดังนั้นการรับการลงทุนจากต่างชาติที่ควรจะได้ทำประโยชน์แก่ประเทศที่รับการลงทุนทางหนึ่ง คือได้มีโอกาสรับเทคโนโลยีใหม่ๆในการพัฒนา ความรู้ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยีให้พัฒนาขึ้น ก็ขาดโอกาสในการพัฒนานั้นๆไป อีกทั้ง การคุ้มครอง การประดิษฐ์คิดค้น ทางอุตสาหกรรม หรือ Industrial Design ก็ถูกคุ้มครองมิให้ประเทศที่รับการลงทุนสามารถนำ การออกแบบทางอุตสาหกรรมนั้นไปทำประโยชน์ จึงเห็นได้ว่า การห้ามการเข้าถึงวิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี โดยข้อบทภายใต้ความตกลง FTA นั้น เป็นการบั่นทอน และ ตัดโอกาสการพัฒนา[26] และเป็นการขัดต่อหลักการของประมวล

---

[26] ในยุคที่สหรัฐอเมริกาเองยังไม่เจริญเติบโตอย่างในปัจจุบันนี้ สหรัฐก็ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ได้รับมาจากยุโรป ซึ่งในยุคดังกล่าวยังไม่ได้มีการคุ้มครองอย่างเข้มงวดอย่างเช่นในปัจจุบันนี้ในทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งปัจจุบันมีนวัตกรรมในเทคโนโลยีการคุ้มครองที่พิสดารมากขึ้น หากในยุคก่อนนั้นสหรัฐจะต้องเผชิญกับการตัดโอกาสเช่นในยุคปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาเองคงไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาตนเองได้มากมายขนาดนี้ แม้ประเทศญี่ปุ่นเองก็เป็นตัวอย่างที่ดีในการพัฒนาทางเทคโนโลยีด้วย “การเลียน” มาก่อนการเรียนรู้ และ พาวินิทยาการด้วยตนเองในเวลาต่อมา ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวได้ผ่านยุคสมัย และ ขั้นตอนดังกล่าวมาฉันใด ประเทศกำลังพัฒนาก็จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนการพัฒนาดังกล่าวฉันนั้นดุจเดียวกัน

แนวปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยการถ่ายโอนเทคโนโลยี (The International Code of Conduct for the Transfer of Technology)[27] ซึ่งประมวลแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและหน้าที่ของรัฐ[28]

ข้อคิดที่สำคัญยิ่งของการพิจารณาดุลยภาพของอธิปไตยแห่งชาติรัฐ และ กลไกตลาดนั้นอยู่บนพื้นฐานของประเด็นต่อไปนี้ คือ

1. โลกาภิวัฒน์นั้นเป็นนวัตกรรมการพัฒนารูปแบบใหม่หรือ
2. การเปิดเสรีโลกเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน คือเป้าหมายของการพัฒนา หรือ เป็นเพียงเครื่องมือ ครรลองหนึ่งที่อาจจะเอื้อต่อการพัฒนา ซึ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาร่วมกับปัจจัยอื่นๆในบริบทของชาติรัฐที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาความตกลง FTA ซึ่งเป็น Preferential Trade Arrangement หรือการเจรจาความตกลงการให้สิทธิพิเศษ ที่ขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองในการเจรจา ผลประโยชน์ที่จะได้รับของประเทศหนึ่ง กับ อีกประเทศหนึ่งย่อมแตกต่างกัน หากการเจรจาบนพื้นฐานที่เสียเปรียบ ยิ่งเมื่อกระทบกับผลของ FTA ที่กระทำกับอีกประเทศหนึ่งไม่ว่าก่อนหน้านั้น หรือ ในภายหลังที่มีความได้เปรียบมากกว่า ประเทศชาติอาจจะเสียหายได้ FTA จึงมีโอกาสทำให้มีความลักลั่นกันในการเปิดเสรี
3. ทำอย่างไรจึงจะได้รับผลประโยชน์โดยทั่วหน้า สม่ำเสมอกันจากโลกาภิวัฒน์ตามอุดมคติ
4. ชาติรัฐทั้งปวงย่อมต้องมีมาตรการที่สามารถจะใช้ยุทธศาสตร์ในการปกป้องคุ้มครองตนเองจากผลกระทบในเชิงลบของธุรกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบโลกาภิวัฒน์
5. การประเมินสภาพอนาคตของชาติรัฐต่างๆในประชาคมโลกภายใต้บริบทของยุคโลกาภิวัตร ว่าจะมีลักษณะเช่นใด
6. เครื่องมือของการเปิดเสรีที่มีประสิทธิภาพ คืออะไร ในแต่ละบริบท

---

[27] The UN Conference on an International Code of Conduct on the Transfer pf Technology, an important component in the establishment of the NIEO, Part IV of UN General Assembly resolution 3202 (S-VI).

[28] UN General Assembly resolution 34/218 of 19 December 1979.

7. การทำความตกลง FTA เป็นเครื่องมือของการเปิดเสรีหรือไม่ และประเด็นดังกล่าวนี้นำมาสู่การพิจารณาว่า การทำความตกลง FTA จำเป็นที่ชาติรัฐทั้งปวงจะต้องพิจารณาในข้อบทอย่างละเอียดรอบคอบ และ วิเคราะห์อย่างลึกซึ้งถึงผลกระทบระยะยาวต่อเศรษฐกิจ และ ชีวิต สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนแห่งชาติรัฐนั้นๆ

2.7 หลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา กับการทำความตกลง FTA ยุคใหม่

หลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดทำระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลก (The New International Economic Order) ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. Principle of Equity and Solidarity (The Principle of the Entitlement of Developing Countries to Development Assistance
2. The Principle of the Right to Economic Self-Determination (Permanent Sovereignty over Natural Resources)
3. Preferential, Non – reciprocal and Non –discriminatory Treatment for Developing countries in all Fields of International Economic Co-operation, wherever Feasible
4. The Principle of the Right of Every State to Benefit from Science and Technology
5. The Principle of the Duty of States to Co-operate with one another for Development
6. The Principle of Participatory Equality of Developing Countries in International Economic Relations
7. The Principle of the Common Heritage of Mankind
8. The Right to Development (An inalienable Human Right)

2.8 Declaration on the Right to Development สิทธิมนุษยชนที่แนบเนื่องมากับการเกิดมาเป็นมนุษย์

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ กฎบัตรสหประชาชาติในอันที่จะได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมหรือ ตามธรรมชาติของมนุษยชาติ และ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ กฎบัตรสหประชาชาติในอันที่จะได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมหรือ ตามธรรมชาติของมนุษยชาติ และ ส่งเสริมให้เคารพในสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง คือ เสรีภาพสำหรับมนุษย์ทุกคนโดยไม่แบ่งแยก เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ เพศสภาพ ภาษา และ ศาสนา

เป็นที่รับรองในทางระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความหมายของการพัฒนา ว่าย่อมต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับธรรมชาติของประชาคมแห่งชาติรัฐนั้นๆ และ วัฒนธรรมของชนเผ่า วิถีชีวิต คุณค่าทางสังคม และ การดำรงชีวิตอย่างมีความสุขของประชากรในชุมชน และ ประชากรมีสิทธิในการตัดสินใจที่จะเลือกเศรษฐกิจของชุมชน ไม่ว่าในรูปแบบใดโดยเสรี ไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไข และ การบีบบังคับโดยปัจจัยอื่นใด ประชาชนสิทธิที่จะเลือกรูปแบบของการดำเนินการทางเศรษฐกิจของตนเอง และรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี ปฏิบัติ สภาพแวดล้อม บริหารจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งการมีสิทธิในการพัฒนา สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการเข้าถึงเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และ สิทธิในทรัพย์มรดกของมวลมนุษยชาติโดยทั่วถึงกัน

FTA ที่มีข้อบทใดฝ่าฝืนต่อสิทธิมนุษยชนในข้อนี้ถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนา และไม่บังควรที่จะนำมาบรรจุในความตกลงทางเศรษฐกิจไม่ว่าในระดับใดๆ ก็ตาม

ในปัจจุบันประเทศทั้งหลาย ไม่ได้มุ่งเน้นในเรื่องการได้รับความช่วยเหลือ เหนือการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน และ เอื้อประโยชน์ซึ่งกัน และ กัน โดยพิจารณาว่าการพัฒนาที่แท้จริง คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน และได้รับโอกาสในการพัฒนา ได้รับโอกาสในการค้า การลงทุนที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติของตน และยังคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในการดูแล บริหาร จัดการ การลงทุนจากต่างชาติ ดังตัวอย่างเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่าง ในความตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองการลงทุนในบริบทของกรอบความตกลงหลายประเภทเช่น ภายใต้ FTA, GATT/WTO และ NAFTA ซึ่ง ต้องเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐคู่ภาคีที่รับการลงทุน

"Sovereignty" Exceptions to Investor Protection		
FTA	**G A T T / W T O Agmts.**	**N A F T A**
National security. Public order. International peace and security.	***Article XXI - General:*** National security. International peace/security. ***Article XX - General:*** Public morals. Human, animal or plant life or health. Importation of gold or silver. Enforcement of laws consistent with GATT. Products of prison labor. National treasures. Exhaustible nat. resources Commodity agreements. Access to domestic industrial material in short supply. Access to products in short supply. ***Agreement on Subsidies & Countervailing Measures:*** Adapt facilities to new environmental requirements. Promote investment in disadvantaged regions.	***Chapter 21 - General:*** National security. Tax treaties, continuation of existing laws, and new laws for collection of otherwise valid taxes. Balance of payments. ***Chapter 11 - Investment:*** Local government measures. Govt. procurement, subsidies, grants, loans, guarantees or insurance. Perform. Requirements. to: (1) meet health, safety, environ. Requirements or (2) locate prod., provide service, train or employ workers, const. facil. or carry out research/development.

ประเด็นสำคัญในการพิจารณาข้อบท FTA ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา คือ**การพิจารณาในข้อบทความตกลง อันเป็นการกำหนด กรอบ ระเบียบข้อบังคับ และ กฎหมายที่จะบังคับต่อกันต่อไปในอนาคต** อันเป็นผลมาจากการจรจาตกลง ทำ FTA ระหว่างกัน มิใช่ประเด็น นโยบายการเปิดการค้าเสรี ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรีในอดีต โดยมียุทธศาสตร์ ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาชาติบ้านเมือง ตามหลักเศรษฐศาสตร์ ที่อธิบายประโยชน์ของการค้าเสรี และ การรับการลงทุน ซึ่งจำแนกประโยชน์ของการรับการลงทุนเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

1. Capital inflow หรือการไหลเข้าของเงินทุนทำให้ประเทศได้รับเม็ดเงินมาพัฒนาประเทศ ในทางต่างๆ
2. Technology Transfer หรือ การถ่ายโอนเทคโนโลยี ทำให้ประเทศได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การประดิษฐ์ คิดค้น ความเจริญเติบโตทางวิทยาศาสตร์
3. Increment of employment หรือการเพิ่มพูนการจ้างงาน สร้างงาน สร้างรายได้แก่ประชากร
4. Improvement of Management and Administration หรือ การพัฒนาการบรหาร การจัดการให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

จากกรอบของกฎหมาย และ กฎระเบียบเกี่ยวกับการลงทุนระหว่างประเทศที่เคยมีมาก่อน ซึ่งเป็นไปตาม หลักการของอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดของรัฐเหนือเขตแดนแห่งชาติรัฐ และเป็นที่เคารพมาโดยตลอดทำให้รัฐที่รับการลงทุนสามารถที่จะกำหนดมาตรการทางการลงทุนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ บังคับการให้เป็นไปตามหลักการที่กล่าวมาแล้วในเรื่อง Permanent sovereignty over natural resources และ The Charter of Economic Rights and Duties of States และตามหลักการของ A new International Economic Order รัฐที่รับการลงทุนจึงกำหนดมาตรการทางการลงทุนตามกฎหมายภายในเพื่อสามารถแสวงหาประโยชน์จากการรับการลงทุน ตามประโยชน์ที่ควรจะได้รับดังนี้

ประโยชน์จากการรับการลงทุน	มาตรการทางการลงทุน
Capital inflow	Re-investment, Divestment, conditional repatriation of profit, Equity ratio
Technology Transfer	Technology Transfer requirement, Local content requirement
Increment of employment	Employment requirement, Immigration restriction
Improvement of Management and Administration	Management intervention, national ratio of board of directors

ซึ่งมาตรการทางการลงทุนดังกล่าวข้างต้น ในมาตรการแรกนั้น ทำให้ประเทศที่รับการลงทุนสามารถที่จะคงเงินทุนไว้ในประเทศ โดยการมีมาตรการให้นำกำไรจากการประกอบการมาลงทุนใหม่ หรือ ลงทุนเพิ่มในประเทศที่รับการลงทุนนั้นเอง โดยไม่ต้องนำเงินทุนส่งออกนอกประเทศ หรือ ในทางตรงกันข้ามเมื่อนักลงทุนได้ลงทุนในประเทศที่รับการลงทุนจนมั่นคงแล้ว ให้

ค่อยๆขายหุ้นแก่คนชาติเพื่อให้คนชาติมีส่วนได้รับผลประโยชน์จากการลงทุน และกำหนดเงื่อนไขในการส่งกำไรออกนอกประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้เงินทุนหมุนเวียนอยู่ในประเทศที่รับการลงทุน

ในมาตรการที่สองเป็นการกำหนดให้นักลงทุนต้องถ่ายโอนเทคโนโลยีให้แก่คนชาติของประเทศที่รับการลงทุน มักจะกำหนดควบคู่ไปกับมาตรการทางการลงทุนอื่นๆด้วย เช่น การกำหนดอัตราส่วน การใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศ และเพื่อที่จะสามารถให้คนชาติผลิตชิ้นส่วนการผลิตได้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายโอนเทคโนโลยีให้แก่คนชาติที่รับการลงทุน จึงได้รับประโยชน์จากการถ่ายโอนเทคโนโลยี และ มีมาตรฐานการผลิตที่สูงขึ้น พัฒนาทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีการผลิต ตลอดจนพัฒนาคุณภาพ และ ประสิทธิภาพของแรงงานไปด้วย

สำหรับมาตรการที่สามเป็นการกำหนดให้มีการจ้างงานคนชาติของประเทศที่รับการลงทุน ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้เข้ามาลงทุน หรือเป็นเงื่อนไขในการรับสิทธิพิเศษในการลงทุน นอกจากนี้ยังอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง และมาตรการทางกฎหมายอื่นๆในการอนุญาตให้คนต่างชาติเข้าเมืองอันเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐทุกรัฐ และรัฐที่รับการลงทุนยังอาจจะกำหนดมาตรการอื่นๆ เช่นผู้บริหารจัดการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ต้องเป็นคนชาติ การนำคนต่างชาติเข้ามา จะอนุญาตแต่ในเฉพาะกรณีที่เป็นผู้บริหารระดับสูง หรือ เป็นผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถจ้างคนชาติได้ หรือ ผู้ที่จะเข้ามาอบรมทางเทคโนโลยี ถ่ายทอดความรู้ในการทำงาน เป็นต้น เพื่อให้โอกาสคนชาติของประเทศที่รับการลงทุนได้มีโอกาสได้รับการจ้างงานและเป็นการเพิ่มการจ้างงานมากขึ้น เมื่อมีการลงทุนเพิ่มขึ้น

มาตรการทางการลงทุนในลักษณะที่สี่ เป็นการเพิ่มพูน พัฒนาระบบการบริหารจัดการให้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพสูงขึ้นตามระบบการบริหาร จัดการของบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุน และถ่ายทอดวิทยาการใหม่แก่คนชาติ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมที่สำคัญในระบบการบริหาร จัดการ และมีอำนาจควบคุมการบริหารจัดการด้วย

จึงเห็นได้ว่าเพื่อที่ประเทศที่รับการลงทุนจะได้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากการรับการลงทุน รัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุมประโยชน์ดังกล่าวได้โดยชอบตามกฎหมาย

นอกจากนั้นอำนาจในการกำหนดกฎหมาย Right to regulate ของรัฐที่รับการลงทุน เพื่อบังคับการกับการลงทุนของต่างชาติ ยังสามารถ กระทำได้ในมาตรการดังต่อไปนี้ด้วย

Sovereign Rights of Host Country to admit and control foreign investment

- **Pre entry**
- Pre-entry treatment
- Total Exclusion
- Exclusion from negative list, sensitive list, closed sectors
- Screening

- Quantitative restriction
- Conditional entry
- Restricted allocation
- Etc.
- **Post entry**
- Post- entry Treatment
- Form of establishment
- Ownership control
- Governmental intervention
- Special requirements
- Other Restrictions
- Control over the operation of MNEs
- Expropriation/ Nationalization
- Etc.

Admission and Establishment

- The form of Controls or restrictions over the admission and establishment of foreign investor
- The acquisition of interests in local business
- The limitations on foreign ownership and control
- Registration and report requirements
- The conditional entry of foreign investors: investment measures, incentive regimes, economic policy

Measures relating to admission and establishment

- Control over access to the host country economy
- Conditional entry into the host country economy

Measures relating to ownership and control

- Control over ownership
- Controls based on limitation of shareholder powers
- Control based on governmental intervention in the running of the investment
- Other types of restriction

Control over access to the host country economy

- Absolute ban on all forms of FDI: Former centrally – planned economies prior to the transitional process.
- Closing certain sectors, industries or activities to FDI for economic, strategic or other public policy reasons.
- Quantitative restrictions on the number of foreign companies admitted in specific sectors, industries or activities for economic, strategic or other public policy reasons.
- Investment must take a certain legal form: incorporation in accordance with local company law requirements.
- Compulsory joint ventures either with state participation or with local private investors.

Conditional entry into host country: General conditions

- Conditional entry upon investment meeting certain development or other criteria (environmental responsibility, benefit to national economy) based on outcome of screening evaluation procedures
- Investors required complying with requirements related to national security, policy, customs, public morals as conditions of entry.

Condition based on capital requirement

- Minimum capital requirements.
- Subsequent additional investment or reinvestment requirements
- Restrictions on import of capital goods needed to set up investment (e.g. machinery, software) possibly combined with local sourcing requirements.
- Investors required to deposit certain guarantees (e.g. for financial institutions)

Other Conditions

- Special requirements for non-equity forms of investment (e.g. BOT agreement, licensing of foreign technology).
- Investors to obtain licenses required by activity or industry specific regulations
- Admission fees (taxes) and incorporation fees (taxes)
- Other performance requirements (e. g. local content rules, employment quotas, export requirements).

ดังนั้น ภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีอยู่เดิม ประเทศที่รับการลงทุนมีอำนาจในการออกกฎหมาย และ บังคับใช้กฎหมาย ที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติของตนเองได้โดยเด็ดขาด และประเทศที่เข้ามาลงทุนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และ เคารพในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น แต่หากประเทศที่รับการลงทุน และ ประทศที่เข้ามาลงทุนได้ตกลงทำสนธิสัญญา หรือ ความตกลงทางเศรษฐกิจ ยกเว้นข้อจำกัดใด หรือ ให้ยกเลิกข้อจำกัดใด และเปิดเสรีให้แก่ประเทศที่เข้ามาลงทุนมากเพียงใดก็เป็นการลดทอนอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าบ้านมากเพียงนั้น และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าไม่มีประเทศใดในโลกที่จะเปิดเสรีโดยสิ้นเชิง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศที่รับการลงทุน หากพลาดพลั้งรับข้อบทที่เป็นการเสียเปรียบแก่ประเทศชาติ ประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการลงทุนระหว่างประเทศย่อมสูญเสียไป การตกลงทำ FTA ในยุคใหม่ จึงเกิดจากยุทธศาสตร์ในการทำความตกลงในระดับทวิภาคีเพื่อที่จะแก้ไขปัญหา การไม่สามารถตกลงกนได้ภายใต้กรอบการเจรจาขององค์การ การค้าโลก

2.9 หลักการทางกฎหมายในการคุ้มรองสิ่งแวดล้อม กับการเปิดการค้าเสรี

ในสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ ได้มีพัฒนาการอย่างกว้างขวาง ที่จะส่งเสริมแนวคิดในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางที่กว้างขวางมาก ครอบคลุมรูปแบบการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งในแนวทางแบบดั้งเดิม นับตั้งแต่เรื่องการป้องกัน การก่อมลพิษ เช่น การปล่อยสารพิษในอากาศ และ น้ำ จนถึงเรื่องการ อนุรักษ์ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่กำลังจะสูญพันธุ์ ไปจนถึงเรื่องการสงวนรักษาภูมิทัศน์ ความเป็นธรรมชาติ และ ความบริสุทธิ์ของสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ รวมทั้งการรักษาสภาวะสมดุลแห่งสภาพแวดล้อม และชั้นบรรยากาศ การบรรลุเป้าหมาย และจุดมุ่งหมายนี้ไม่อาจจะดำเนินไปได้หากไม่มีการร่วมมือกันในทางระหว่างประเทศอย่างจริงจัง

ขณะเดียวกัน ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศ และ สิ่งแวดล้อมเพิ่งจะได้รับความสนใจและบรรจุอยู่ในวาระการเจรจาทางด้านการค้าด้วย อย่างไรก็ตามแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กลับมีมุมมองที่แตกต่างกัน เช่น นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมองว่าการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้พัฒนาการทางเศรษฐกิจดำเนินไปโดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และ ไม่มีการหยุดยั้งการทำลายสิ่งแวดล้อม มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาว่าเป็นอุปสรรคของการค้าเสรี ในทางตรงกันข้ามนักการค้าเสรีกลับมองว่ามาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเพียง เครื่องมือในการกีดกันทางการค้า

ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก และมีหลายระนาบ ดังนั้น เพื่อที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการค้า กับสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษากรอบแห่งกฎเกณฑ์ หรือกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม และ พิจารณา วิเคราะห์กรอบแห่งกฎหมายเหล่านี้เพื่อการปรับปรุงให้เหมาะสม และเป็นประโยชน์ในการเอื้อต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงต่อไป

ประเด็นที่สำคัญในการพิจารณาประการแรก คือการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ของประเทศที่นำสินค้าเข้า ประการที่สอง ในทางตรงกันข้าม คือการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อตอบโต้ต่อนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของอีกประเทศหนึ่ง มาตรการดังกล่าวทั้งสองลักษณะ สะท้อนให้เห็นใน อนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งระหว่างประเทศสัตว์ที่กำลังจะสูญพันธุ์ (Convention on International Traffic in Endangered Species: CITES) ซึ่งใช้มาตรการ การควบคุมการค้าเป็นเครื่องมือโดยตรงในการบรรลุเป้าหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาว่า การกีดกันทางการค้า เป็นบทลงโทษ ต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือ เพื่อบังคับให้รัฐที่ยังไม่มีกฎหมาย หรือมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ต้องออกกฎหมาย และ บังคับการให้มีการใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หลักการของแนวคิดนี้ คือ หลักการป้องกันมิให้เกิด แนวความคิดเรื่อง “Race to the Bottom” อันเป็นการป้องกัน การแข่งกันทำให้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมต่ำลงเพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการเคลื่อนย้ายการค้า และ การลงทุน ไปสู่ประเทศเหล่านั้น เนื่องจากมีต้นทุนทางการผลิต และ การค้าที่ต่ำกว่า เพื่อให้มีความได้เปรียบในการแข่งขัน ที่ดีกว่าประเทศที่มีมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่า และ ทำให้ต้นทุนในการผลิต การดำเนินการ และ การค้าสูงกว่า ทำให้เกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน เป็นต้น

การศึกษาต่อไปนี้ จึงเป็นการสำรวจ ตรวจสอบ กฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่มีอยู่ และกรณีต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อมาตรการทางการค้าที่คำนึงถึงพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมาย และ กรณีที่เกิดขึ้น ภายใต้กรอบของ GATT/WTO, ความตกลงการค้าเสรี และ NAFTA ซึ่งสะท้อนให้เห็นการปรับใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ และบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ได้กำหนดแนวทางในบริบทของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ก็ได้ศึกษาวิวัฒนาการของกรอบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่มีการยอมรับมาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วย

2.10 มาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดน กับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในส่วนทีเกี่ยวข้องกับมาตรการภายในประเทศ (Border Measures and National Treatment with respect to Internal Measures)

มาตรา I, II, และ มาตรา XI ของ GATT ห้ามการใช้มาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดน ไม่ว่าจะเป็นการส่งออก หรือ การนำเข้าสินค้า เว้นแต่เป็นกรณีที่ตกอยู่ภายใต้ ข้อยกเว้น ในขณะเดียวกัน GATT ก็มีข้อห้ามในการใช้มาตรการภายในประเทศที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้า

นำเข้า ที่แตกต่างจากมาตรการที่บังคับใช้กับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ กล่าวคือหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ทั้งนี้ตามมาตรา III ของ GATTนั่นเอง

และเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบาย หรือ มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่รัฐจะนำมาใช้ควบคุมการนำเข้าสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมตกอยู่ในประเด็นดังกล่าว ที่อาจจะขัดแย้งกับหลักการ การค้าเสรีได้ ประเด็นปัญหา คือการพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่เป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง มิใช่มาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อม จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้น ตามมาตรา XX หรือไม่

มาตรา XX ได้บัญญัติข้อยกเว้นสำหรับการใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อม จากหลักการทั่วไปของ GATT โดยจะต้อง **"เป็นมาตรการที่ไม่ได้ปรับใช้ในลักษณะที่เป็นการอำเภอใจ หรือมีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม"** ต่อประเทศต่างๆที่มีสถานการณ์ หรืออยู่ในสภาวะแวดล้อม เดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แต่กลับมีการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ การขัดต่อ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งนั่นเอง (Most – Favored - Nation Treatment: MFN) หรือหากเลือกปฏิบัติที่แตกต่างจากคนชาติก็เป็นการขัดต่อ หลัก การปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั่นเอง (National Treatment: NT) หรือต้องไม่มีการใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าทางอ้อม (Disguised Restriction on International Trade)[29]

ในบรรดามาตรการต่างๆ ที่อาจจะเข้าข้อยกเว้นที่มาตรา XX[30] กำหนดไว้ คือ **"ความจำเป็นในการปกป้อง คุ้มครองชีวิต หรืออนามัย ของ มนุษย์ สัตว์ และ พืช"** ซึ่งเป็นบทบัญญัติในมาตรา XX (b)[31] และมาตรการที่ **"เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ สงวนรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ที่สิ้นเปลืองหมดไป ไม่อาจจะทดแทนได้"** ในระยะเวลาอันสั้น หากมาตรการดังกล่าวได้นำมาปรับใช้อย่างมี

---

[29] "Such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade"

[30] Article XX General Exceptions: Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Contracting Party of measures:…..(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;……(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;

[31] "necessary to protect human, animal or plant life or health"

ประสิทธิภาพ ต่อการจำกัดในการผลิต และ บริโภค ภายในประเทศนั้นๆด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา XX (g)[32]

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงอยู่ที่การตีความ คำว่า "สิ่งแวดล้อม" เนื่องจากไม่มีการให้คำนิยามคำว่า สิ่งแวดล้อมไว้ในที่ใดๆของบทบัญญัติของ GATT เลย จึงเป็นที่สงสัยว่า เจตนารมณ์ในการใช้บทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้ใช้ในความหมายที่กว้างขวาง ซึ่งอาจจะรวมไปถึง สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวเนื่องกับคุณค่าทางจิตใจ และ ศิลปะ ความงดงาม ด้วยหรือไม่ หรือถ้านิยามแคบลงมาก็เกี่ยวเนื่องกับนโยบาย

กรณีที่พิจารณาได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามมาตรา XX (b) เช่นการคุ้มครองสุขอนามัยจากการแพร่เชื้อโรค โดยการสั่งห้ามการนำเข้าสินค้าที่ปนเปื้อนเชื้อโรค หรือสารพิษ หรือในกรณีการคุ้มครองสุขอนามัย หรือ ชีวิตของพืช หรือ สัตว์ เช่นการสั่งห้ามการนำเข้าพืช หรือสัตว์ ที่มีการแพร่เชื้อระบาดโรคติดต่อ เป็นต้น

สำหรับมาตรา XX (g) นั้นมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่สิ้นเปลืองหมดไป หรือ ไม่อาจจะทดแทนใหม่ได้ในเวลาอันรวดเร็ว เช่น แร่ธาตุ ป่าไม้ น้ำมันปิโตรเลี่ยม ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ และทำให้สภาพทางเศรษฐกิจมีความมั่นคง ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สำหรับเจตนารมณ์ของผู้ร่างข้อบทในมาตรา XX นี้ ย่อมมีเจตนาในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่อาจจะทดแทนได้ในระยะเวลาอันสั้นนั่นเอง

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่มีการบังคับใช้ กฎเกณฑ์ ภายใต้ความตกลง GATT ในเรื่องนี้นั้น มีปัญหามาโดยตลอดในเรื่องการตีความการปรับใช้มาตรา XX นี้เองว่าเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าหรือไม่ จึงมีมาตรการในการพิสูจน์ระดับหนึ่ง คือ **จะต้องมี หลักฐาน ข้อพิสูจน์ในทางวิทยาศาสตร์ "Scientific Evidence"** ของผลกระทบของการค้าต่อสิ่งแวล้อมว่าเสียหายอย่างไร ที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้จริงทางวิทยาศาสตร์

ดังนั้นในการเจรจารอบ Tokyo Round จึงได้มีการพิจารณาถึง ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้าทางเทคนิค (Agreement on Technical Barriers to Trade) เพื่อเป็นมาตรการในการพิจารณา

---

[32] "relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption"

แยกแยะ มาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อม จาก มาตรการที่แท้จริงที่มิใช่การกีดกันทางการค้า[33] โดยผ่านกระบวนการพิจารณาในหลายระนาบ โดยรัฐภาคี GATT ตกลงร่วมกันว่า

1. จะตกลงใช้มาตรฐานสากลระหว่างประเทศ (International Standards) อันเป็นที่ยอมรับแทน มาตรฐานเฉพาะพิเศษภายในประเทศ ที่แปลก แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ (Idiosyncratic national standards) หากสามารถกระทำได้ ในการพิจารณาใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อม
2. หากรัฐภาคีใดใช้มาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรฐานสากลระหว่างประเทศนี้ รัฐนั้นจะต้องพิสูจน์ว่ามาตรการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิด อุปสรรคทางการค้าที่ไม่จำเป็น “an unnecessary obstacle to trade”

อย่างไรก็ตามความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้าทางเทคนิคดังกล่าว ยินยอมให้มี “ข้อกำหนด และ มาตรฐาน ทางเทคนิค” (Technical Regulations and Standards) เพื่อที่จะป้องกัน “ความปลอดภัย หรือสุขอนามัยของมนุษย์ สุขอนามัย หรือชีวิตของพืช และ สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อม” ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 2(2) ของความตกลงดังกล่าว จากการมีบทบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ จึงตีความได้ว่า มาตรา XX (b) นี้สามารถใช้ได้ในขอบเขตที่กว้าวงขวาง ครอบคลุมถึงมาตรการที่ดำเนินการโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม[34]

2.11 กรณีศึกษา และแนวทางปฏิบัติของ GATT รวมทั้งการตีความ บทบัญญัติของ GATT ภายใต้ FTA ระหว่าง แคนาดา - สหรัฐ

การพิจารณาคดีต่างๆภายใต้กรอบของ GATT/WTO และคณะกรรมาธิการยุติข้อพิพาทภายใต้ FTA แคนาดา และ อเมริกา จะพบความสอดคล้องกันในเรื่องมาตรการสิ่งแวดล้อมกับมาตรา III

และมาตรา XI ของ GATT ในการพิจารณาคดี รวมถึงการปรับใช้มาตรา XX ในกรณีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

---

[33] To address the task of distinguishing genuine non-protectionist measures from disguised trade protection through a multi-faceted approach.

[34] The equivalent provision in the Uruguay Round Agreement on Technical Barriers to Trade, Article 2(2) contains identical words.

การปรับใช้มาตรา XX โดยการจำกัดทางการค้า (Trade restriction) เพื่อเป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศที่นำมาตรการดังกล่าวมาใช้นั้น ได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาในคดี *Herring and Salmon case*[35] ในคดีดังกล่าว สหรัฐอเมริกาเป็นโจทก์ ฟ้องร้องรัฐบาลแคนาดา ในกรณีที่ว่าปลาแซลมอน และ ปลาเฮอริ่ง ที่ถูกจับในน่านน้ำแคนาดาจะต้องมีการผลิต หรือ ผ่านกระบวนการต่างๆเกี่ยวกับการผลิตในแคนาดาก่อนที่จะส่งออกจากแคนาดา นั้น ว่าเป็นการขัดต่อมาตรา XI ของ GATT ซึ่งในคดีดังกล่าวแคนาดาโต้ตอบว่า ข้อจำกัดทางการค้าดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในการจัดการทรัพยากร เกี่ยวกับการประมง ชายฝั่งตะวันตกของแคนาดา และย่อมที่จะเกี่ยวเนื่องกับ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่หมดสิ้นไปโดยไม่อาจทดแทนได้ในระยะเวลาอันสั้น (Related to "The conservation of exhaustible natural resources" ตามความหมายภายใต้มาตรา XX (g)[36] ความเห็นของแคนาดาพิจารณาว่า การจำกัดการส่งออกนั้นทำหน้าที่ สองประการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไป คือ

1. การป้องกันอันตราย และ ความเสี่ยงต่อการสูญสิ้นสายพันธุ์สัตว์นั้น จำเป็นที่จะต้องมีระบบการควบคุมการจับสัตว์อย่างถูกต้องแท้จริง และหนทางเดียวที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริงเกี่ยวกับการจับสัตว์นั้น ย่อมจำเป็นที่จะต้องควบคุมที่เป้าหมายของโรงงานที่จะผลิตปลาดังกล่าว ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่จะต้องมีการรายงานตามที่รัฐบาลกำหนดอย่างเคร่งครัด

2. โดยเหตุที่ธรรมชาติการหมุนเวียนของการจับปลาทั้งสองชนิดนี้ ที่จะต้องเข้าสู่โรงงานการผลิตของแคนาดาเท่านั้น เป็นหนทางเดียวที่จะรักษาดุลยภาพระหว่างเป้าหมายการอนุรักษ์ปลาดังกล่าวกับเป้าหมายในการธำรงรักษาอุตสาหกรรมการผลิตปลาของแคนาดาให้ยั่งยืน

ซึ่งในเหตุผลประการที่สองนี้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาที่ว่า โดยมาตรการดังกล่าวจะมีการรักษาดุลยภาพระหว่างปลาที่จับได้กับการคงอยู่ของอุตสาหกรรมการผลิตปลา โดยมีมาตรการ การควบคุมคุณภาพเป็นกลไกในการตรวจสอบ หรือหากไม่ใช้มาตรการนี้ โดยปล่อยให้มีการจับปลา

---

[35] Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, BISD 355 (1988) 98.

[36] แคนาดายังโต้แย้งว่า เป็นกรณียกเว้น ตาม มาตรา XI (2b) เนื่องจากการควบคุมคุณภาพซึ่งเกี่ยวข้องกับการจำหน่าย เนื้อปลาที่ผ่านกระบวนการผลิต จำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจในการที่จะต้องเข้าถึงกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมการผลิตปลาของแคนาดา ดังนั้น ในส่วนของปลาที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตทั้งหลาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดการส่งออกปลาที่ยังไม่ผ่านกระบวนการดังกล่าวในการส่งออกปลาที่ยังไม่ผ่านกระบวนการผลิตเข้าสู่ตลาดอเมริกาด้วย และเป็นมาตรการภายใต้กระบวนการควบคุมคุณภาพของแคนาดานั่นเอง แต่ข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการพิจารณา

แล้วส่งออกอย่างเสรี ก็จะทำให้มีการจับปลามากเกินไปโดยไม่อาจจะควบคุมได้ และขณะเดียวกันอุตสาหกรรมการผลิตปลาอาจจะถูกกระทบจนต้องลดจำนวนอุตสาหกรรมลงก็ได้ เพราะขาดแคลนปลา อันเป็นวัตถุดิบในการผลิต

จากเหตุผลที่แคนาดากล่าวอ้างมาดังกล่าวข้างต้น สหรัฐโต้แย้งว่า **ทั้ง ไม่มีความจำเป็น และไม่มีประโยชน์แต่ประการใด** (Neither necessary nor particular useful for the purpose of ensuring an accurate estimate of the Canadian catch, since in the case where unprocessed fish was exported to the United States) ในการที่จะมาควบคุมการจับปลาโดยวิธีดังกล่าว เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่นอนของการจับปลาหากเป็นในกรณีที่จะมีการส่งออกปลาที่ไม่ผ่านกระบวนการผลิตไปยังสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา สามารถแจ้งข้อมูลการนำเข้าของปริมาณปลาดังกล่าว เมื่อมีการส่งเข้าสู่เมืองท่าของสหรัฐได้ อย่างถูกต้องแท้จริงให้แก่แคนาดาได้ตามความประสงค์อยู่แล้ว

สหรัฐยังได้โต้แย้งต่อไปถึงกรณีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กับการรักษาดุลยภาพ ของสิ่งแวดล้อม กับวัตถุประสงค์ในเรื่องการธำรงรักษาอุตสาหกรรมการผลิตปลาภายในประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ สังคม ทางเศรษฐกิจ(Socio – economic concerns) สหรัฐให้เหตุผลว่า แคนาดา ไม่ควรจะใช้มาตรการ จำกัดการส่งออกดังกล่าว มาเป็นเหตุผล ควรปล่อยให้เป็นกลไกตลาด และธรรมชาติของระบบการหมุนเวียน การแสวงหาวัตถุดิบ จากแหล่งอื่น เช่นการนำเข้า เพื่อทดแทนวัตถุดิบในประเทศ

ในท้ายที่สุดสหรัฐให้เหตุผลว่า พบหลักฐานที่ชัดเจนว่ารัฐบาลแคนาดา ได้ใช้มาตรการจำกัดทางการค้าดังกล่าวเพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองการตกงานของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมผลิตปลา ดังนั้นการห้ามการส่งออกปลาที่ไม่ผ่านกระบวนการผลิต ดังกล่าว โดยให้ผลิตในประเทศก่อนการส่งออกจึงมิใช่มาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง หากแต่เป็น มาตรการที่จำกัดทางการค้าโดยอ้อม (Disguised restriction on trade)

คณะกรรมาธิการ GATT ได้ตีความองค์ประกอบของมาตรา XX (g) ว่า จะต้องเป็นมาตรการที่ “เกี่ยวข้อง” กับการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นหมดไป และมิอาจทดแทนได้ในระยะเวลาอันสั้น (Related to conservation of exhaustible natural resources as meaning primarily aimed at such conservation) นั้น ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเบื้องต้น แต่อย่างไรก็ตามองค์ประกอบดังกล่าว ก็ยังไม่สำคัญเท่ากับ การที่มาตรการนั้นๆจะต้อง มีความจำเป็น “Necessity” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา XX (b)

ดังนั้นคณะกรรมาธิการ GATT จึงพิจารณาว่ามาตรการห้ามการส่งออกปลา ที่ไม่ผ่านกระบวนการผลิต จึงมิใช่เป้าหมายแรก หรือวัตถุประสงค์เบื้องต้นที่แท้จริงในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ ไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการดังกล่าว เพราะสามารถใช้มาตรการอื่นๆที่มีผลเท่ากัน ได้แก่การขอความร่วมมือกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการจัดส่งข้อมูลให้แก่แคนาดา

ได้ โดยไม่จำเป็นต้องห้ามการส่งออกปลาแซลมอน และ ปลา เฮอริ่ง ดังกล่าว นอกจากนั้นปลาชนิดอื่นๆที่รัฐบาลต้องการที่จะตรวจสอบ จำนวนปริมาณการส่งออก ก็มิได้ใช้มาตรการห้ามการส่งออกดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นคณะกรรมาธิการจึงพิจารณาที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริง (Objective test) มากกว่าที่จะมาดูเรื่องที่มาของกฎหมาย หรือเหตุผลในการออกกฎหมายให้บังคับใช้มาตรการดังกล่าว และพิจารณาว่ามีหนทาง หรือมาตรการ อื่นใดที่สามารถนำมาใช้ได้โดยไม่ต้องจำกัดทางการค้า และยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ได้ เท่าเทียมกัน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

เหตุผลในการพิจารณาองค์ประกอบ เรื่อง “ความจำเป็น” หรือ “Necessity” ได้ปรากฏอยู่ในคดีที่สำคัญอีกคดีหนึ่งคือ คดี บุหรี่ไทย Thai Cigarette Case[37] ในคดีดังกล่าวสหรัฐได้ฟ้องร้องรัฐบาลไทยต่อ GATT ที่ไทยห้ามการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐ ว่าเป็นการละเมิดต่อ มาตรา XI ของ GATT ประเทศไทยโต้แย้ง การฟ้องร้องดังกล่าวโดยอ้างมาตรา XX (b) ว่ารัฐบาลไทย “มีความจำเป็น” (necessity) ในการคุ้มครอง ป้องกันสุขภาพ อนามัย ของประชาชน เพื่อการสาธารณสุข ในขณะที่ไม่มีการห้ามการจำหน่ายบุหรี่ไทยที่ผลิตในท้องถิ่นด้วย โดยรัฐบาลไทยอ้างว่า บุหรี่นำเข้ามีแนวโน้มในการเร้าใจ หรือดึงดูดใจ สตรี และเด็ก ให้หันมาสูบบุหรี่ เนื่องจาก การโฆษณาที่ดูหรูหรา ประทับใจ และดูสมาร์ต ในการสูบบุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศ และเป้าหมายของโฆษณาดังกล่าวพุ่งเป้ามาที่ประชากรกลุ่มนี้ นอกจากนั้นรัฐบาลไทยอ้างว่าการสูบบุหรี่อเมริกันนั้น ทำให้มีการเสพติดมากกว่าและ ทำให้เสพในปริมาณที่มากกว่าด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับบุหรี่ไทย ด้วยเหตุผลของความละมุนละม่อมของกลิ่น ไอ และ รสชาติของบุหรี่ ที่ผ่านกรรมวิธีในการผลิตที่ทันสมัยกว่า และส่วนผสม องค์ประกอบทางเคมีในบุหรี่ด้วย ซึ่งในเหตุผลข้อหลังนี้ ไม่มีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ทางวิทยาศาสตร์ (Scientific evidence) มาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของไทย

ในที่สุด คณะกรรมาธิการ GATT ได้พิจารณา ตัดสินว่า การห้าม การนำเข้าบุหรี่โดยมีเหตุผล **“ที่จำเป็น”** เกี่ยวกับสาธารณสุข ตามมาตรา XX (b) นั้นจะเป็นที่ยอมรับได้ ก็ต่อเมื่อ ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใด ที่ไม่เกี่ยวกับการจำกัดการค้า ได้อีกแล้ว ในการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของการป้องกันสาธารณสุขดังกล่าว คณะกรรมาธิการพิจารณาเห็นว่า การควบคุม หรือ ห้าม การโฆษณา หรือ มาตรการ ปิดฉลากเตือน หรือการแสดงข้อความเตือนถึงภัย อันตรายของการสูบบุหรี่ และ ต้องกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติ ต่อทั้งบุหรี่ไทย และ บุหรี่ นำเข้า ย่อมจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

---

[37] ในคดีดังกล่ารัฐบาลไทยได้จำกัดการนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกา และได้มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่นำเข้าต่างจากบุหรี่ที่ผลิตภายในประเทศ BISD, 37th, Supp (1990) 200-8.

ได้ โดยไม่ต้องห้ามการนำเข้าบุหรี่ ว่าเป็นมาตรการป้องกันสุขอนามัยเพียงประการเดียว ซึ่งถือว่าเป็นการผิดต่อกฎ ระเบียบของ GATT ดังนั้น การห้ามนำเข้าบุหรี่ในกรณีนี้ จึงไม่ชอบด้วย เหตุผลที่ว่า มี **"ความจำเป็น"** ในการป้องกันทางสาธารณสุข โดยคณะกรรมาธิการ GATT ไม่ได้พิจารณาประเด็นที่ว่า การใช้ทางเลือกอื่นที่ว่ามานั้นจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงมากขึ้นในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และ มิได้พิจารณาในประเด็นที่ว่ามาตรการ ดังกล่าวนั้นไม่สามารถที่จะมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วๆไป

จากตัวอย่าง คดีทั้งสอง ข้างต้น (Salmon and Herring Landing Requirements Case, and Thai Cigarette Case) คณะกรรมาธิการ ได้มุ่งชี้ประเด็นที่ว่ามาตรการใดๆที่จะกล่าวอ้างนำมาใช้ในการจำกัดทางการค้า (Trade Restriction) ต้องเป็นมาตรการที่ **"เป็นหนทางที่น้อยที่สุดในการจำกัดทางการค้า"** ที่เป็นมาตรการที่เหมาะสมในการพิจารณาเพื่อจำกัดทางการค้า โดยไม่อาจมีทางเลือกอื่นได้อีกแล้ว (least restrictive means test as the appropriate standard of justification for trade-restricting measures) หลักการนี้ใช้ได้ ทั้งกับมาตรา XX (g) และ มาตรา XX (b) และโดยการพิจารณาในแนวทางดังกล่าวได้เป็นบรรทัดฐานที่ยึดถือต่อมาว่า มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว และสะท้อนให้เห็นแนวคิด และหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดที่ว่า มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะต้องหลีกเลี่ยงมาตรการจำกัดทางการค้า หรือที่จะส่งผลกระทบต่อการค้าให้มากที่สุด หรือพยายามให้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อการค้าในวิถีทางที่น้อยที่สุดนั่นเอง

เหตุผลของการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็เพื่อที่จะป้องกัน การที่ประเทศสมาชิกหันมาใช้มาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นอาวุธในการกล่าวอ้างเพื่อเป็นเหตุผลเพื่อการจำกัดทางการค้า หรือเป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีนั่นเอง ซึ่งสร้างความไม่สบายใจแก่คณะกรรมาธิการในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการทางการค้า ว่า การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นเหตุผลที่แท้จริง หรือไม่ มีความจริงใจเพียงใดในการกล่าวอ้างมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับการเมือง นโยบายภายในประเทศ และ กลุ่มผลประโยชน์อีกด้วย ดังนั้นมาตรการตามหลักการ **"A least- restrictive means test"** จึงถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ทุกรัฐภาคีสมาชิกพึงต้องตระหนักเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดในการใช้มาตรการตุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ว่าในกรณีใดๆ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวก็มีข้อที่ควรพิจารณาอย่างยิ่ง กล่าวคือ หากการเน้นที่วัตถุประสงค์ในเรื่องการค้าเสรีเป็นเป้าหมายหลักเพียงประการเดียว อาจกลายเป็นการให้เอกสิทธิพิเศษที่ว่าการค้าเสรีต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใด หรือ อยู่เหนือวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงน่าจะพิจารณาในหลักเกณฑ์ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า หรือ ตามทฤษฎีมาตราส่วนที่เหมาะสม (ทฤษฎีเหมาะสม) "Proportionality Test" ซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่รักษาดุลยภาพ ระหว่าง

ผลประโยชน์ทางด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดจากการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ กับ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้จากการค้าระหว่างประเทศ คณะกรรมาธิการจะพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายที่เกิดกับการค้า กับ คุณค่าทางสังคม (Social Value) และ ผลลัพธ์ หรือเป้าหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากสองสิ่งนี้ขัดแย้งกัน ประโยชน์ฝ่ายใดจะมีมากกว่ากัน จะเห็นได้ว่า มาตรการ ในการพิจารณา “วิถีทางที่น้อยที่สุด” (least restrictive means test) ดังกล่าวเป็น วิธีการที่คำนึงถึง “วิธี” หรือ “Means” มากกว่า การพิจารณาเรื่องสารัตถะของผลกระทบ “Substantive Impacts” ที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และ สังคม

อีกประการหนึ่งที่ควรจะพิจารณา คือ การใช้มาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันโดยธรรมชาติ ในบริบททางสังคม สภาพแวดล้อมของปัญหา และปัจจัยต่างๆที่เป็นองค์ประกอบมากมาย ที่ทำให้รัฐบาล และ ผู้มีอำนาจในการกำหนด นโยบาย อาจพิจารณาใช้มาตรการที่ แตกต่างกันไป ระหว่างประเทศหนึ่ง กับอีกประเทศหนึ่ง ดังตัวอย่างในคดี บุหรี่ไทย ข้างต้น ซึ่งการใช้มาตรการ อื่นๆที่ไม่ใช่การจำกัดทางการค้า เช่น ทางเลือกในการเตือนผู้บริโภค (Consumer Warnings) การประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณชนถึงภัยของบุหรี่ (Public information Campaigns) หรือวิธีการอื่นๆที่เหมาะสมนั้น อาจจะมีผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่นระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศที่กำลังพัฒนา ในกลุ่มชนที่มีการศึกษา และ ไม่มีการศึกษา ระหว่างกลุ่มชน ที่มีศาสนา และ แนวทางปฏิบัติ ความเชื่อ ที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อวิธีการคิดและ ยอมรับ หรือการรับรู้ ข้อมูลที่สื่อมาจาก **“มาตรการที่ใช้”** ที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีคดีบุหรี่ไทยนั้น องค์การอนามัยโลก กลับมีความเห็นที่สวนทางกับคณะกรรมาธิการ GATT โดยพิจารณาเห็นว่า วิธีการที่รัฐบาลไทยเลือกนั้นเป็นวิธีการที่เหมาะสม ภายใต้สถานการณ์นั้นๆแล้ว[38]

2.12 ความสัมพันธ์ระหว่าง หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ กับ ปัญหาการบังคับใช้มาตรา III และ การปรับใช้มาตรา XX ซึ่งเป็นข้อยกเว้น มาตรา XI

ปัญหาที่สร้างความสับสน ยุ่งยาก ในการแยกแยะ ระหว่างการใช้มาตรการห้ามการนำเข้า ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการภายใน ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งปรับใช้ ทั้งแก่สินค้านำเข้า และ สินค้าภายในประเทศ โดยเท่าเทียมกัน ตามหลัก การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และ การใช้มาตรการ

---

[38] The World Health Organization (WHO) suggesting that the Thai Government’s approach was a reasonable instrument choice under the circumstances.

สิ่งแวดล้อมภายใต้มาตรา XX ซึ่งเป็นข้อยกเว้นมาตรา XI GATTดังได้อธิบายมาข้างต้นแล้วนั้น เป็นเรื่องที่ยากลำบากในการพิจารณาอย่างยิ่ง โปรดศึกษาคดีต่อไปนี้

ในคดี กุ้งก้ามกาม Lobster Case[39] คณะกรรมาธิการ ภายใต้ FTA Canada - US ได้พิจารณาเกี่ยวกับการที่สหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรการห้ามจำหน่าย และ บริโภคกุ้งที่ยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ และ ได้กำหนด ขนาดของกุ้ง ที่ยังไม่เติบโตนั้น (Minimum small size) โดยอิงขนาดของกุ้งที่ยังไม่เติบโตของสหรัฐอเมริกาเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการที่จะอนุรักษ์พันธุ์กุ้ง ไม่ให้มีการจับกุ้งที่ยังเล็กอยู่ และ ยังไม่แพร่พันธุ์ อันอาจจะทำให้กุ้งไม่มีโอกาสเผยแพร่พันธุ์ และ โอกาสที่กุ้งจะสูญพันธุ์ก็อาจจะเกิดขึ้นได้ โดยผลของมาตรการดังกล่าวทำให้มีการห้ามนำเข้ากุ้งจากแคนาดาโดยปริยาย เนื่องจาก กุ้งที่เติบโตแล้วของแคนาดา มีขนาดเล็กกว่ากุ้งสหรัฐที่ยังไม่โต จึงไม่อาจจะนำเข้ากุ้งแคนาดา เข้าตลาดสหรัฐได้เพราะฝ่าฝืนต่อมาตรการดังกล่าวอันเป็นมาตรการภายในประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากอุณหภูมิของน้ำในทะเลของแคนาดามีความหนาวเย็นกว่าอุณหภูมิของน้ำในทะเลสหรัฐอเมริกา เพราะแคนาดาอยู่ในระดับละติจูดที่สูงกว่าสหรัฐอเมริกา จึงมีความใกล้ขั้วโลกเหนือมากกว่า น้ำที่มีอุณหภูมิเย็นจัด ทำให้ขนาดปกติของกุ้งที่เติบโตแล้ว (Matured Lobster) ยังมีขนาดที่เล็กกว่ากุ้งปกติที่เติบโตแล้วของอเมริกา จึงเกิดปัญหา กล่าวคือมาตรการดังกล่าวกลายเป็นอุปสรรคทางการค้าของการนำเข้ากุ้งแคนาดา

อย่างไรก็ตาม จากการไต่สวนพบว่าเหตุผลที่แท้จริงในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับการนำเข้ากุ้งแคนาดาด้วย เกิดจากการที่ชาวประมงสหรัฐร้องเรียนว่าการบังคับใช้มาตรการภายในต่อการจับกุ้งของชาวประมงอเมริกาโดยไม่มีการบังคับใช้ในการนำเข้าด้วย ทำให้ชาวประมงท้องถิ่นเสียเปรียบในการแข่งขัน เพราะมาตรการดังกล่าวบังคับเฉพาะกับกุ้งที่จับภายในประเทศเท่านั้น แต่เมื่อมีการร้องเรียนจากชาวประมงอเมริกัน รัฐบาลจึงบังคับใช้มาตรการนี้กับกุ้งที่นำเข้าด้วยโดยบังคับใช้ขนาดของกุ้งที่เท่าเทียมกัน การณ์กลับเป็นการบังคับใช้มาตรการที่กลายเป็นอุปสรรคของการนำเข้าไปโดยปริยาย และ เมื่อแคนาดาโต้แย้งการใช้มาตรการดังกล่าว สหรัฐก็ตอบโต้ว่า หากไม่ใช้ขนาดของกุ้งที่เท่าเทียมกันนั้นจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากกุ้งไม่สังกัดสัญชาติ ไม่อาจจะแยกแยะว่ากุ้งตัวใดเป็นกุ้งท้องถิ่น และ กุ้งตัวใดเป็นกุ้งที่นำเข้าจากแคนาดา นอกจากนั้นก็เกิดภาระ และ ค่าใช้จ่าย ที่ไม่อาจจะประเมินได้ในการแยกแยะกุ้งของแต่ละประเทศ ซึ่งยากแก่การตรวจสอบ

---

[39] Lobster from Canada, Final Report of the Panel (25 May 1990), 3 T.C.T. 8182.

จากคดีดังกล่าวเห็นได้ว่ามาตรการที่สหรัฐนำมาใช้นี้เป็นการยาก ที่จะแยกแยะว่าเป็นมาตรการตามมาตรา XX ที่เป็นข้อยกเว้นมาตรา XI ซึ่งมีผลกระทบต่อการห้ามการนำเข้าโดยตรง หรือเป็นการ ปรับใช้มาตรา III ในการบังคับใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมโดยเท่าเทียมกัน เมื่อกุ้งที่ข้ามพรมแดนมาแล้วต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการภายในเดียวกันที่บังคับต่อกุ้งทั้งนำเข้าและ กุ้งท้องถิ่น ซึ่งส่งผลโดยอ้อม ในอันที่จะทำให้ไม่มีการนำเข้า และ เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าโดยปริยาย เป็นเรื่องที่น่าพิจารณา

นอกจากนั้นปัญหาที่ควรจะพิจารณายังคงมีต่อไปว่า มาตรการภายใน ที่บังคับใช้ ทั้งต่อสินค้านำเข้า และสินค้าท้องถิ่นโดยเท่าเทียมกันภายใต้ หลัก การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ตามมาตรา III นั้น ก็ยังอาจจะเป็นอุปสรรคทางการค้าโดยปริยายได้เช่นกัน ได้แก่มาตรการบังคับเกี่ยวกับการหีบห่อ เพื่อวัตถุประสงค์ ทางด้านอนามัย สาธารณสุข (A requirement of environmentally-safe packaging “biodegradable”) ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ หาก สินค้าท้องถิ่นนั้นได้มีการบังคับใช้หีบห่อในลักษณะนั้นๆ ที่สอดคล้องกับข้อบังคับอยู่แล้วโดยปกติ ทั่วไป แต่สินค้านำเข้าต้องเปลี่ยนแปลงลักษณะหีบห่อให้สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ เช่นนั้นด้วย ย่อมก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นมากกว่าสินค้าท้องถิ่น อันมีผลกระทบต่อความได้เปรียบในการแข่งขันเชิงราคาได้ ก็จัดว่าเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าทางอ้อม ยิ่งมีการใช้มาตรการที่พิเศษจำเพาะมากเท่าใด ย่อมทำให้การนำเข้าที่จะต้องปรับลักษณะให้เข้ากับมาตรการพิเศษเฉพาะเช่นนั้นมีความยุ่งยากมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นสินค้านำเข้า ที่ไม่มีส่วนแบ่งตลาดที่มากเพียงพอ ในที่สุดย่อมต้องทิ้งตลาดไป จึงเป็นมาตรการกำจัดคู่แข่งจากการนำเข้าโดยอ้อมได้เช่นกัน

ตัวอย่างอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลัก National Treatment ที่มีผลกระทบต่อการนำเข้า ได้แก่การจัดเก็บภาษีภาชนะ (Container tax) แก่ สินค้าประเภทเหล้า เบียร์ ที่สามารถคืนภาษีได้เมื่อนำภาชนะมาใช้หมุนเวียน หรือ คืนภาชนะ เพื่อส่งเสริมระบบ recycling, re-bottling เพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้ม ซึ่งมีการกำหนดจุดรับคืน ของสินค้าท้องถิ่น แต่ในกรณีสินค้าที่นำเข้า ไม่มีการวางระบบดังกล่าว และ การจำหน่ายแบบขายขาด ทำให้ไม่สามารถรับคืนภาษี ในลักษณะเดียวกับสินค้าท้องถิ่น หากจะดำเนินการในลักษณะเดียวกับสินค้าท้องถิ่น ก็จะต้องมีการสร้างระบบของตนเอง ทั้งจุดรับคืน และโรงงานที่หมุนเวียนการใช้ภาชนะ ซึ่งก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายอย่างมากเพราะมิได้เป็นสินค้าที่ผลิตภายในประเทศนั้นๆ

2.13 ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ระดับพหุภาคี ประกอบด้วย ความตกลงดังนี้

- Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal
- Convention on Biological Diversity (CBD) and the Cartagena Protocol on Biosafety
- Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)
- Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)
- Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)
- Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Kyoto Protocol
- International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)
- International Tropical Timber Organization (ITTO)
- Montreal Protocol on Substances that deplete the Ozone Layer
- Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (PIC)
- Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs)

โดยมีรายละเอียดแห่งสาระของกฎหมาย ตลอดจนพันธะกรณีของรัฐภาคี ดังต่อไปนี้ (โปรดดู ตารางในหน้าต่อไป)

Annex 1 – Membership in WTO and MEAs – Comparative Table

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
WTO Members																								
Albania	X	X						X	X					X			X		X					
Angola			X					X	X								X		X					
Antigua and Barbuda				X	X	X		X	X	X	X	X		X			X		X	X				
Argentina	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			X		X	X				
Armenia								X	X					X			X		X					
Australia	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			X		X		X	X		
Austria	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X		X	X
Bahrain	X							X	X	X	X	X		X			X		X					
Bangladesh	X	X		X				X	X	X	X	X		X			X		X	X				
Barbados	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X		
Belgium	X			X	X	X	X	X	X	X	X			X			X		X	X	X		X	
Belize	X			X	X	X		X	X	X	X			X			X		X					
Benin				X				X	X	X	X			X			X		X	X				
Bolivia	X			X		X		X	X	X	X	X		X			X	X	X	X	X			
Botswana				X	X	X		X	X	X	X			X			X	X	X					X
Brazil	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X			X		X	X	X	X		
Brunei Darussalam				X	X	X		X	X					X	X									
Bulgaria	X			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			X	
Burkina Faso	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X		X				X	
Burundi				X	X			X	X	X	X	X	X	X			X		X	X				
Cameroon				X				X	X	X	X			X			X	X	X	X	X		X	
Canada	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X	X	X
Central African Republic				X				X	X								X		X		X			

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Chad				X	X			X	X	X	X	X					X		X					
Chile	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X				
China			X	X	X	X		X	X	X				X	X		X		X	X	X			
Colombia	X			X				X	X	X	X			X			X		X	X	X			
Congo				X		X		X	X	X	X	X	X				X		X		X			
Costa Rica	X	X		X				X	X	X	X			X			X		X	X		X		
Côte d'Ivoire			X	X	X			X	X	X				X			X		X		X			
Croatia	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X	X					
Cuba	X	X		X	X			X	X	X	X			X			X	X	X	X				
Cyprus	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X	X		X		X	X		X		
Czech Republic	X	X		X	X			X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			X	X
Democratic Republic of the Congo				X				X	X	X	X			X			X		X		X			
Denmark	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X		X	X	X	X	X			
Djibouti				X	X			X	X	X	X	X		X			X	X	X	X				
Dominica				X	X			X	X	X				X			X		X					
Dominican Republic	X			X				X	X	X	X			X			X		X	X				
Ecuador	X			X	X			X	X	X	X			X	X		X	X	X	X	X			
Egypt	X			X	X			X	X	X	X	X		X			X		X		X			
El Salvador	X			X	X			X	X	X	X	X		X			X		X	X			X	
Estonia	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X		X		X	X				
European Communities			X				X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	
Fiji				X	X	X		X	X	X	X						X	X	X	X	X	X		X
Finland	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X			X
Former				X	X			X	X	X	X	X	X	X			X		X					

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)																								
France	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X			X			X	X	X	X	X			
Gabon			X	X	X			X	X	X	X	X	X				X		X		X			
Gambia				X				X	X	X				X	X		X		X	X			X	
Georgia				X	X			X	X	X	X	X		X			X		X	X				
Germany	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X		X	X
Ghana	X		X	X		X		X	X	X	X						X		X		X			
Greece	X			X	X	X	X	X	X	X	X			X			X		X	X	X			
Grenada	X			X	X	X		X	X	X	X	X					X		X	X				
Guatemala	X			X				X	X	X	X	X	X	X			X		X	X	X			
Guinea	X		X	X				X	X	X				X			X		X	X			X	
Guinea-Bissau				X	X			X	X	X	X	X	X				X		X					
Guyana	X			X	X			X	X	X	X	X		X			X		X		X			
Haiti	X							X	X	X	X	X					X		X					
Honduras			X	X				X	X	X	X			X			X		X	X	X			
Hong Kong, China																								
Hungary	X	X		X				X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X			X	
Iceland			X	X	X	X		X	X	X	X	X		X		X	X		X	X		X		X
India	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X			
Indonesia	X			X	X			X	X	X	X			X		X	X		X		X			
Ireland	X			X	X	X		X	X	X	X			X		X	X		X	X	X			
Israel	X			X				X	X	X	X			X		X	X		X					
Italy	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X		X	X	X		X	
Jamaica	X			X	X			X	X	X	X			X		X	X		X	X			X	
Japan	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X			X

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Jordan	X	X		X	X			X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X			X	
Kenya	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X		X	X	X	X					
Korea, Republic of	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X			X		X	X	X			
Kuwait				X	X			X	X	X	X			X		X	X		X					
Kyrgyz Republic								X	X					X			X		X				X	
Latvia				X	X			X	X	X	X	X		X			X		X	X				
Lesotho								X	X					X			X	X	X	X				X
Liechtenstein				X	X	X		X	X	X	X			X			X		X					
Lithuania	X	X		X	X			X	X	X	X			X			X		X	X				
Luxembourg	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X
Macao, China																								
Madagascar				X	X			X	X	X	X	X	X	X			X		X					
Malawi	X			X		X		X	X	X	X			X			X		X	X				
Malaysia	X			X				X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X		X	
Maldives								X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X		
Mali	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X			X	X	X	X				
Malta	X			X	X			X	X	X				X			X		X	X		X		
Mauritania	X	X		X	X			X	X					X			X		X					
Mauritius	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X		
Mexico	X	X	X	X	X			X	X	X	X			X			X	X	X	X				X
Moldova	X	X		X	X			X	X	X	X			X			X	X	X					
Mongolia				X	X			X	X	X	X	X		X			X		X	X			X	
Morocco	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			X			X		X	X				
Mozambique				X				X	X	X	X			X			X	X	X					
Myanmar				X	X			X	X	X							X		X		X			
Namibia			X	X	X		X	X	X	X				X			X		X			X		

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Netherlands	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X
New Zealand	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X		
Nicaragua	X			X				X	X	X	X			X			X	X	X	X				
Niger	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X			X		X					
Nigeria	X			X	X			X	X	X	X	X		X			X		X				X	
Norway	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Oman	X	X						X	X	X	X			X			X	X	X				X	
Pakistan	X			X	X			X	X	X	X			X			X		X					
Panama	X		X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X
Papua New Guinea	X	X		X	X			X	X	X				X			X		X	X	X	X		
Paraguay	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X	X		X		X	X				
Peru	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			X			X		X	X	X			
Philippines	X			X		X		X	X	X	X			X			X		X		X			
Poland	X			X	X		X	X	X	X	X	X		X	X		X		X	X				
Portugal	X			X		X		X	X	X	X			X	X		X		X	X	X			
Qatar				X	X			X	X	X	X			X	X		X		X					
Romania	X	X		X	X			X	X	X	X	X		X	X		X		X	X				
Rwanda				X	X	X		X	X								X		X					X
Saint Kitts and Nevis	X			X	X	X		X	X	X	X	X		X			X	X	X					
Saint Lucia	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X		X			X		X
Saint Vincent and the Grenadines	X	X		X	X			X	X	X	X			X			X		X					
Senegal	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X		X			X		X	X		X	X	
Sierra Leone	X	X		X	X			X	X	X	X	X	X				X		X					
Singapore				X				X	X	X	X	X		X			X		X					
Slovak				X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X				

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Republic																								
Slovenia	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X
Solomon Islands	X							X	X	X	X	X					X		X	X		X		
South Africa	X		X	X	X		X	X	X	X	X			X			X		X	X			X	X
Spain	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X			
Sri Lanka	X			X		X		X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X		X		
Suriname	X			X	X			X	X								X		X		X		X	
Swaziland				X	X			X	X								X		X					
Sweden	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X			X
Switzerland	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X		X	
Chinese Taipei																								
Tanzania				X				X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X			X	
Thailand	X			X				X	X	X	X			X					X	X	X		X	
Togo	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X				X		X		X			
Trinidad and Tobago	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X			X
Tunisia	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X				
Turkey	X			X	X			X	X	X	X			X			X							
Uganda				X	X	X		X	X	X	X	X		X			X	X	X	X				
United Arab Emirates	X			X	X			X	X					X			X		X				X	X
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X		
United States of America	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X								X		X	X		
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X		X	X		X	X	

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Venezuela	X		X	X		X		X	X	X	X	X		X			X	X	X		X			
Zambia	X			X				X	X	X				X			X		X					
Zimbabwe				X	X	X		X	X	X	X						X		X					
Total Number of WTO Members party to the MEA	99	38	28	132	102	63	28	143	143	131	120	76	40	124	34	12	140	39	141	86	54	22	34	22
Non-WTO Members																								
Afghanistan				X													X		X					
Algeria	X	X	X	X				X	X	X	X			X			X		X					
Andorra														X	X									
Azerbaijan	X	X		X	X			X	X	X	X	X		X			X		X	X				
Bahamas	X			X				X	X	X	X			X			X		X	X		X		
Belarus				X	X			X	X	X				X			X	X	X					
Bhutan	X			X	X	X								X			X	X	X	X				
Bosnia and Herzegovina								X	X					X			X		X					
Cambodia	X			X	X			X	X					X			X		X	X	X			
Cape Verde	X		X					X	X	X	X	X		X			X		X					
Comoros				X	X			X	X	X	X	X	X	X			X		X					
Cook Islands																	X		X	X		X		
Democratic People`s Republic of Korea								X	X	X	X	X	X				X		X					X
Equatorial Guinea	X		X	X	X			X						X			X		X	X			X	
Eritrea	X	X		X	X	X											X		X					

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Ethiopia	X			X	X			X	X					X			X		X				X	X
Iran	X			X	X			X	X	X	X	X		X			X		X			X		
Iraq	X																							
Kazakhstan				X	X			X	X	X							X		X					
Kiribati								X	X					X			X		X	X				
Lao People`s Democratic Republic	X							X	X								X		X	X				
Lebanon	X	X						X	X	X	X	X		X			X		X					X
Liberia	X			X				X	X	X	X						X	X	X	X	X			X
Libyan Arab Jamahiriya	X		X	X	X			X	X	X				X			X		X				X	
Marshall Islands								X	X	X	X	X		X			X	X	X			X	X	X
Micronesia								X	X	X	X	X	X	X			X		X	X		X		
Monaco				X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X		X			X		
Nauru								X	X					X			X	X	X	X		X		X
Nepal				X	X			X	X	X				X			X		X		X			
Niue																	X	X	X	X				
Palau								X	X	X	X	X	X				X		X	X				
Russian Federation	X	X	X	X	X		X	X	X	X				X			X		X			X		
Samoa								X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	X	X
San Merino																	X		X					
Sao Tome and Principe			X	X	X			X	X	X	X	X	X				X		X					
Saudi Arabia	X	X		X	X			X	X	X	X			X			X		X				X	
Serbia and Montenegro	X			X	X			X	X					X	X		X		X					
Seychelles	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X		X	X		X		
Somalia				X				X	X	X	X	X	X											

Parties	IPPC, 1979	IPPC, 1997	ICCAT	CITES	CITES, Bonn amendment	CITES, Gaborone amendment	CCAMLR	Vienna Convention	Montreal Protocol (MP)	MP - London Amendment	MP - Copenhagen Amendment	MP - Montreal Amendment	MP - Beijing Amendment	Basel Convention	Basel Convention Ban Amendment	Basel Convention Protocol on Liability	CBD	Biosafety Protocol	UNFCCC	Kyoto Protocol	ITTA	UN Fish Stocks Agreement	Rotterdam Convention	Stockholm Convention
Sudan	X			X				X	X	X	X						X		X					
Syrian Arab Republic								X	X	X	X	X		X			X		X					
Tajikistan								X	X	X							X		X					
Tonga								X	X								X		X			X		
Turkmenistan								X	X	X				X			X		X	X				
Tuvalu								X	X	X	X	X					X		X	X				
Ukraine				X	X		X	X	X	X	X			X			X	X	X			X	X	
Uzbekistan				X	X	X		X	X	X	X			X			X		X	X				
Vanuatu			X	X	X		X	X	X	X	X						X		X	X	X			
Vietnam				X	X			X	X	X	X			X			X		X	X				X
Yemen	X			X	X			X	X	X	X	X		X			X		X					
Total Number of MEA Members	120	44	35	161	125	68	31	185	184	164	146	93	49	156	36	13	187	47	188	106	57	34	41	30

2.14 เครือข่าย ความตกลงการค้าเสรี และความตกลงว่าด้วยการร่วมมือทางเศรษฐกิจ

หลักการของ GATT/WTO คือการส่งเสริมให้มีการค้าที่เสรีขึ้น ลดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศทั้งในรูปแบบของอุปสรรคที่เป็นภาษีอากร (Tariff Barriers) และอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non-Tariff Barriers) นอกจากนั้นหัวใจแห่งหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ซึ่งเป็นปัจจัยให้ทุกๆรัฐสามารถแข่งขันกันบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันในสินค้า บริการ การลงทุน โดยไม่มีปัจจัยในการทำให้มีการเบี่ยงเบนตลาด และการเบี่ยงเบนค้า (Trade Distortion) นั้น ทุกรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามหลักการ การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ซึ่งรัฐจะปฏิบัติต่อสินค้า (ในกรณีการค้าสินค้า) และ บุคคล (ในกรณีการค้าบริการ และ การลงทุน) รวมทั้งต่อการลงทุน (Investment) ภายใต้ข้อบทการลงทุน ที่เป็นคนชาติกับคนต่างชาติบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ภายใต้สถานการณ์ที่เหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกัน (Like, As same as, circumstances, Like Product) และรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามหลักการการการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation: MFN Treatment) กล่าวคือการปฏิบัติต่อสินค้า คนต่างชาติ การลงทุน ทุกๆชาติระหว่างกันโดยเท่าเทียมกัน ภายใต้สถานการณ์ที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกัน (Like, as same as, circumstances, Like Product)

ทั้งหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ เพื่อเป็นประกันว่า สินค้า/คน ชาติ และ สินค้า/คนต่างชาติจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน และหลักการปฏิบัติ เยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เพื่อเป็นประกันว่าสินค้า/คน ต่างชาติทั้งหมด จะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน นั้น ส่งเสริมปัจจัยในการเปิดเสรี ให้กว้างขวางครอบคลุมขึ้นและทุกรัฐจะฝ่าฝืนต่อหลักการพื้นฐานเหล่านี้ไม่ได้เว้นแต่ภายใต้สถานการณ์ และ ข้อยกเว้นที่ กฎเกณฑ์แห่ง GATT/WTO ได้อนุญาตให้กระทำได้ เช่น Safeguard Measures, Anti Dumping,

หากรัฐภาคีใดๆ ได้ตกลงในการจัดตั้งความร่วมมือในลักษณะ การรวมตัวทางเศรษฐกิจ การร่วมมือทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี และการตกลงที่จะมีการเปิดการค้าเสรีที่มากขึ้นภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา XXIV และนอกจากนี้ GATT ในภาค IV ในส่วนข้อกำหนดเรื่อง Enabling Clause ได้อนุญาตให้รัฐที่ตกลงร่วมมือการ หรือทำความตกลงการค้าเสรี ในลักษณะ และระดับต่างๆ สามารถที่จะได้รับการยกเว้นจากการหลักเกณฑ์ในการให้การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง MFN แก่สมาชิกอื่นของ GATT/WTO ได้ โดยรัฐที่อยู่ภายใต้ความตกลงเหล่านี้จะต้องบอกกล่าว (Notify) ต่อ GATT/WTO ด้วย ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีการ บอกกล่าวต่อ GATT/WTO แล้วประมาณ 300 ความตกลงดังรายการต่อไปนี้ GATT ได้รับการ Notify ความตกลง

ดังกล่าว ในช่วงปี ค.ศ. 1948-1994 จำนวน 124 ฉบับที่เป็น RTAs ที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าเท่านั้น (Trade in Goods) และหลังจากมีการจัดตั้ง WTO แล้วในปี ค.ศ. 1995 จึงมีการ Notify ความตกลงการค้าเสรีอีก จำนวน 130 ฉบับ ซึ่งครอบคลุมเกี่ยวกับการค้าเสรี ในสินค้า หรือ บริการ (Covering trade in goods or services)[40]

As of 1 March 2006

NOTIFICATIONS OF RTAs IN FORCE TO GATT/WTO			
	Accessions	**New RTAs**	**Total**
GATT Art. XXIV (FTA)	4	120	**124**
GATT Art. XXIV (CU)	5	6	**11**
Enabling Clause	1	21	**22**
GATS Art. V	2	34	**36**
Total	**12**	**181**	**193**

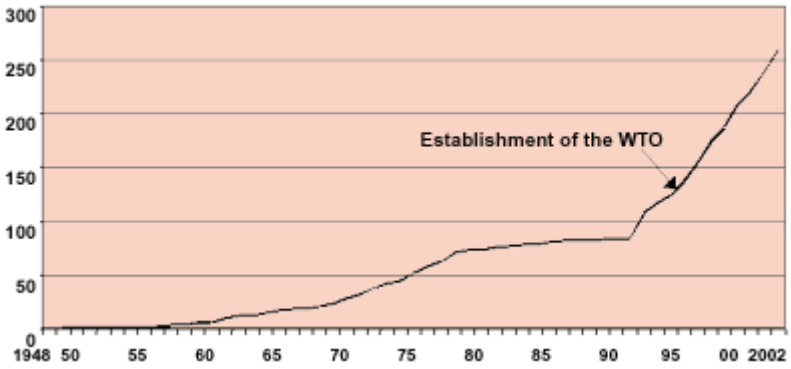
EXAMINATION PROCESS				
	WTO provision			
Status	Enabling Clause	GATS Art. V	GATT Art. XXIV	**Grand Total**
Examination not requested	19	1	5	**25**
Factual examination not started	0	10	45	**55**
Under factual examination	1	11	24	**36**
Factual examination concluded	0	11	39	**50**
Consultations on draft report	0	3	4	**7**
Report adopted	2	0	18	**20**
Grand Total	**22**	**36**	**135**	**193**

ที่มา: WTO Secretariat

[40] ข้อมูลอ้างอิงจาก WTO Secretariat “REGIONAL TRADE AGREEMENTS: FACTS AND FIGURES”

. Evolution of Regional Trade Agreements in the world, 1948-2002

Number of RTAs



Source: WTO Secretariat

และปรากฏว่า ได้มีการตกลงทำความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคจำนวนมาก ตามรายการในตารางต่อไปนี้

Regional trade agreements

AFTA	**ASEAN Free Trade Area**	Brunei Darussalam Cambodia Indonesia Laos Malaysia Myanmar Philippines Singapore Thailand Vietnam
ASEAN	**Association of South East Asian Nations**	Brunei Darussalam Cambodia Indonesia Laos Malaysia Myanmar Philippines Singapore Thailand Vietnam
BAFTA	**Baltic Free-Trade Area**	Estonia Latvia Lithuania
BANGKOK	**Bangkok Agreement**	Bangladesh China India Republic of Korea Laos Sri Lanka
CAN	**Andean Community**	Bolivia Colombia Ecuador Peru Venezuela
CARICOM	**Caribbean Community and Common Market**	Antigua & Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominica Grenada Guyana Haiti Jamaica Monserrat Trinidad & Tobago St. Kitts & Nevis St. Lucia St. Vincent & the Grenadines Surinam
CACM	**Central American Common Market**	Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua
CEFTA	**Central European Free Trade Agreement**	Bulgaria Croatia Romania
CEMAC	**Economic and Monetary Community of Central Africa**	Cameroon Central African Republic Chad Congo Equatorial Guinea Gabon
CER	**Closer Trade Relations Trade Agreement**	Australia New Zealand

CIS	**Commonwealth of Independent States**	Azerbaijan Armenia Belarus Georgia Moldova Kazakhstan Russian Federation Ukraine Uzbekistan Tajikistan Kyrgyz Republic
COMESA	**Common Market for Eastern and Southern Africa**	Angola Burundi Comoros Democratic Republic of Congo Djibouti Egypt Eritrea Ethiopia Kenya Madagascar Malawi Mauritius Namibia Rwanda Seychelles Sudan Swaziland Uganda Zambia Zimbabwe
EAC	**East African Cooperation**	Kenya Tanzania Uganda
EAEC	**Eurasian Economic Community**	Belarus Kazakhstan Kyrgyz Republic Russian Federation Tajikistan
EC	**European Communities**	Austria Belgium Cyprus Czech Republic Denmark Estonia Finland France Germany Greece Hungary Ireland Italy Latvia Lithuania Luxembourg Malta Netherlands Poland Portugal Slovak Republic Slovenia Spain Sweden United Kingdom
ECO	**Economic Cooperation Organization**	Afghanistan Azerbaijan Iran Kazakhstan Kyrgyz Republic Pakistan Tajikistan Turkey Turkmenistan Uzbekistan
EEA	**European Economic Area**	EC Iceland Liechtenstein Norway
EFTA	**European Free Trade Association**	Iceland Liechtenstein Norway Switzerland
GCC	**Gulf Cooperation Council**	Bahrain Kuwait Oman Qatar Saudi Arabia United Arab Emirates
GSTP	**General System of Trade Preferences among Developing Countries**	Algeria Argentina Bangladesh Benin Bolivia Brazil Cameroon Chile Colombia Cuba Democratic People's Republic of Korea Ecuador Egypt Ghana Guinea Guyana India Indonesia Islamic Republic of Iran Iraq Libya Malaysia Mexico Morocco Mozambique Myanmar Nicaragua Nigeria Pakistan Peru Philippines Republic of Korea Romania Singapore Sri Lanka Sudan Thailand Trinidad and Tobago Tunisia United Republic of Tanzania Venezuela Vietnam Yugoslavia Zimbabwe
LAIA	**Latin American Integration Association**	Argentina Bolivia Brazil Chile Colombia Cuba Ecuador Mexico Paraguay Peru Uruguay Venezuela
MERCOSUR	**Southern Common Market**	Argentina Brazil Paraguay Uruguay
MSG	**Melanesian Spearhead Group**	Fiji Papua New Guinea Solomon Islands Vanuatu
NAFTA	**North American Free Trade Agreement**	Canada Mexico United States

OCT	**Overseas Countries and Territories**	Greenland New Caledonia French Polynesia French Southern and Antarctic Territories Wallis and Futuna Islands Mayotte Saint Pierre and Miquelon Aruba Netherlands Antilles Anguilla Cayman Islands Falkland Islands South Georgia and South Sandwich Islands Montserrat Pitcairn Saint Helena Ascension Island Tristan da Cunha Turks and Caicos Islands British Antarctic Territory British Indian Ocean Territory British Virgin Islands
PATCRA	**Agreement on Trade and Commercial Relations between the Government of Australia and the Government of Papua New Guinea**	Australia, Papua New Guinea
PTN	**Protocol relating to Trade Negotiations among Developing Countries**	Bangladesh Brazil Chile Egypt Israel Mexico Pakistan Paraguay Peru Philippines Republic of Korea Romania Tunisia Turkey Uruguay Yugoslavia
SADC	**Southern African Development Community**	Angola Botswana Lesotho Malawi Mauritius Mozambique Namibia South Africa Swaziland Tanzania Zambia Zimbabwe
SAPTA	**South Asian Preferential Trade Arrangement**	Bangladesh Bhutan India Maldives Nepal Pakistan Sri Lanka
SPARTECA	**South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement**	Australia New Zealand Cook Islands Fiji Kiribati Marshall Islands Micronesia Nauru Niue Papua New Guinea Solomon Islands Tonga Tuvalu Vanuatu Western Samoa
TRIPARTITE	**Tripartite Agreement**	Egypt India Yugoslavia
UEMOA WAEMU	**West African Economic and Monetary Union**	Benin Burkina Faso Côte d'Ivoire Guinea Bissau Mali Niger Senegal Togo

อ้างอิงจาก WTO Secretariat “REGIONAL TRADE AGREEMENTS: FACTS AND FIGURES”

บทที่ 3
กฎหมายภายในของไทย
กับการรองรับพันธกรณีภายใต้ข้อเรียกร้อง
เขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ

บทที่ 3
กฎหมายภายในของไทยกับการรองรับพันธกรณีภายใต้ข้อเรียกร้อง เขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ

3.1 กฎหมายภายในของไทยในปัจจุบัน

3.1.1 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

ในข้อเรียกร้องการเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุนของสหรัฐฯ สหรัฐฯ ต้องการให้มีการเปิดเสรีอย่างกว้างที่สุด จึงเสนอให้ใช้ negative list approach กล่าวคือ ให้ถือว่า ทุกสาขาเปิดเสรีอย่างเต็มรูปแบบยกเว้นแต่สาขาที่ได้ระบุไว้ ซึ่งหากภาคีคู่สัญญาไม่พร้อมจะเปิดสาขาใดก็ให้ไประบุยกเว้นไว้ในภาคผนวกแนบท้าย ตามข้อ non-conforming measures โดยแยกกำหนดเป็นยกเว้นมาตรการ (measures) และยกเว้นรายสาขา (sectors) รวมทั้งต้องการให้ข้อบทในบทลงทุนครอบคลุมถึงบทบริการในสาขาบริการที่เป็นการเข้าไปตั้งบริษัทในประเทศคู่ภาคี (commercial presence-mode 3) ด้วย เพื่อให้นักลงทุนได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ จากบทลงทุน เช่น ข้อกำหนดเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) การกำหนดสัดส่วนผู้บริหาร (senior management and board of directors) การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน (state-investors dispute settlement) ฯลฯ ซึ่งสาขาที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญและต้องการให้มีการเปิดเสรี ได้แก่ การธนาคาร โทรคมนาคม ไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ฯลฯ

การรองรับพันธกรณีในการเปิดเสรีตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ กฎหมายที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าบริการ โดยเฉพาะในรูปแบบบริการในหมวด 3 (mode 3 commercial presence) คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่ใช้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อพิจารณาประกอบกับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ดังนี้

1) สหรัฐฯ เรียกร้องตามความตกลง (คลต.) เขตการค้าเสรีฯ ให้ภาคีคู่สัญญาให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติกับนักลงทุนของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งในส่วนของ pre-establishment (คือในส่วนของการเปิดเสรี) และ post-establishment (คือในส่วนของการคุ้มครองการลงทุน)

เมื่อพิจารณาประกอบกับ ม. 10 วรรค 2 ของ พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ เรื่องการเปิดเสรี ซึ่งกำหนดให้ คนต่างด้าวซึ่งประกอบธุรกิจตามพันธกรณีที่ไทยมีตามสนธิสัญญาฯ ได้รับการยกเว้นการห้ามประกอบธุรกิจตามบัญชีท้าย และสามารถขอให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าออกใบอนุญาตให้ประกอบได้ ทำให้ นักลงทุนสหรัฐฯ สามารถเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี ทั้งนี้ การเข้าเป็นภาคีความตกลงการค้าเสรีฯ จะต้องคำนึงถึงภาคผนวกข้อผูกพันที่รัฐบาลไทยจะทำกับสหรัฐฯ ในส่วนของข้อยกเว้นหรือสงวนบางสาขาไว้ตามข้อ non conforming measures ด้วย ซึ่ง

ในชั้นนี้ เนื่องจากไม่มีเอกสารภาคผนวกระบุสาขาที่รัฐบาลไทยจะขอสงวนไว้ จึงไม่อาจวิเคราะห์อย่างชัดเจนว่า สหรัฐฯ จะได้รับสิทธิการเปิดเสรีในสาขาใดบ้าง แต่ทั้งนี้ เชื่อว่า จะต้องไม่น้อยกว่าตามที่สหรัฐได้เคยได้รับแล้วตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ กล่าวคือ เปิดเสรีเกือบทุกสาขา ยกเว้นสาขาที่จำกัดไว้ตามสนธิสัญญาฯ และสหรัฐฯ น่าจะเรียกร้องเพิ่มในสาขาที่สหรัฐฯ สนใจ เช่น การเงินการธนาคาร การสื่อสารและไปรษณีย์ด่วนพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ คตล. เขตการค้าเสรีฯ ได้ขยายครอบคลุมถึงนักลงทุนของประเทศที่ไม่ใช่ภาคีคู่สัญญา (non-party) ด้วย หากนักลงทุนดังกล่าวเข้าข่ายเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในสหรัฐ (permanent resident) ซึ่งเป็นที่น่าพิจารณาว่ากฎหมายของไทยครอบคลุมเพียงพอหรือไม่ (ม. 10 พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ) เนื่องจากขณะนี้ มีการตีความมาตราดังกล่าวในเชิงว่าครอบคลุมถึงพันธกรณีตามสนธิสัญญากับประเทศที่ไทยมีกับประเทศคู่ภาคีเท่านั้น แต่ในกรณีของผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรจะเห็นว่าไทยไม่ได้มีพันธกรณีกับประเทศของผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร ไทยก็ไม่สามารถใช้การปฏิเสธการให้สิทธิตามความ ตกลง (denial of benefit) ได้ เพราะตาม คตล. ยินยอมให้ไทยปฏิเสธการให้สิทธิประโยชน์ได้เฉพาะกรณีนิติบุคคลที่ถูก own หรือ control โดยบุคคลชาติซึ่งไทยไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางการทูตและไม่มีการประกอบธุรกิจอย่างแท้จริงในประเทศคู่ภาคีเท่านั้น (substantive business operation) ดังนั้น หากนิติบุคคลของสหรัฐฯ ถูก own หรือ control โดยบุคคลจากประเทศที่ไม่ใช่ภาคีคู่สัญญา (non-party) แต่เป็นผู้มีการประกอบธุรกิจอย่างแท้จริงในสหรัฐฯ และไม่ใช่ประเทศที่ไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย ไทยจะต้องให้สิทธิการเปิดเสรีด้วย

2) สหรัฐฯ เรียกร้องตาม คตล. เขตการค้าเสรีฯ ว่าภาคีคู่สัญญาจะต้องไม่กำหนดเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement)

เป็นข้อเรียกร้องที่มากเกินว่าพันธกรณีตาม TRIMs หลายข้อ เช่น การห้ามกำหนดเงื่อนไขให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี การจำกัดการวางตลาดสินค้าและบริการที่ผลิตในตลาดใดตลาดหนึ่ง หรือการกำหนดสัดส่วนยอดขายกับปริมาณการส่งออกหรือมูลค่าเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการขาย รวมทั้ง จะต้องไม่มีข้อกำหนดบังคับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นคนสัญชาติหนึ่งสัญชาติใด และจะไม่ให้การการจำกัดจำนวนคณะผู้บริหารในสัดส่วนที่อาจกระทบอำนาจในการบริหารจัดการของบริษัท ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าว เนื่องจากนักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับสิทธิตาม ม. 10 ก็จะได้รับการยกเว้นไม่นำการกำหนดข้อยกเว้นตามมาตรา 18 มาใช้บังคับ จึงน่าจะเป็นพันธกรณีที่กฎหมายไทยพอจะบังคับให้ได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่า สหรัฐฯ ได้ผูกโยงข้อการกำหนดเงื่อนไขการลงทุนกับเรื่องเจ้าหน้าที่ระดับสูงและคณะกรรมการไว้กับข้อขอบเขตของความตกลงฯ ด้วย โดยระบุว่า คตล. นี้ให้ครอบคลุมถึง การลงทุนทั้งหมดในดินแดนของภาคีคู่สัญญาหากเป็นการพิจารณาถึงข้อ 2 ข้อดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่า หากไทยรับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในข้อนี้จะทำให้ไทยไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขการลงทุน ซึ่งไทยสามารถกำหนดตาม ม. 18 กับการลงทุนของประเทศ

อื่นในประเทศไทยด้วย ซึ่งเท่ากับจะทำให้มาตรา 18 ของไทยเป็นอันไร้ผล และไม่สามารถใช้บังคับได้อีก

3.1.2 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

หากพิจารณาการค้าบริการของบุคคลธรรมดาประกอบการเปิดเสรีตาม คตล. เขตการค้าเสรี ซึ่งถือเป็นรูปแบบการบริการในหมวด 4 (mode 4) ประกอบกับเรื่องการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (movement of natural persons) กฎหมายสำคัญของไทยที่จะเกี่ยวข้องได้แก่ พรบ. การทำงานของคนต่างด้าวฯ และ พรบ. คนเข้าเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจำกัดสิทธิหรือตั้งเงื่อนไขในการอนุญาตให้ผู้ให้บริการสหรัฐฯ เข้ามาให้บริการในประเทศไทย ซึ่งตาม คตล. เขตการค้าเสรีฯ ไม่มีข้อเรียกร้องใดให้ไทยต้องให้สิทธิพิเศษหรือผ่อนปรนเรื่องการเข้าเมืองให้กับคนชาติสหรัฐฯ ในการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้น การเข้าเมืองของคนชาติสหรัฐฯ จะต้องเป็นไปตาม พรบ. คนเข้าเมืองฯ ในส่วนของการให้บริการของคนชาติสหรัฐฯ ในรูปแบบบริการหมวด 4 นั้น จะต้องพิจารณาจาก พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว และ พรฎ. กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งเนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับพันธกรณีการเปิดเสรีบริการวิชาชีพไทย-สหรัฐฯ เป็นข้อมูลลับที่ยังไม่ได้มีการเปิดเผย จึงไม่สามารถวิเคราห์ประเด็นได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ คนชาติสหรัฐฯ ก็ไม่ได้รับสิทธิยกเว้นให้สามารถประกอบอาชีพสงวน 39 อาชีพได้อยู่แล้ว ซึ่งก็น่าเป็นไปได้ว่าสหรัฐฯ อาจเจรจาขอให้สามารถประกอบอาชีพสงวนบางอาชีพได้ เช่น สถาปนิก นักกฎหมาย วิศวกร หรือบริการทางบัญชี ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับการเจรจาว่า ไทยจะยินยอมผ่อนปรนให้คนชาติสหรัฐฯ สามารถประกอบวิชาชีพใดได้บ้างใน 39 วิชาชีพสงวน

3.1.3 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

ใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ ทั้งในบทลงทุนและบทบริการ สหรัฐฯ เรียกร้องภาคีคู่สัญญาให้สิทธิการโอนเงินลงทุนตามคำนิยามการลงทุนออกนอกประเทศได้โดยเสรี และไม่ชักช้า (without delay) โดยรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุนจะสามารถจำกัดการโอนเงินลงทุนออกได้เฉพาะในบางกรณี เช่น เป็นไปเพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย เป็นการจัดการเกี่ยวกับการค้าหลักทรัพย์เป็นคดีความอาญาหรือเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวมีความเข้มงวด และไม่เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถออกมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อป้องกันและสร้างเสถียรภาพทางการเงินได้ นอกจากนี้ ใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ ยังไม่มีข้อบทคุ้มครองฉุกเฉิน (emergency safeguard) ที่ให้การยกเว้นให้รัฐสามารถออกมาตรการบางมาตรการเพื่อดูแลรักษานโยบายเศรษฐกิจมหภาคหรือความมั่นคงทางการเงิน (macroeconomic policies and financial

stability) ได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาไทยไม่ประสบปัญหาเกี่ยวกับข้อบทลักษณะนี้มากนัก เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผ่อนคลายมาตรการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน และไม่ได้จำกัดการโอนเงินตราต่างประเทศเข้าออกมากนัก อย่างไรก็ตาม หลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก สภาพเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเปราะบาง และมักถูกการเก็งกำไรค่าเงินบาทอยู่เสมอเนื่องจากปัจจัยพื้นฐานภายในประเทศยังไม่เข้มแข็งพอ การถูกผูกมัดโดยไม่มีข้อผ่อนปรนเช่นข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ เช่นนี้ จะทำให้ไทยประสบปัญหาในอนาคต และอาจถูกฟ้องร้องจากนักลงทุน หากรัฐออกมาตรการบางประการเพื่อควบคุมการโอนเงินลงทุนโดยเสรี ยกตัวอย่างเช่น การออกประกาศกำหนดการกันเงินสำรองร้อยละ 30 ของธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 ม.ค. 2550 เพื่อป้องกันการเก็งกำไรค่าเงินบาท ซึ่งในทางปฏิบัติถือเป็นการกีดขวางการโอนเงินลงทุนโดยเสรี และอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการปฏิบัติผิดพันธกรณี และอาจทำให้ไทยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ จึงเป็นประเด็นที่ควรระมัดระวัง และน่าจะผลักดันให้มีการเพิ่มข้อบทประเภท emergency safeguard หรือ general exception ในประเด็นดังกล่าวไว้ใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ ด้วย

3.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สหรัฐฯ เรียกร้องใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ ห้ามภาคีคู่สัญญายึดทรัพย์หรือเวนคืนทรัพย์สินอันเป็นการลงทุนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม (direct or indirectly through measures equivalent to expropriation or nationalization) เว้นแต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และมีการชดเชยในราคาตลาด พร้อมดอกเบี้ยคำนวนนับแต่วันที่เวนคืนจนกระทั่งวันที่มีการชำระค่าชดเชยจริง ซึ่งข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ มีส่วนที่ต้องแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ กรณีเป็นการยึดทรัพย์หรือเวนคืนทางตรง (direct expropriation) ซึ่งมีความชัดเจนว่า หมายถึงการยึดเอากรรมสิทธิมาเป็นของรัฐโดยตรง กับกรณีเป็นการยึดทรัพย์หรือเวนคืนทางอ้อมโดยใช้มาตรการใดๆ ที่สหรัฐฯ พิจารณาว่ามีลักษณะเสมือนหนึ่งเป็นการเวนคืน ซึ่งสหรัฐฯ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการเวนคืนทางอ้อมว่า หมายถึง การกระทำใดๆ ของรัฐซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการยึดเอากรรมสิทธิในการลงทุนมาเป็นของรัฐ แต่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของการลงทุน

หากพิจารณาในกรณีแรกในส่วนของการเวนคืนทางตรง ในขณะนี้ไทยมีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ใช้รองรับพันธกรณีดังกล่าว คือ พรบ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพราะในอดีตที่ผ่านมาการเวนคืนของไทยจำกัดเฉพาะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นพื้นฐานก่อนก็จะพบว่ามีบางข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ที่เกินไปกว่ากฎหมายของไทย เช่น การให้ชดเชยดอกเบี้ยนับแต่วันเวนคืน เพราะตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะให้ดอกเบี้ยเฉพาะกรณีเมื่อมีการผิดนัดเท่านั้น ดังนั้น หากรับตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ก็มีกรณีต้องมีพิจารณาว่า หากมีการฟ้องเรียกค่าชดเชยกันตาม คตล. และสหรัฐฯ

เรียกร้องดอกเบี้ยนับแต่วันเวนคืนแล้ว ไทยจะสามารถชดเชยให้ได้หรือไม่ โดยใช้กฎหมายใด เพราะกฎหมายเวนคืนฯ ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมไว้

นอกจากนี้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันมีลักษณะที่พัฒนาไปไกลกว่าในอดีตมาก การเวนคืนกรรมสิทธิไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น แต่อาจเกิดขึ้นในอีกหลายๆ กิจการ ซึ่งในขณะที่ไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับการเวนคืนในกิจการอื่นๆ ที่ไม่ใช่เรื่องที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น การบังคับขายหรือการบังคับใช้สิทธิบางประการ เช่น การบังคับขายหุ้น หรือการบังคับให้เปิดให้บริการทางด่วนฯ ซึ่งเคยเกิดขึ้นแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (ซึ่งมีพระราชบัญญัติดูแลเป็นการเฉพาะแต่ก็ถือเป็นการลงทุนแขนงหนึ่ง) แต่ไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดเฉพาะว่าหากเกิดกรณีดังกล่าวจะให้การชดเชยกับผู้เสียหายอย่างไร

หากพิจารณาในส่วนที่สอง ซึ่งมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่า คือ เป็นการเสมือนการยึดทรัพย์หรือเวนคืนที่เรียกกันว่า การเวนคืนทางอ้อม เนื่องจากไม่มีการเปลี่ยนกรรมสิทธิจากผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐแต่ประการใด แต่เป็นการมาตรการของรัฐส่งผลเชิงลบต่อการลงทุนและทำให้การลงทุนต่อไม่มีความคุ้มค่า และทำให้ผู้ลงทุนเสมือนว่าถูกยึดทรัพย์ไป ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการใหม่และยังไม่เคยมีกฎหมายภายในของไทยบัญญัติไว้ และไม่มีการเปิดช่องยกเว้นพันธกรณีให้ไทยใน คตล. เขตการค้าเสรีเลย ดังนั้น การที่ความดังกล่าวมีลักษณะกว้างและคลุมเครือ การรับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ย่อมเป็นไปได้ว่า ในอนาคต ไทยอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากนักลงทุนต่างชาติจากการดำเนินนโยบายปรกติและจะเป็นปัญหาว่า ไทยจะใช้กฎหมายฉบับใดพิจารณารองรับพันธกรณีดังกล่าวเพราะปัจจุบัน กฎหมายของไทยยังไม่ขยายไปถึงแนวคิดดังกล่าว

3.1.5 พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545

สหรัฐฯ เรียกร้องใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ ให้นักลงทุนสามารถฟ้องร้องรัฐในกรณีมีข้อพิพาทการลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนได้ โดยได้กำหนดใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ ว่า ภาคีคู่สัญญาให้ความยินยอมล่วงหน้าให้นักลงทุนสามารถยื่นเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตลาการพิจารณาได้ ซึ่งการกำหนดให้ความยินยอมล่วงหน้าดังกล่าว ขัดกับแนวปฏิบัติของไทย แม้จะไม่มีการระบุชัดใน พรบ. อนุญาโตตุลการฯ เพราะ พรบ. อนุญาโตตุลาการยินยอมให้นำข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นตามสัญญาทางปกครองหรือไม่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยกลไกอนุญาโตตุลการได้ แต่แนวปฏิบัติของไทยที่ผ่านมาก็ยึดถือเสมอว่า หากภาคเอกชนประสงค์จะเสนอข้อพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาจะต้องเสนอให้รัฐบาลให้ความยินยอมก่อน กล่าวคือ ไทยไม่ยอมรับหลักการให้ความยินยอมล่วงหน้านั่นเอง ดังนั้น หากรับตามข้อเรียกร้องของสหรัฐในเรื่องการให้ความยินยอมล่วงหน้าก็อาจจะขัดกับแนวปฏิบัติปรกติของไทยได้ นอกจากนี้ สหรัฐยังระบุใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ ว่า ภาคีคู่สัญญาจะต้องบังคับให้ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลการ โดยไม่มีข้อ

โต้แย้งใดๆ ซึ่งขัดกับ พรบ. อนุญาโตตุลาการฯ เนื่องจาก พรบ. อนุญาโตตุลการฯ เปิดช่องให้ศาลอาจปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในต่างประเทศได้ หากพิจารณาเห็นว่า คำชี้ขาดดังกล่าวขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

นอกจากนี้ ใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ สหรัฐฯ ยังไม่เปิดช่องให้ไทยสามารถจำกัดขอบเขตของข้อพิพาทที่สามารถนำขึ้นสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลการได้ ซึ่งทำได้ข้อพิพาททุกประเภทที่เป็นการผิดพันธกรณีสามารถนำขึ้นสู่การพิจารณาได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อน คตล. มีผลใช้บังคับ หรือเป็นข้อพาทที่เป็นทั้ง pre and post-establishment และ ใน คตล. ดังกล่าวยังไม่มีการนำหลักการกลั่นกรองการลงทุนเพื่อรับสิทธิประโยชน์ตาม คตล. มาใช้ ซึ่งหลักดังกล่าวจะระบุว่า การลงทุนที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตาม คตล. จะต้องได้รับการอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นการเฉพาะจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก่อน (specifically approved in writing from competent authority) ซึ่งจะช่วยจำกัดการผูกพันให้รัฐต้องเป็นคู่พิพาทกับนักลงทุนในข้อพิพาทการลงทุนได้ เพราะจะมีเฉพาะการลงทุนที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นที่จะฟ้องร้องให้มีการระงับข้อพิพาทโดยกลไกอนุญาโตตุลาการได้

3.1.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. 2520

พรบ. ส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนฯ เป็นกฎหมายสำคัญที่ไทยใช้ในการส่งเสริมและดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในสาขาที่ไทยยังไม่มีความสามารถหรือต้องการเงินลงทุนจำนวนมาก โดยในการอนุญาติให้เข้ามาลงทุน รัฐจะให้สิทธิประโยชน์บางประการกับนักลงทุนเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่รัฐจะได้จากการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนนั้น เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การจ้างแรงงาน เป็นการผลิตเพื่อลดการนำเข้า ใช้วัสดุภายในประเทศ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับ พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การเข้ามาลงทุนของคนต่างด้าวในประเทศไทยเป็นไปเพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม หากไทยรับข้อเรียกร้องตาม คตล. เขตการค้าเสรีฯ และไม่มีข้อยกเว้นใน คตล. เกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษตาม พรบ. เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนฯ ว่าเป็นสิ่งที่รัฐจะสามารถกระทำได้จะส่งผลให้ต่อไปในอนาคต การบังคับใช้เงื่อนไขบางประการใน พรบ. กับนักลงทุนที่ขอรับการส่งเสริมจะเป็นสิ่งซึ่งขัดกับพันธกรณี เช่น การที่สหรัฐฯ ผูกโยงเรื่องการกำหนดเงื่อนไขการลงทุนและเรื่องเจ้าหน้าที่ระดับสูงและคณะกรรมการไว้กับขอบเขต คตล. ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งจะทำให้ต่อไป ไทยจะไม่สามารถใช้บังคับมาตรใน พรบ. ส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนฯ ในส่วนที่เป็นเงื่อนไขการลงทุนได้อีก เพราะจะเป็นการขัดพันธกรณี

3.1.7 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

ผลจาการเปิดเสรีตาม คตล. เขตการค้าเสรีฯ ย่อมทำให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น และด้วยเหตุที่นักลงทุนต่างชาติมีเงินทุน ความชำนาญ เทคโนโลยี และการบริหารจัดการที่ดีกว่านักลงทุนท้องถิ่น จึงเป็นไปได้ว่า นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาผูกขาดตลาดและทำให้นักลงทุนท้องถิ่นต้องล้มสลายไป ซึ่งรัฐในฐานะผู้กำกับดูแลจะต้องคอยดูแลและให้ความเป็นธรรมกับการค้าอย่างเต็มที่ ซึ่งกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือได้อย่างดี คือ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ที่ให้อำนาจรัฐสามารถห้ามผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดตลาดกำหนดราคาสินค้า หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวจะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐจะต้องมีความเข้มแข็งและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและแท้จริง ซึ่งทีผ่านมา เป็นที่กล่าวกันมากว่า ผลการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ายังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจนัก ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องเร่งแก้ไขเพื่อให้นักลงทุนท้องถิ่นสามารถแข่งขันได้ภายใต้การมี คตล. เขตการค้าเสรีฯ

นอกจากกฎหมายซึ่งใช้รองรับพันธกรณีทั่วไป (general commitment) ใน คตล. เขตการค้าเสรีฯ แล้ว หากพิจารณาวิเคราะห์การเปิดเสรีเป็นรายสาขา (specific commitment) ยังจะต้องพิจารณากฎหมายเฉพาะเป็นรายสาขาประกอบด้วย ซึ่งในเอกสารวิเคราะห์ฉบับนี้ ทำการวิเคราห์ใน 3 สาขา ได้แก่ การบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษ การท่องเที่ยว และการให้บริการน้ำ จึงขอวิเคราะห์กฎหมายภายในเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1.8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในสาขาการบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง คือ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ซึ่งกำหนดมาตรฐานและแนวทางการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้ใน ม. 73 ว่าผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดของเสียจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งในขณะนี้ สาขาดังกล่าว กฎหมายไทยไม่ได้มีข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด (market access) กับนักลงทุนต่างชาติ เนื่องจากเป็นสาขาที่ไทยยังไม่มีความเชี่ยวชาญ และมีการลงทุนค่อนข้างสูง ดังนั้น สถานะปัจจุบันไม่ว่าจะมีการจัดทำเขตการค้าเสรีฯ หรือไม่สาขาดังกล่าวก็เป็นสาขาที่เปิดเสรีอยู่แล้ว นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ ประกอบก็จะพบว่านักลงทุนสหรัฐฯ ก็ได้สิทธิการเข้ามาประกอบการในธุรกิจดังกล่าวโดยเสรีเช่นกัน แต่ทั้งนี้ ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของ พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ เรื่องนิยามคนต่างด้าว ฯลฯ ด้วย

การเปิดเสรีโดยมีการจัดทำ คตล. เขตการค้าเสรีฯ อาจมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษของไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพราะเป็นการกระตุ้นผู้ประกอบการ/นักลงทุนให้

เห็นโอกาสของการเปิดเสรีและเข้ามาลงทุนเพิ่มมากขึ้น เพราะสาขาดังกล่าวยังเป็นสาขาที่ไทยยังลงทุนน้อยเนื่องจากขาดแคลนเทคโนโลยีและเงินทุน อย่างไรก็ตาม ไทยจะได้รับประโยชน์มากขึ้นหากไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพราะจะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการไทยกับผู้ประกอบการต่างชาติมากขึ้น (mode 3) รวมทั้งทำให้ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศสามารถเข้ามาทำงานให้กับผู้ประกอบการไทยได้สะดวกขึ้น (mode 4) หรือในบางครั้งการวิเคราะห์ตัวอย่างสารมีพิษในน้ำซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการที่สลับซับซ้อนอาจสามารถส่งไปทำการศึกษาวิเคราะห์ในห้องทดลองในสหรัฐฯ ที่มีความเชี่ยวชาญในราคาที่ถูกลง (mode 2) เนื่องจากเป็นการกระตุ้นการเปิดเสรีให้มีนักลงทุนต่างชาติจำนวนมากรายขึ้นให้ความสนใจทำให้ตลาดกลายเป็นของผู้บริโภคไป

3.1.9 พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

ในสาขาการท่องเที่ยวมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องที่จะต้องใช้พิจารณา ซึ่งกฎหมายฉบับหนึ่งที่สำคัญ คือ พรบ. นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้คุณสมบัติผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศ์ไว้ใน ม. 15 ว่าหากเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และหากเป็นนิติบุคคลจะต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานในประเทศไทย ทุนของบริษัทไม่ต่ำกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของผู้ถือหุ้นไทย คณะกรรมการเกินกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นคนไทย และหากเป็นห้างหุ้นส่วนก็จะต้องมีหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นคนไทย นอกจากนี้ธุรกิจนำเที่ยวก็เป็นธุรกิจหนึ่งในบัญชีท้ายที่คนต่างด้าวจะต้องขออนุญาตประกอบการตาม พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ และมัคคุเทศ์ก็เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยตามพรบ. การทำงานของคนต่างด้าวฯ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนำเที่ยวและมัคคุเทศ์ได้เปิดช่องยกเว้นข้อจำกัดดังกล่าวไว้ใน ม. 16 ว่า หากคนต่างด้าวเป็นคนชาติซึ่งไทยมีพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศให้ยกเว้นในกรณีบุคคลธรรมดาไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติไทยสามารถขอรับอนุญาตได้ และหากเป็นนิติบุคคลจะไม่นำข้อจำกัดเรื่องสัดส่วนคณะกรรมการบริษัทที่ต้องเป็นคนไทยเกินกึ่งหนึ่ง หรือหุ้นส่วนผู้จัดการจะต้องเป็นคนไทย รวมทั้งการจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นร้อยละ 51 มาใช้บังคับแต่นิติบุคคลยังคงต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยและมีสำนักงานในไทย (local presence) ซึ่งในกรณีนี้ ก็คือ หากมี คตล. เขตการค้าเสรีฯ นักลงทุนสหรัฐฯ ก็จะสามารถขออนุญาตประกอบการได้นั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากไทยมีสนธิสัญญาทางไมตรีกับสหรัฐฯ อยู่แล้ว ดังนั้น แม้จะยังไม่มี คตล. เขตการค้าเสรีฯ ก็เป็นอันเข้าใจได้ว่า นักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับสิทธิการขออนุญาตนี้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับภาคผนวนกข้อผูกพันซึ่งไทยตกลงจะเปิดเสรีให้กับสหรัฐฯ ในสาขาท่องเที่ยวยังยังไม่ทราบว่า ไทยจะกำหนดข้อจำกัดเพิ่มเติมประการใดหรือไม่ แต่ทั้งนี้ที่ผ่านมาการเปิดเสรีของไทยในสาขาท่องเที่ยว หากพิจารณาจากตารางข้อผูกพันในเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียจะเห็นว่า ไทยจะ

กำหนดข้อจำกัดเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นต่างชาติไว้ที่ร้อยละ 49 และจำนวนของผู้ถือหุ้นต่างชาติจะต้องน้อยกว่าร้อยละ 50

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเป็นการทั่วไปจะสังเกตว่า ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แม้จะเปิดช่องให้นักลงทุนสหรัฐฯ เข้ามาขออนุญาตได้อยู่แล้ว แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันก็ยังไม่สภาพการผูกขาดของตลาด ซึ่งอาจเป็นได้ว่า โดยลักษณะของธุรกิจแล้ว มีข้อจำกัดของตัวเอง เช่น บริษัทนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ท้องถิ่นอาจมีความชำนาญและเข้าใจในความต้องการของคนท้องถิ่นได้ดีกว่า รวมทั้งข้อจำกัดด้านภาษา ฯลฯ (สาขาบริการ mode 3 และ 4) สำหรับใน mode 1 และ 2 ซึ่งเป็นการให้บริการผ่าน internet สำหรับ mode 1 หรือการที่คนไทยเดินทางไปใช้บริการนำเที่ยวในต่างประเทศ สำหรับ mode 2 นั้น ที่ผ่านมาก็ไม่ได้จำกัดไว้

3.1.10 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ในสาขาการท่องเที่ยวในส่วนของโรงแรม กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พรบ. โรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไว้ใน ม. 16 ว่าผู้ขออนุญาตจะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งไม่ได้บัญญัติห้ามคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น หากเป็นคนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ย่อมสามารถขออนุญาตได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาประกอบกับ พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ ด้วย เพราะ การประกอบธุรกิจโรงแรมยกเว้นการบริหารโรงแรมเป็นธุรกิจในบัญชีท้าย พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ หากคนต่างด้าวจะเข้ามาลงทุนจะต้องขออนุญาตก่อน อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้บัญญัติข้อจำกัดที่เข้มงวดมากนักในการประกอบธุรกิจโรงแรม รวมทั้ง หากเป็นการบริหารจัดการโรงแรมก็ไม่ต้องขออนุญาตประกอบการได้ จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างเปิดเสรีในระดับหนึ่งเพียงพอรองรับกับพันธกรณีได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ ธุรกิจโรงแรมเป็นธุรกิจที่ในปัจจุบันมีความร่วมมืออันดีระหว่างภาคเอกชนไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะมีการรับจ้างบริหารกิจการของนักลงทุนต่างประเทศในธุรกิจโรงแรมใหญ่ๆ เกือบทุกโรงแรม จึงนับเป็นภาคธุรกิจที่มีความเสรีและสามารถแข่งขันได้อยู่แล้วแม้จะมีการเปิดเสรี

3.1.11 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

ในการประกอบธุรกิจในสาขาต่างๆ ที่วิเคราะห์ถึงจำเป็นต้องคำนึงด้วยว่า การเข้ามาประกอบธุรกิจจำเป็นต้องมีการใช้พื้นที่ในการประกอบธุรกิจ ซึ่งตามกฎหมายไทยยังคงห้ามคนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิในที่ดิน จึงเท่ากับว่ากฎหมายภายในไม่เปิดช่องให้นักลงทุนต่างชาติมีกรรมสิทธิเป็นของตนเองได้ ยกเว้นแต่การเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติเป็นการเข้ามาร่วมกับนักลงทุนและเป็นไปตามข้อกำหนดของ พรบ. ที่เกี่ยวข้องที่จำกัดสัดส่วนการถือหุ้นในสัดส่วน 49:51 ก็จะทำให้นิติบุคคลนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลไทย (ไม่ใช่นิติบุคคลต่างด้าวตามคำนิยามของ

พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ) และสามารถถือครองกรรมสิทธิที่ดินได้ แต่หากการลงทุนเป็นของนักลงทุนต่างชาติ (ถือเป็นนิติบุคคลต่างด้าวตาม พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว) และจำเป็นต้องใช้ที่ดินในการประกอบการก็อาจใช้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นระยะยาวแทนได้ ซึ่งกฎหมายไทยที่รองรับพันธกรณีนี้ได้แก่ พรบ. การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิยกรรมและอุตสาหกรรมฯ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สามารถทำการเช่าระยะยาว คือ เกินกว่า 30 ปีแต่ไม่เกิน 50 ปี และเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่าสามารถต่ออายุสัญญาออกไปได้อีกไม่เกิน 50 ปีได้ โดยจะเช่าอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ แต่หากเกินว่า 100 ไร่จะต้องขออนุมัติอธิบดีกรมที่ดินก่อน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีการเปิดเสรีอีกประการหนึ่ง เพื่อชดเชยช่องว่างที่จำกัดนักลงทุนต่างชาติไม่ให้ถือครองกรรมสิทธิที่ดิน โดยไม่จำเป็นที่ไทยจะต้องขยายพันธกรณีให้เปิดเสรีให้นักลงทุนต่างชาติสามารถถือครองกรรมสิทธิได้

บทที่ 4
กรณีศึกษา : การจัดการน้ำ

บทที่ 4
กรณีศึกษา : การจัดการน้ำ

4.1 ประเด็นเรื่องน้ำในการเปิดเสรีภาคบริการ

คนส่วนใหญ่มักมีความเชื่อว่า “น้ำ” เป็นทรัพยากรที่มีมากมหาศาลให้เราใช้ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด แต่อันที่จริงแล้ว น้ำจืดที่สามารถนำมาใช้ได้มีน้อยกว่า 0.5 % ของปริมาณน้ำทั้งหมดที่มีอยู่บนโลก น้ำที่เหลือเป็นน้ำทะเล น้ำแข็งที่ขั้วโลก น้ำใต้ดินที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ ฯลฯ แหล่งน้ำจืดที่มีการใช้แบบหมุนเวียนได้ คือ น้ำฝน ซึ่งมีอัตราอยู่ประมาณ 40,000 – 50,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี ในขณะที่ปริมาณความต้องการน้ำเพิ่มขึ้นสองเท่าตัวในทุกๆ 20 ปี เป็นอัตราที่เพิ่มมากกว่า 2 เท่าเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรโลก (International Forum on Globalization, 1999)

ข้อมูลขององค์การสหประชาชาติระบุว่า ประชากรมากกว่า 1 พันล้านคนยังไม่มีน้ำสะอาดดื่ม จำนวนประเทศที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำมีอยู่ 31 ประเทศ และถ้าแนวโน้มยังเป็นอยู่แบบนี้ภายในปี ค.ศ. 2025 ประชากร 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดในโลก (ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น 2.6 พันล้านคน) จะอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง และ 1 ใน 3 จะมีปัญหาขาดแคลนน้ำอย่างสิ้นเชิง (UN, 1998)

จากสถานการณ์ปัญหาเรื่องน้ำข้างต้น รัฐบาลในหลายประเทศจึงถูกบริษัทข้ามชาติกดดันให้มีการแก้ไขปัญหาโดยการแปรรูปกิจการน้ำ การเปลี่ยนทรัพยากรน้ำทุกประเภทให้เป็น “สินค้า” ที่สามารถซื้อขายได้ในระบบตลาด ในการประชุมประจำปี “World Economic Development Congress” ซึ่งจัดต่อจากการประชุมประจำปีของ IMF และ World Bank ในปี 1998 เป็นการประชุมระหว่างบริษัทธุรกิจข้ามชาติ สถาบันการเงิน กับตัวแทนรัฐบาลมากกว่า 84 ประเทศ โดยมีการจัดหัวข้อเรื่องเกี่ยวกับธุรกิจน้ำที่สะท้อนถึงการผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดรับการลงทุนเรื่องธุรกิจน้ำ เช่น “ Overcoming Obstacles to Water Investment ” หรือ “ Navigating Transparency and Banking Regulation in Emerging Capital Markets” เป็นต้น

ธุรกิจการค้าบริการเกี่ยวกับน้ำ เป็นธุรกิจการประกอบการที่มีมูลค่าและการเติบโตในอัตราที่สูง ธนาคารโลกประเมินว่าภายในปี 2021 ธุรกิจการค้าขายบริการน้ำจะมีมูลค่าประมาณ 1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ

ในช่วงปี 1990 มีบรรษัทข้ามชาติเข้าไปลงทุนดำเนินธุรกิจน้ำใน 12 ประเทศ แต่มาในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ขยายเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็น 100 ประเทศ จากรายงานว่าด้วยการลงทุน (World Investment Report) ของ UNCTAD (2005) พบว่า ใน 100 อันดับแรกของบรรษัทข้ามชาติ กลุ่มธุรกิจบริการที่โดดเด่นมี 4 ประเภท ได้แก่ น้ำ ไฟฟ้า การสื่อสาร และไปรษณีย์

ในบทความของวารสาร Wall Street Journal เดือนพฤศจิกายน ปี 1998 ได้ระบุว่า หลังจากยุคธุรกิจด้านโทรศัพท์ พลังงาน และแก๊สแล้ว ธุรกิจที่จะมีการแข่งขันกันอย่างมากในระหว่างประเทศ คือ **ธุรกิจด้านน้ำ**

บริษัทข้ามชาติที่นับเป็นยักษ์ใหญ่ในธุรกิจน้ำ คือ บริษัท 2 รายในฝรั่งเศส ได้แก่ Vivendi SA (ส่วนงานของบริษัทที่ทำด้านน้ำ มีชื่อว่า General des Eaux) และ Suez Lyonnaise des Eaux (เป็นผู้รับผิดชอบขุดคลอง Suez) ทั้งสองรายนี้เข้าไปลงทุนธุรกิจในประเทศต่างๆ กว่า 120 ประเทศ ใน 5 ทวีป ให้บริการส่งน้ำแก่ประชาชนรวมกว่า 100 ล้านคน ทาง Suez Lyonnaise des Eaux เพิ่งเซ็นสัญญาเข้าไปลงทุนในประเทศจีน (International Forum on Globalization, 1999)

บริษัทขนาดใหญ่อื่นๆ เช่น Aguas de Barcelona ของเสปนได้เข้าไปลงทุนในละตินอเมริกา, Thames Water และ Biwater ของอังกฤษ ซึ่งได้รับสัมปทานลงทุนด้านน้ำในเอเชียและแอฟริกาใต้

ในเดือนมีนาคม ปี 1999 ทาง Vivendi SA ได้ซื้อกิจการบริษัท Filter U.S. ในสหรัฐ ในราคา 6 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งนับเป็นการควบรวมกิจการด้านธุรกิจน้ำที่ใหญ่ที่สุดในโลก คาดว่าในแต่ละปีจะมีรายได้กว่า 12 พันล้านเหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ จากกฎหมายใหม่ของสหรัฐ ทำให้เปิดกว้างมากขึ้นต่อเข้าไปลงทุนธุรกิจสาขาการจัดส่งและบำบัดน้ำในตลาดสหรัฐ ซึ่งเป็นตลาดที่มีมูลค่าสูงที่สุดในโลก ประมาณ 90 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี (International Forum on Globalization, 1999)

ก่อนหน้านี้ Enron ซึ่งทำธุรกิจด้านพลังงานของสหรัฐ ได้ซื้อกิจการของ Wessex Water PLC ของอังกฤษ และกำลังแข่งขันประมูลเพื่อทำสัญญาให้บริการน้ำในประเทศบัลแกเรีย, ริโอ เดอ จานาโร, เบอร์ลิน และ ปานามา ซึ่งเพิ่งมีการแปรรูปการให้บริการน้ำ

การขยายการลงทุนในธุรกิจน้ำมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี 1900 ถึง 2003 กรณีประเทศที่พัฒนาแล้ว มูลค่าการลงทุนโดยตรงในประเทศ (Inward FDI) ในธุรกิจน้ำและไฟฟ้าและแก๊ส เพิ่มจาก 6,804 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1990 เป็น 143,734 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2003 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 21 เท่า ส่วนกรณีประเทศกำลังพัฒนา เพิ่มขึ้นจาก 2,784 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 1990 เป็น 41,016 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2003 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 15 เท่า (UNCTAD, 2005)

สำหรับ มูลค่าการลงทุนโดยตรงนอกประเทศ (Outward FDI) ในธุรกิจน้ำและไฟฟ้าและแก๊ส ก็มีทิศทางเพิ่มขึ้นอย่างมากคล้ายกัน กรณีประเทศที่พัฒนาแล้ว ในปี 1990 มีมูลค่า 9,417 ล้านเหรียญสหรัฐ และเพิ่มขึ้นเป็น 108,142 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2003 หรือเพิ่มขึ้น 11.5 เท่า ส่วนกรณีประเทศกำลังพัฒนา ในปี 1990 มีมูลค่าต่ำมาก และเพิ่มขึ้นเป็น 27 ล้านเหรียญสหรัฐในปี 2003 (UNCTAD, 2005)

ประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีความน่าสนใจต่อการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติในอันดับต้นๆ จากการสำรวจของ UNCTAD ในปี 2005 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 9 ของประเทศที่บรรษัทข้ามชาติสนใจที่จะมาลงทุนโดยตรง (อันดับที่ 1-3 ได้แก่ จีน อินเดีย และสหรัฐอเมริกา)

ดังนั้น หากมีการปรับเปลี่ยนนโยบายและกรอบกฎหมายเพื่อเปิดรับการลงทุนมากขึ้น ให้การคุ้มครองในระดับที่สูงขึ้น เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า จะมีการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ธุรกิจการค้าบริการด้านน้ำ มีการขยายตัวและมีการแข่งขันกันสูงมาก เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีมูลค่าผลตอบแทนสูงและมีแนวโน้มทางธุรกิจที่ดี บริษัทข้ามชาติในประเทศที่พัฒนาแล้วได้พยายามผลักดันผ่านทางองค์การด้านการเงินระหว่างประเทศ เช่น IMF World Bank ฯ ให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดรับการลงทุนด้านธุรกิจน้ำอย่างเสรี ในปัจจุบันการผลักดันการเปิดเสรีการลงทุนและบริการน้ำ ผ่านมาทางการเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในตลาดการค้าบริการน้ำมีผู้ให้บริการจำนวนน้อยรายและเป็นบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่มีความได้เปรียบทางด้านเทคโนโลยีและกำลังทุน ผู้ประกอบการในประเทศจึงอยู่ในสภาพที่แข่งขันได้ยาก

4.2 การเปิดเสรีภาคบริการที่เกี่ยวโยงกับเรื่องทรัพยากรน้ำ

4.2.1 สภาพปัญหาทั่วไป

สิทธิในการใช้น้ำเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานดังที่สหประชาชาติระบุไว้ เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยที่จำเป็นสำหรับชีวิตมนุษย์ในการดำรงชีพ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ปัจจุบันประชากรมากกว่าหนึ่งถึงสองพันล้านคนจากประชากรบนโลกกว่าหมื่นล้านคน ขาดแคลนวิธีการที่ปลอดภัย/วิธีการที่ดีในการจัดสรร/ขนส่งทรัพยากรน้ำ

ประชากรจำนวน 2.4 พันล้านคนหรือ 4 จาก 10 คน ไม่สามารถเข้าถึงระบบสุขอนามัยที่เหมาะสม ในทุกปีมีเด็กประมาณ 3,900 คนต้องเสียชีวิต เพราะการเจ็บไข้ได้ป่วยจากโรคที่เกิดขึ้นเพราะน้ำหรือเชื้อโรคที่มากับน้ำ เช่น โรคท้องร่วง เชื้ออหิวาตกโรค (cholera) โรคบิด (dysentery) ซึ่งล้วนเป็นโรคที่สามารถป้องกันได้ และคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นคนจากชนบท/ภาคเกษตรกรรม[1]

ปัญหาน้ำได้กลายมาเป็นวิกฤตระดับโลก ระบบการจัดการน้ำได้กลายเป็น “การเมือง” ที่ก่อตัวและเป็นรูปร่างขึ้นด้วยอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ น้ำกลายเป็นทรัพยากรที่มีการแย่งชิงกันมากที่สุด ได้มีการสร้างระบบการจัดการน้ำเพื่อให้เป็นที่ยอมรับกันระหว่างกลุ่มต่างๆ การต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรได้เป็นสาเหตุหนึ่งที่อาจนำไปสู่การเกิดสงครามแห่งศตวรรษที่ 21 และก็เหมือนกับสงครามอื่นๆ ทั่วไป ที่เต็มไปด้วยการต่อสู้ทางเศรษฐกิจและการเมือง ในบางกรณีความขัดแย้งที่รุนแรงและความตายอันเนื่องมาจากสงครามการแย่งชิงน้ำ เกิดจากพื้นฐานของการจัดสรร

[1] See United Nations-Water, Water for Life Decade publication, 2006. Also see Spreading the Wealth: Making Infrastructure Work for the Poor, International Rivers Network, 2006.

น้ำที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ยั่งยืน หรือแม้แต่การยอมรับหลักสิทธิมนุษยชนสากล แต่คำนึงถึงเฉพาะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อันจะยิ่งเป็นการเพิ่มช่องว่าง/ความแตกต่างระหว่างคนร่ำรวยและคนยากจน

กฎหมายและข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นและขยายตัวมากขึ้นระหว่างประเทศต่างๆ กับองค์การระหว่างประเทศ หรือการทำข้อตกลงระหว่างประเทศด้วยกันทั้งในแบบทวิภาคีและพหุภาคี อาทิ ความตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบการบริหารจัดการน้ำ โดยมีผลทำให้น้ำมีสถานะเหมือนสินค้าอื่นๆ ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อตกลงทางการค้า โดยเฉพาะการให้สิทธิแก่เอกชนในการใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าและการลงทุน ดังนั้น การทำข้อตกลงทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศต่างๆ มีบทบัญญัติที่จะทำให้เกิดข้อจำกัดต่อรัฐบาลของประเทศที่เข้าร่วมทำความตกลงในการกำหนดระเบียบการจัดการน้ำภายในประเทศที่ต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องกับความตกลงที่ได้กระทำขึ้น

เช่น ความตกลงทางการค้าซึ่งจะทำให้น้ำแปรสภาพเป็นสินค้า เช่น น้ำบรรจุขวด หรือการขนส่งน้ำระหว่างประเทศ การเปลี่ยนสถานะของน้ำในลักษณะนี้จะจำกัดอำนาจของรัฐบาลในการยกเลิกการใช้น้ำของบริษัทเอกชน แม้ว่าการใช้น้ำของบริษัทเอกชนจะมีผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำภายในประเทศอย่างกว้างขวางก็ตาม

หรือข้อกำหนดให้มีการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National treatment) จะส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างไม่มีข้อจำกัดของบริษัทต่างชาติ ข้อกำหนดในการเข้าสู่ตลาด (Market Access) อาทิ กำจัดมาตรการกีดกันทางการค้าการลงทุนทั้งมาตรการทางภาษีศุลกากร และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non Tariff Barriers) ทำให้ รัฐบาลประเทศสมาชิกความตกลงการค้ามีข้อจำกัดในการกำหนดมาตรการเพื่อจำกัดปริมาณการใช้น้ำภายในประเทศ เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม และ การสนับสนุนการเข้าถึงน้ำของชุมชน

การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการทรัพยากรได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและได้สร้างผลกระทบต่อประชาชนในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับผลกระทบอย่างสำคัญ (ดูตัวอย่างของความล้มเหลวของการแปรรูปสาธารณูปโภคน้ำในประเทศฟิลิปปินส์ในล้อมกรอบ) สำหรับในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาจากบทเรียนและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศในแถบอเมริกากลางที่ได้ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐ และรวมถึงตัวอย่างที่คล้ายคลึงกันซึ่งเกิดขึ้นในที่อื่น

ในภูมิภาคแถบอเมริกากลาง ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐได้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีฐานะยากจน นับตั้งแต่บริการการศึกษา การบริการสุขภาพ รวมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น ที่ดิน และทรัพยากรน้ำ การเปิดเสรีทางการ

ค้ามีแนวโน้มที่จะทำให้คนจำนวนมากได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะน้อยลง ในทางตรงข้าม การเปิดเสรีทางการค้าจะเพิ่มต้นทุนรายจ่ายแก่ผู้ใช้บริการสาธารณะ เช่น การใช้น้ำ เป็นต้น

ในดินแดนอเมริกากลาง ประชาชนเป็นจำนวนมากได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกากลาง[2] (Central America Free Trade Agreement หรือ CAFTA) โดยภายใต้ CAFTA จะทำให้เกิดการเปิดเสรีให้บริษัทเอกชนต่างชาติสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้เท่าเทียมกับวิสาหกิจภายในประเทศ เช่น การให้สิทธิแก่บริษัทต่างชาติในการส่งออกน้ำบรรจุขวด การอนุญาตให้มีการส่งออกน้ำประปา รวมทั้งการอนุญาตให้มีการลงทุนผลิตเพื่อขายภายในประเทศ อันทำให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกเกิดข้อจำกัดในการออกกฎระเบียบต่างๆ ที่อาจจะเป็นผลต่อการลดทอนผลประโยชน์ หรือกีดขวางต่อการดำเนินกิจการของบริษัทต่างชาติอีกด้วย

การตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวของประชาชนในอเมริกากลาง เกิดขึ้นมาจากการมองเห็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริงกับประชาชนในภูมิภาคอเมริกาใต้และในอเมริกากลางเอง รวมทั้งปัญหาอันเนื่องมาจากการทำความตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐ ทั้งประเทศในอเมริกาใต้และกลุ่มประเทศที่อยู่ในข้อตกลง CAFTA ซึ่งการดำเนินการบริหารน้ำโดยบริษัทเอกชนในอเมริกากลางและอเมริกาใต้นอกจากจะทำให้ราคาน้ำอุปโภค บริโภค สูงขึ้นแล้ว การให้บริการกลับมีประสิทธิภาพต่ำหลังจากที่เอกชนเข้ามาให้บริการสาธารณูปโภคน้ำอีกด้วย

ในภูมิภาคอเมริกาใต้มีการต่อต้านการแปรรูปสาธารณูปโภคการให้บริการน้ำอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่เมื่อธนาคารโลกและ Inter American Development Bank (IDB) เริ่มผลักดันให้เกิดการแปรรูปภาคการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานน้ำในทศวรรษที่ 1980 จนกระทั่งในปี 2000 เกิดการต่อต้านการควบคุมทรัพยากรน้ำของบริษัทเอกชนในโบลิเวีย กรณีของบริษัทร่วมทุนชื่อ Aguas del Tunari ที่มี Bechtel ซึ่งเป็นบรรษัทข้ามชาติด้านสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ ที่ได้รับสัมปทานการจัดการน้ำจากรัฐบาลในเมือง Cochabamba ระยะเวลา 40 ปี ทั้งนี้ภายหลังจากการให้สัมปทานเกิดขึ้น ได้มีผลทำให้ราคาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้น 100% รวมทั้งข้อตกลงในสัญญาดังกล่าวเปิดโอกาสให้บริษัทสามารถเรียกเก็บค่าปรับจากครัวเรือนที่ได้ทำการเก็บกักน้ำฝนไว้สำหรับใช้อุปโภคบริโภคได้

ในภูมิภาคอเมริกากลาง มีการต่อต้านอย่างกว้างขวางต่อการแปรรูปวิสาหกิจด้านบริการน้ำไปให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศฮอนดูราส นิคารากัว และคอสตาริกา จึงทำให้เกิด

---

[2]ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐกับอเมริกากลาง (US-CAFTA) ประกอบด้วยสหรัฐกับ 5 ประเทศประกอบด้วย คอสตาริกา กัวเตมาลา เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส นิคารากัว ส่วน US-CAFTA-DR ประกอบด้วยสหรัฐกับ 5 ประเทศข้างต้น และสาธารณรัฐโดมินิกัน

การริเริ่มโครงการการลงทุนร่วมกันระหว่างเอกชนกับรัฐบาลเป็นโครงการนำร่อง (pilot projects) การบริการจัดการน้ำเพื่อแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการน้ำ

ความล้มเหลวของการแปรรูปสาธารณูปโภคน้ำในประเทศฟิลิปปินส์

ระบบน้ำประปาในมะนิลาประสบปัญหามายาวนาน รัฐบาลฟิลิปปินส์โดยหน่วยงาน Metropolitan Waterworks and Sewerage System (NWSS) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการระบบสาธารณูปโภคน้ำไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างประสิทธิภาพ และถือเป็นหน่วยงานประชาชนไม่ยอมรับ

รัฐบาลฟิลิปปินส์ต้องการเงินกู้เพื่อปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคน้ำ NWSS จึงอยู่ภายใต้แรงกดดันของธนาคารโลกและองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ให้ดำเนินการแปรรูประบบสาธารณูปโภคน้ำ ในปี 1997 การบริการสาธารณูปโภคน้ำได้ถูกแปรรูป ทำให้พื้นที่การให้บริการน้ำในกรุงมะนิลาถูกแยกเป็น 2 ส่วนโดยบริษัทเอกชนเข้ามาจัดการให้บริการ

บริษัท Mayniland Water Services Inc. เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างตระกูลโลเปสของฟิลิปินส์ และ บริษัท Ondeo ในเครือของบริษัท Suez ได้รับสัมปทานสาธารณูปโภคน้ำในเขตตะวันตกของกรุงมะนิลา หลังจากนั้น 2 ปี บริษัท Ondeo ไม่ลงทุนเพิ่มเพื่อขยายการให้บริการนำประปาตามสัญญาสัมปทาน ในชั่วระยะเวลา 3 ปีหลังจากที่บริษัทได้รับสัมปทาน บริษัทดังกล่าวได้ทำการปรับขึ้นราคาน้ำประปาเพื่อชดเชยกับผลกระทบจากค่าเงินเปโซที่ลดลงจากวิกฤตการเงินเอเชียในปี 1997

(Suez เป็นบริษัทสัญชาติฝรั่งเศส มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงปารีส บริษัท Suez ดำเนินธุรกิจด้าน พลังงาน น้ำ การบำบัดของเสีย บริษัท Suez Environment เป็นส่วนหนึ่งของบริษัทSuez ที่ดำเนินธุรกิจด้านน้ำ และการบริการบำบัดน้ำเสียและของเสีย บริษัท Ondeo Solutions เป็นบริษัทในเครือของบริษัท Suez ที่ดำเนินกิจการด้านน้ำ กลุ่มบริษัท Suez ดำเนินธุรกิจใน 130 ประเทศทั่วโลก มีรายได้ 39,000 ยูโร ในปี 2003 กลุ่มบริษัท Suez เป็นบริษัทชั้นนำในธุรกิจการจัดการน้ำของโลก)

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินกู้คืนของบริษัท โดยเงินกู้ดังกล่าวเป็นหนี้สินเดิมของ MWSS ซึ่งได้กู้เงินมาจากแหล่งเงินกู้ หลังจากปัญหาวิกฤติการเงินเอเชียในปี 1997 รวมทั้งปัญหาน้ำท่วมใหญ่น้ำท่วมในฟิลิปปินส์ ในปี 1999 รัฐบาลอนุญาตในบริษัทฯ สามารถขึ้นราคาน้ำประปา แต่บริษัทก็ยังประสบปัญหาขาดทุนจนไม่สามารถจะดำเนินธุรกิจต่อไปได้

หลังจากการแปรรูปสาธารณูปโภคน้ำ เกิดปัญหาการบริการน้ำประปาขาดประสิทธิภาพอย่างรุนแรง การให้บริการน้ำประปาขาดแรงดันในการส่ง มีการรั่วของท่อส่งน้ำทำให้น้ำประปาไม่ไหลในระยะเวลา 6 ปีหลังจากการแปรรูปสาธารณูปโภคน้ำ ราคาน้ำประปาสูงขึ้นประมาณ 400% พื้นที่ในเขตยากจนซึ่งบริษัทสัญญาว่าบริษัทจะขยายการวางข่ายท่อน้ำประปา ก็ยังไม่มีการดำเนินการ ในบางเมืองประชาชนยากจนนับล้านคนไม่มีน้ำประปาใช้ ประชาชนต้องซื้อน้ำเป็นถังซึ่งมีราคาที่สูงกว่าน้ำประปาจากท่อประปา 7-10 เท่า

ในเดือนตุลาคม 2003 เกิดการปนเปื้อนสารพิษในน้ำประปา ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 7 คน จากสาร cholera และอีก 700 คนป่วยจากสาร gastroenteritis ซึ่งบริษัทไม่แสดงความรับผิดชอบใดๆ ต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

ในปี 2001 บริษัท Maynilad ตัดสินใจหยุดจ่ายค่าสัมปทานแก่ MWSS ของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ซึ่งได้เกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทขึ้น บริษัท Maynilad และ MWSS จึงหาทางออกด้วยตกลงยกเลิกสัญญาสัมปทานกันเอง ก่อนการพิจารณาของคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศที่กรุงปารีส

วันที่ 7 พฤศจิกายน 2003 คณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ (Appeal Panel) ตัดสินว่า การยกเลิกสัญญาสัมปทานกันเองของ บริษัท Maynilad และ MWSS ยังไม่สามารถกระทำได้ จนกระทั่งในปัจจุบัน ข้อพิพาทดังกล่าวยังคงไม่มีทางออกและเป็นปัญหาฟ้องร้องในชั้นศาล

ต่อมาในภายหลังรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ช่วยเหลือบริษัทดังกล่าวจากสถานะของการล้มละลาย โดยใช้กลไกการแปลงหนี้เป็นสินทรัพย์ล่วงหน้า (debt-to-equity swap) เงินภาษีของประชาชนจึงถูกใช้ไปเพื่อช่วยเหลือบริษัทเอกชน ซึ่งประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนไม่เป็นส่วนหนึ่งของการทำสัญญาสัมปทานการแปรรูปสาธารณูปโภคน้ำตั้งแต่ต้น

อ้างอิง http://www.focusweb.org/philippines/html/

http://www.focusweb.org/philippines/html/Article296.html

4.2.2 บทบัญญัติของ CAFTA ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ

CAFTA จะมีผลกระทบต่ออำนาจการจัดการน้ำภายในประเทศสมาชิก ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลของประเทศต่างๆ รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการน้ำ อีกทั้งยังมีการกำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทที่ทำให้อำนาจการจัดการน้ำของรัฐจะถูกกระทบจากความตกลงอย่างน้อยใน 4 บทบัญญัติของความตกลง CAFTA

1) บทบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในบทที่ 9 (และAnnex 9.1.2) ซึ่งเป็นความตกลงที่เกี่ยวกับการเปิดเสรีโครงการภาครัฐทั้งในสินค้าและบริการ ในบทการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ครอบคลุมถึงโครงการของรัฐบาลกลางแต่จะครอบคลุมโครงการรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ภายใต้บทของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนี้จะกระทำโดยการยึดหลักการการประติบัติเยี่ยงคนชาติ ซึ่งจะห้ามมิให้รัฐเลือกปฏิบัติกับบริษัทของต่างชาติให้มีความแตกต่างไปจากการปฏิบัติที่รัฐได้กระทำต่อเอกชนภายในรัฐ ดังนั้น นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างจึงต้องดำเนินไปบนมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน การปฏิบัติกับบริษัทคู่สัญญาต่างชาติไม่เท่าเทียมจะถือว่าเป็นนโยบายที่ไม่เป็นธรรม

ดังตัวอย่างเช่น การทำข้อตกลงระหว่าง European Free Trade Association (EFTA) ประกอบด้วย ไอซ์แลนด์ ลิชเชนสไตน์ นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ ได้ทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างกันในบทที่ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Chapter V, Articles 56 to 68) นั้น EFTA นำมาใช้หลักการในการทำ FTA กับประเทศที่สาม

ในข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง EFTA กับเม็กซิโก EFTA และเม็กซิโกจะให้สิทธิระหว่างกันโดยไม่เลือกปฏิบัติในตลาดการจัดซื้อจัดจ้าง นับตั้งแต่ ตลาดสินค้า บริการ และงานบริการสาธารณะของรัฐบาลกลาง (Annex XII, section 1) รวมทั้งหน่วยงานที่ให้บริการด้านของน้ำดื่ม ไฟฟ้า การขนส่ง สนามบินและท่าเรือ (Annex XII, section 2)

เม็กซิโกเปิดให้ซัพพลายเออร์ของในประเทศ EFTA เข้าสู่ตลาดจัดซื้อจัดจ้างในเงื่อนไขเดียวกันที่เม็กซิโกให้กับ ซัพพลายเออร์ของสหภาพยุโรป สหรัฐฯ หรือ แคนาดา ซึ่งใช้หลักการการประติบัติเยี่ยงคนชาติ[3]

2) บทบัญญัติว่าด้วยการลงทุน

บทที่ 10 นักลงทุนต่างชาติต้องได้รับการชดใช้ค่าเสียหายหากรัฐบาลประเทศสมาชิกทำให้การลงทุนดังกล่าวมีการเวนคืน (expropriation) ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม ห้ามมิให้มีการกำหนด performance requirements ต่อนักลงทุนต่างชาติ รวมทั้งบริษัทต่างชาติสามารถฟ้องร้องรัฐบาลประเทศนั้นๆ ได้โดยตรง

---

[3]http://secretariat.efta.int/Web/EFTAConvention/DetailedOverviewEFTAConvention

ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการลงทุนจึงมีความเป็นไปได้ว่า เอกชนต่างชาติสามารถฟ้องร้องหากรัฐบาลประเทศนั้นๆ ออกกฎหมายจัดระบบการใช้พื้นที่อันมีผลกระทบต่อมูลค่าทรัพย์สินของเอกชน รวมถึงการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ เช่น กฎระเบียบในการจำกัดการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม (Zoning) ข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องเข้าไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการซึ่งรัฐบาลกลางเป็นตัวแทน มิใช่รัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นโดยตรง

กรณีตัวอย่างในความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) บริษัท Methanex ของแคนาดาผู้ผลิต methanol ได้ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เนื่องจากรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนียออกระเบียบห้าม MTBE ซึ่งบริษัทแคนาดาถือว่าเป็นการเวนคืนทางอ้อม (indirect expropriation) และส่งผลเสียหายต่อการลงทุน โดยมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจำนวนมากกว่า 1,000 ล้านเหรียญสหรัฐในความเสียหายที่เกิดขึ้นและผลประโยชน์ในอนาคตที่บริษัทคาดว่าจะได้รับ ข้อพิพาทนี้ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณา อย่างไรก็ดี ภายใต้ NAFTA บริษัทหลายแห่งฟ้องร้องรัฐบาลประเทศสมาชิกและรับบาลเหล่านั้นได้จ่ายค่าชดเชยเป็นจำนวนมากไปแล้วจากการอ้างว่ากฎหมายปกป้องสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดการจำกัดความสามารถในการดำเนินธุกิจที่ไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้ ใน Annex ของบทบัญญัติการลงทุน ประเทศส่วนใหญ่สงวนการเปิดเสรีสาขา social services ซึ่งไม่เป็นที่ชัดเจนว่าครอบคลุมสาขาใดบ้าง

3) บทบัญญัติว่าด้วยการบริการ

ในความตกลง US-CAFTA หากนิยามทรัพยากรน้ำว่าอยู่ในสาขาการเปิดเสรีบริการ (services) ดังนั้น การจัดเก็บ การบำบัด การจำหน่าย น้ำ และ การกำจัดน้ำเสีย จะถือว่า เป็นการบริการ ที่สหรัฐให้ความสนใจในการลงทุน[4]

บทที่ 11 กำหนดไว้ชัดเจนถึงการใช้มาตรการต่างๆ ของรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานนอกเหนือจากรัฐ ในการใช้อำนาจผ่านตัวแทนต่างๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎระเบียบและกฎหมายที่จะกระทบต่อการบริการที่เป็นภาคที่ใหญ่ที่สุดของเศรษฐกิจในในรัฐบาลทุกระดับอยู่ในขอบเขตของบทการบริการ มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้บ้างสำหรับการดำเนินการโดยรัฐบาล อาทิ การจัดการแหล่งน้ำ และการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตามการยกเว้นดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการผลิต แจกจ่าย การขายทรัพยากรน้ำ ในลักษณะที่เป็นการค้า

CAFTA อาจจะมีผลกระทบสูงต่อคุณภาพของน้ำ และการเข้าถึงน้ำของประชาชนกลุ่มต่างๆ และผู้ที่ควบคุมการเข้าถึงน้ำ น้ำเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่นถูก

---

[4] สหรัฐให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีสาขาบริการ อันได้แก่ โทรคมนาคม พลังงาน ธนาคารและธุรกิจประกัน การขนส่ง การก่อสร้าง การบริการไปรษณีย์ด่วน การค้าส่งและค้าปลีก คอมพิวเตอร์ สิ่งแวดล้อม การบริการสุขภาพ และการบริการสาธารณูปโภคน้ำ

ทำให้ดำเนินการบนพื้นฐานทางการค้าโดยบริษัทเอกชน แม้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะถูกอ้างว่าเป็นการขยายก็เข้าถึงน้ำ แต่ในความเป็นจริงยุทธศาสตร์ที่ใช้ผลประโยชน์เป็นตัวนำนั้นทำให้ผลเกิดขึ้นตรงกันข้ามกัน และได้มีกรณีที่พิสูจน์ว่าผลกระทบต่อการเข้าถึงน้ำของประชาชน

ทั้งนี้ บริษัทสาธารณูปโภคน้ำรายใหญ่ของโลก 9 แห่งใน 10 แห่งมาจากเป็นบริษัทสัญชาติยุโรป กรณีบริษัท Nestle (บริษัทที่มีฐานใน Switzerland เป็นเจ้าของบริษัท Perrier บริษัท Poland Springs) เป็นผู้นำของโลกในการผลิตน้ำบรรจุขวด

ภายใต้ CAFTA กฎหมายหรือระเบียบที่ส่งผลต่อการขายน้ำสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ตามบทการลงทุน การบริการ และบทบัญญัติ เรื่องการเข้าสู่ตลาด (market access) อื่นๆ CAFTA ทำให้รัฐบาลประเทศสมาชิกมีข้อจำกัดในการจัดการน้ำ 2 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) ข้อจำกัดในการออกกฎระเบียบการนำน้ำมาใช้ภายในประเทศ เช่น การขุดเจาะน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ (เช่น กรณี ของบริษัท USA Springs)

(2) การดำเนินการสาธารณูปโภคน้ำประปาภายในประเทศ (เช่น กรณีของบริษัท Hampton Water ของอังกฤษ)

ทั้งนี้ ในการตั้งข้อสงวนการเปิดเสรีบริการจะถูกกำหนดให้อยู่ในส่วนขยายเพิ่มเติม (Annex) ของข้อตกลง โดยแต่ละประเทศจะเปิดเสรีในระดับที่แตกต่างกันได้ เช่น บางสาขาไม่ให้มีการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) หรือไม่ต้องใช้หลักการการเปิดตลาด (market access) เป็นต้น ซึ่งระดับของการตั้งข้อสงวนก็จะขึ้นอยู่ความสามารถในการต่อรองระหว่างคู่สัญญา และการแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของแต่ละประเทศ

เช่น ประเทศคอสตาริกาได้สงวนการเปิดเสรีการบริการน้ำเพื่อการชลประทาน (Irrigation Services) และสาธารณรัฐโดมินิกันสงวนการเปิดเสรีการบริการน้ำชลประทาน (Public Irrigation Services) และการบริการจัดการและการดำเนินการน้ำ (Management and Operation of Water) ไว้ใน Annex ของบทบัญญัตินี้

4) บทบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมใน Chile-U.S. (Chapter 19) and US-CAFTA-DR (Chapter 17)

โดยทั่วไป ประเด็นสิ่งแวดล้อมในความตกลงการค้าเสรีมักแยกไว้เป็นบทบัญญัติออกมาต่างหาก ในความตกลงทั้ง Chile-U.S. (Chapter 19) and DR-CAFTA (Chapter 17) โดยมีการกำหนดกลไกระงับข้อพิพาทเหมือนกับประเด็นการค้าและการลงทุนอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ประเทศภาคีจะสามารถฟ้องร้องอีกประเทศหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อได้ละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมของภายในประเทศนั้นๆ และการไม่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ[5]

การไม่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าวที่เกี่ยวโยงกับผลกระทบต่อการค้าการลงทุนระหว่างกันจะทำให้เกิดข้อพิพาท ยกตัวอย่างเช่น บริษัทเอกชนอาจจะฟ้องร้องต่อประเทศที่บริษัทเข้าไปลงทุนได้หากรัฐบาลไม่ได้มีการจัดการน้ำที่ดี และส่งผลกระทบกับบริษัทเอกชน

วัตถุประสงค์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมใน Chile–U.S. FTA (ซึ่งไม่พบใน US-CAFTA) ระบุว่า บทสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้เพื่อให้มั่นใจได้ว่า นโยบายการค้าเสรีและนโยบายสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน และกฎหมายสิ่งแวดล้อมสนับสนุนให้เกิดการยกระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยมีมาตรการที่ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ บทบัญญัติสิ่งแวดล้อมไม่มีการระบุเรื่องน้ำไว้โดยเฉพาะในทั้ง 2 ความตกลงทั้ง US-CAFTA และสหรัฐ-ชิลี

ส่วน Annex ท้ายบทการลงทุนประเทศส่วนใหญ่สงวนสาขาที่ใช้คำว่า social services ซึ่งไม่ชัดเจนว่าครอบคลุมสาขาใดบ้างอย่างไรก็ตาม บทสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดให้มีการยกระดับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ การยกระดับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นการตัดสินใจและบังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะโดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม บทสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดให้มีการยกระดับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ การยกระดับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นการตัดสินใจและบังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะโดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ

---

[5] failure “to effectively enforce its Environmental laws… (is) in a manner affecting trade between the Parties…”)

กรณีตัวอย่างปัญหาการจัดการน้ำในเอลซัลวาดอร์

ประเทศเอลซัลวาดอร์ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคอย่างมาก ประมาณ 6 จาก 10 ครัวเรือนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณูปโภคน้ำประปา ประชาชนมีรายจ่ายประมาณ 15-20 เหรียญต่อเดือนเพื่อซื้อน้ำบริโภคจากบริษัทเอกชนดำเนินการค้าขาย โดยมีการส่งน้ำเป็นแกนลอนให้กับครัวเรือน ทั้งนี้ 70 % ของประชาชนมีรายได้ประชาชนเพียงประมาณ 158 เหรียญต่อเดือน

ในปี 1998 ประธานาธิบดี Tony Saca ผลักดันให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และInter American Development Bank (IDB) ได้ให้เงินกู้กับเอลซัลวาดอร์ รวมทั้งผลักดันการปฏิรูปการให้บริการสาธารณูปโภคน้ำ โดยเกิดบริษัทเอกชนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการจัดการน้ำและรัฐได้ให้ให้สัมปทานแก่เอกชน

IDB ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเสนอให้การปรับโครงสร้าง (structural adjustment) มีการให้เงินกู้ในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบในการจัดการน้ำในเอลซัลวาดอร์

US-CAFTA มีผลในทางปฏิบัติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2006 ภายใต้ CAFTA ได้เปิดให้มีการทำการค้าบริการสาธารณูปโภคน้ำในลักษณะต่างๆ และการบริการสาธารณะอื่นๆให้เอกชนดำเนินการ Tony Saca ประธานาธิบดีเอลซัลวาดอร์เลือกที่จะเปิดเสรีสาขาบริการทุกสาขาโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยจะเปิดเสรีสาขาน้ำทั้งหมดให้มีการแข่งขันจากบริษัทเอกชนจากประเทศภาคีด้วยหลักการการประติบัติเยี่ยงคนชาติ

4.3 สถานภาพและโครงสร้างการจัดการน้ำ การให้บริการน้ำของไทย

4.3.1 โครงสร้างของระบบการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

ในการพิจารณาถึงโครงสร้างของระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนสำคัญ ดังนี้

1) น้ำตามธรรมชาติ

แหล่งน้ำตามธรรมชาตินั้นเป็นแหล่งน้ำที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นสาธารณะสมบัติ แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาถึงแหล่งน้ำนั้นอยู่ในบริเวณไหน หากเราเริ่มจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำที่อยู่ภายในเขตอุทยานแล้ว ก็ถือว่าเป็นแหล่งน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติก็จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าบุคคลใดจะกระทำการเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้งไปไม่ได้ โดยในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการจัดการดูแลโดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่คอยดูแลพื้นที่บริเวณนั้นอยู่

หากเมื่อพิจารณาถึงน้ำที่อยู่ในบริเวณแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ที่อาจถือได้ว่าเป็นทางน้ำสาธารณะแล้ว กรรมสิทธิ์ก็ยังคงเป็นของรัฐ (ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของน้ำประปา) แต่สิทธิในการใช้ก็ยังคงเป็นของประชาชน โดยพิจารณาตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304(2) ที่กล่าวไว้ว่า

"สาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น .....

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ"

ซึ่งจากมาตราดังกล่าวจะพบว่า ทางน้ำเป็นของสาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน แต่ทั้งนี้กรรมสิทธิ์ก็ยังคงเป็นของรัฐเนื่องจากรัฐยังมีกฎหมายในการควบคุม ดูแล จัดการ ในการใช้สอยน้ำ หลักการจัดการน้ำอาจจำแนกได้ดังนี้

ก. การจัดการตามระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง หรือ Riparian rights system

เป็นระบบที่ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดต่อกับทางน้ำเป็นผู้มีสิทธิใช้สอยน้ำ เป็นการให้สิทธิในการใช้น้ำตามสมควรหรือตามความจำเป็นแก่เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ติดกับทางน้ำที่ไหลผ่าน ซึ่งเป็นระบบที่ใกล้เคียงกับกฎหมายไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ตาม ป.พ.พ.มาตรา 1355 ที่กล่าวไว้ว่า

"เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่านไม่มีสิทธิจะชักน้ำเอาไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามสมควร ให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่น ซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น"

ตามมาตรา 1355 จะพบว่าเป็นมาตราที่ใกล้เคียงกับระบบ Riparian rights system ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการจัดสรรการใช้น้ำ โดยให้สิทธิกับเจ้าของที่ดินริมทางน้ำในการใช้สอยน้ำตามความจำเป็น โดยไม่ทำให้ที่ดินแปลงอื่นเสื่อมเสีย

ข. การจัดการตาม พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย

ตาม พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้น เป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้น้ำสำหรับการคมนาคม และควบคุมมลพิษทางน้ำ รวมถึงมีหน้าที่ในการดูแลทางน้ำที่เป็นแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ ทั่วราชอาณาจักร และทะเลที่เป็นน่านน้ำไทย โดยเป็นหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี(กรมเจ้าท่าเดิม)

โดยกรมกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลทางน้ำทั่วราชอาณาจักร เช่น ห้ามก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ห้ามเททิ้ง หินกรวด ดิน สิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำ

แต่ในบางเรื่อง คือ 1. การก่อสร้างโรงสูบน้ำ 2. การสร้างกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ 3. การวางท่อสายเคเบิล ปักเสาไฟฟ้า 4. การสร้างเขื่อนกันตลิ่งพัง ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นสิ่งที่ล่วงล้ำลำน้ำทั้งสิ้น ต้องขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากถูกถ่ายโอนอำนาจไปให้ท้องถิ่นแล้ว แต่

ทั้งนี้กรณีที่ทางน้ำผ่านมากกว่า 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจก็จะยังเป็นของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีอยู่

ซึ่งตาม พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยจะพบว่าแม้ทางน้ำจะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่อำนาจในการบริหารจัดการ ควบคุมดูแล ก็ยังเป็นของหน่วยงานรัฐ

2) น้ำในระบบประปา

เป็นระบบการจัดหาน้ำสะอาดไว้สำหรับอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เขตเมือง มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2 หน่วยงานหลัก คือ การประปานครหลวง ทำหน้าที่ในการผลิต จัดหา จัดส่ง จำหน่ายน้ำประปาในพื้นที่กรุงเทพ นนทบุรี สมุทรปราการ และการประปาส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้างและบริหารงานเกี่ยวกับกิจการประปาในภูมิภาคและรวมถึงพื้นที่ชนบท

ในการผลิตน้ำในระบบประปา เมื่อน้ำจากแหล่งน้ำเข้ามาสู่คลองประปาก็จะเข้ามาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของการประปานครหลวงหรือการประปาส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี และในคลองประปาจะเป็นพื้นที่ห้ามดำเนินกิจการต่างๆ ที่สามารถกระทำได้ในแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ไม่ว่าการเดินเรือ ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล ห้ามจับสัตว์น้ำ ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม และจะมีการสร้างแผงคอนกรีตตลอดคลอง กรรมสิทธิ์ในน้ำประปาเป็นของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบอย่างชัดเจน

ในด้านของการบริหารจัดการ หน่วยงานทั้งสองคือ การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ การดำเนินกิจการและการประกอบการจึงอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของรัฐ มิใช่เป็นการดำเนินกิจการในลักษณะของธุรกิจเอกชนที่มุ่งผลกำไรแต่ต้องคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการในฐานะของการเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอันหนึ่ง ในการพิจารณาการจัดการน้ำในระบบประปามีประเด็นพิจารณา ดังนี้

ก. ระบบกรรมสิทธิ์

แหล่งน้ำที่นำมาผลิตน้ำประปานั้นได้มาจากแม่น้ำลำคลอง อ่างเก็บน้ำ หนอง บึง ซึ่งในกรณีที่น้ำนั้นอยู่ใน แม่น้ำลำคลอง หนอง บึง น้ำในบริเวณดังกล่าวย่อมเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ตามมาตรา 1304 (2) ซึ่งบัญญัติว่าทางน้ำหรือทะเลสาบ เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าเป็นพื้นน้ำทางน้ำ หรือทะเลสาบหรือน้ำที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว เมื่อถือว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้ว รัฐก็ย่อมเป็นเจ้าของและมีหน้าที่ดูแลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งจะพบว่ากรรมสิทธิ์นั้นเป็นของรัฐ แต่สิทธิในการใช้นั้น

ประชาชนทั่วไปมีสิทธิจะใช้น้ำหรือทะเลสาบ เว้นแต่จะถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมาย เช่น ตามมาตรา 1355 ป.พ.พ.

ในกรณีที่น้ำจากแหล่งน้ำนั้นได้ไหลเข้ามาในคลองประปาเพื่อเดินทางไปสู่โรงงานแล้ว จะปรากฏสิทธิที่ต่างไป เนื่องจากคลองประปามีความพิเศษ คือเป็นคลองที่ห้ามเดินเรือ และช่วงต้นคลองรวมถึงบริเวณโดยรอบจะเป็นพื้นที่อนุรักษ์ห้ามจับสัตว์น้ำ ทิ้งน้ำเสีย ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรม ห้ามปล่อยสิ่งปฏิกูล มีการสร้างแนวคอนกรีตตลอดแนวคลอง (เพื่อป้องกันน้ำเสีย) นอกจากนี้หากคลองประปาตัดผ่านคลองอื่นจะมีการขุดอุโมงค์น้ำลอดคลองนั้นไปเพื่อรักษาคุณภาพและไม่ให้ชาวบ้านต้องเสียพื้นที่ทำมาหากินเพราะที่ใดเป็นคลองประปาจะห้ามมีกิจกรรมใดๆ ซึ่งในกรณีของคลองประปานั้นนอกจากกรรมสิทธิ์จะเป็นของรัฐแล้ว จะพบว่าสิทธิในการใช้การจัดการยังเป็นของรัฐด้วย ประชาชนไม่สามารถทำกิจกรรมใดๆ ในบริเวณคลองประปาได้

ในส่วนของการประปานั้นแบ่งออกเป็นการประปานครหลวง ซึ่งเป็นการจัดหาน้ำสำหรับประชาชนในเขตพระนคร และการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการก่อสร้างและบริหารงานเกี่ยวกับกิจการประปาในส่วนภูมิภาค และชนบทต่าง ๆ ในการจัดหาน้ำมาเพื่อทำเป็นน้ำประปาจำหน่ายแก่ประชาชนนั้น มีองค์กรของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดหาน้ำและจัดทำกิจการน้ำประปาหลายองค์กร รวมถึงตามกฎหมายหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

ข. องค์กรบริหารจัดการน้ำประปา

- การประปานครหลวง

การประปานครหลวงเป็นการจัดหาน้ำสำหรับประชาชนในเขตพระนคร คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ สำรวจ จัดหา ให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา, ผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่พระนคร และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในท้องที่ดังกล่าว, ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา(มาตรา 6)

จากวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ ในการจัดหาน้ำเพื่อการประปาแล้ว น้ำที่ไหลเข้ามาในคลองประปาแล้วนอกจากจะเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปานครหลวงแล้ว ยังเป็นสิทธิในการใช้ของการประปานครหลวงอีกด้วย

- การประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาคเป็นการจัดหาน้ำเพื่อกิจการประปาในส่วนภูมิภาค และในชนบท ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯดังที่กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้การประปาส่วนภูมิภาคยังมี

อำนาจดำเนินการเพื่อจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตที่การประปานครหลวง มีอำนาจดำเนินการและอาจดำเนินการในเขตที่การประปานครหลวงมีอำนาจดำเนินการ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากการประปานครหลวง (มาตรา 8)

ค. ความเปลี่ยนแปลงของการประปาในอดีตถึงปัจจุบัน

ในส่วนของการประปาทั้งการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาคนั้น ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ดีมีแนวทางในการที่จะแปรรูปการประปาทั้งสองให้เป็นรูปแบบของเอกชน โดยให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน เนื่องจากรัฐมีนโยบายให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการสาธารณะของรัฐ ในภาวะที่การบริหารางานโดยรัฐประสบปัญหาในการให้บริการและประสบภาวะขาดทุน อีกทั้งการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนนั้น เป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งที่มาจากการขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ภายหลังจากประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจปี 2540

ปัจจุบันรัฐบาลมีแผนที่จะแปรรูปหรือโอนกิจการประปาสาขาทั่วประเทศเป็นของเอกชน ทั้งนี้จากการศึกษาของบริษัท ทาสมัน เอเชีย แปซิฟิค จำกัด ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนของธนาคารโลก เสนอให้แบ่งการประปาส่วนภูมิภาค และการประปานครหลวงออกเป็น 5 และ 2 บริษัทตามลำดับ และรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายอย่างชัดเจนให้บริษัทต่างๆ ที่เกิดขึ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในปี 2547

ก่อนหน้าที่ IMF ให้ความช่วยเหลือการประปาส่วนภูมิภาค ประเทศไทยได้เปิดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาแทนในหลายพื้นที่ เช่น บริษัท ประปานครสวรรค์ จำกัด บริษัท น้ำประปาไทย จำกัด บริษัทเอ็กคอมธารา จำกัด บริษัท รีไควร์ คอนสตรักชั่น จำกัด บริษัท ประปาบางประกง จำกัด บริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด เป็นต้น

- ความเปลี่ยนแปลงของการประปานครหลวง

ในช่วงเริ่มต้นของการประปานครหลวงนั้นเริ่มจากเป็นการประปากรุงเทพฯ มีลักษณะกิจการในช่วงเริ่มแรกเป็นกิจการที่ดำเนินงานโดยรัฐ มีกรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน กิจการประปาได้ก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ ต่อมาจึงได้มีการรวมและโอนกิจการประปาให้เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการประปานครหลวง ให้โอนกิจการประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล การประปานนทบุรี การประปาเทศบาลนครธนบุรีและประปาเทศบาลสมุทรปราการ รวมเป็นกิจการเดียวกันเรียกว่าการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2510

และจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของประเทศที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและความพร้อมเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างการบริหารองค์กรที่เป็นธุรกิจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยได้มีโอกาสลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในระยะเวลาที่กำหนด

การประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำหนดให้แปลงสภาพองค์กรและขายหุ้นให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการตามที่ต้องการ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐหรือการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งมีข้อจำกัด เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมของการประปานครหลวงที่จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ การประปานครหลวงได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาบริษัทหลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด มาช่วยในการดำเนินการแปลงสภาพองค์กรเป็น บริษัทมหาชน จำกัด

คณะกรรมการการประปานครหลวงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้การประปานครหลวงแปลงสภาพทั้งองค์กรเป็นบริษัทภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดและยังคงโครงสร้างธุรกิจ ดังเช่นปัจจุบัน

คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 และมอบให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง

ค. สถานการณ์ในปัจจุบันของการประปาส่วนภูมิภาค

ตามประกาศขณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ซึ่งกำหนดให้กิจการประปาเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ข้อ 3 (5)) ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ข้อ 4) ซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัตินั้น บุคคลที่จะประกอบกิจการประปาต้องได้รับอนุญาต ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้มีการให้เอกชนเข้ามาทำการผลิตน้ำประปา โดยความยินยอมของการประปาส่วนภูมิภาค

จากแนวนโยบายของรัฐ ที่มีความต้องการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการสาธารณะของรัฐนั้น การประปาส่วนภูมิภาคในบางแห่งได้ให้เอกชนเข้ามาผลิตน้ำประปา เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยมีบริษัทประปาปทุมธานี เป็นหนึ่งในโครงการนำร่องของการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการประปา โดยจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐ ปี 2535

โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2538 เห็นชอบให้กลุ่มบริษัท เธมส์ วอเตอร์ อินเอตร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด ประกอบด้วยบริษัท ช.การช่างจำกัด (มหาชน) บริษัท เบอร์รี่ ยุคเกอร์ จำกัด (มหาชน) บริษัท นครหลวงค้าข้าว จำกัด และบริษัท เธมส์ วอเตอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย)[6] เข้าร่วมทุนกับการประปาส่วนภูมิภาคในรูปแบบ BOT (Build - Operate - Transfer) กำหนดให้เอกชนดำเนินการสำรวจ ออกแบบ ก่อสร้างระบบการผลิตและระบบจำหน่ายน้ำประปารวมถึงการดูแลระบบการผลิต ระบบท่อส่งน้ำ ระบบจ่ายน้ำที่มีอยู่เดิม และที่จะขยายต่อในอนาคต พร้อมทั้งบริหารและจัดส่งน้ำประปาถึงมาตรวัดน้ำของผู้ใช้น้ำในนามของการประปาส่วนภูมิภาค หรือขายส่งน้ำประปาให้การประปาส่วนภูมิภาค โดยจะต้องโอนทรัพย์สินให้กับการประปาส่วนภูมิภาคเมื่อครบอายุสัญญา

เดือนกรกฎาคม 2538 การประปาส่วนภูมิภาคลงนามในสัญญาจัดตั้งบริษัทร่วมทุนกับบริษัท เธมส์ วอเตอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) และจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ปทุมธานี จำกัด[7] และจำหน่ายน้ำประปาในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน โดยสัญญาร่วมทุนดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลา 25 ปี โดยเป็นสัมปทานแบบ BOT ของการประปาส่วนภูมิภาค เพื่อการจัดหาและอำนวยความสะดวกในการผันน้ำดิบเป็นน้ำบริสุทธิ์ด้วยคุณภาพมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับโดย องค์กรสุขอนามัยของโลก โดยรับผิดชอบในเขตของการประปาปทุมธานีและการประปารังสิตเดิม บวกกับพื้นที่ที่ขยายเพิ่มเติมวันละ 288,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

นอกจากบริษัท ประปาปทุมธานีแล้ว บริษัทเอกชนที่มีบทบาทมากในปัจจุบันยังมีบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกหรือบริษัท อีสท์วอเตอร์ ที่ให้บริการน้ำแก่ภาคตะวันออก โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) จัดตั้ง บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก ในเดือนกันยายน 2535 เป็นสัญญาในโครงการบริหารและดำเนินกิจการระบบท่อส่งน้ำดิบสายหลักในภาคตะวันออกในระยะเวลา 30 ปี ภายหลังได้แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ภายใต้ชื่อบริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท อีสท์วอเตอร์ ต่อมาในภายหลังได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและเสนอขายหุ้นแก่นักลงทุนทั่วไป โดยมีการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งจะช่วยให้ กปภ. สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำดิบสำหรับผลิตน้ำประปาในบางพื้นที่ที่มี

---

[6] บริษัทเธมส์ วอเตอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) เป็นบริษัทลูกของบริษัท เธมส์ วอเตอร์ มหาชน ซึ่งเป็นบริษัทจัดการน้ำสัญชาติอังกฤษที่ซื้อควบกิจการโดยกลุ่มบริษัทสัญชาติเยอรมัน ชื่อบริษัท อาร์ ดับเบิลยู อี นอกจากนี้บริษัท เธมส์ วอเตอร์ยังถูกจัดเป็นบริษัทจัดการน้ำที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสามของโลก

[7] 1.บริษัท เธมส์ วอเตอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ถือหุ้น 43.5 % 2.บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) ถือหุ้น 28.5 % 3.บริษัทเบอร์ลี ยุกเกอร์ จำกัด (มหาชน) ถือหุ้น 15 % 4.การประปาส่วนภูมิภาคถือหุ้น 5 % 5.ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ถือหุ้น 4 % 6.ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ถือหุ้น 4 %

แนวโน้มการขาดแคลนน้ำดิบ โดยที่ กปภ. ไม่ต้องไปลงทุนดำเนินการจัดหาน้ำดิบเอง เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูง

บริษัท อีสต์ วอเตอร์ ยังถือหุ้นในบริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทีลิตี้ จำกัด จำนวน 100 % เพื่อดำเนินธุรกิจหลักด้านการบริหารกิจการประปาที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ อาทิ การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) และเทศบาลต่างๆ ประกอบด้วย งานระบบผลิตน้ำประปา และงานบริหารท่อจ่ายน้ำ ในปี 2544 บริษัทฯ ได้เริ่มกิจการตามสัญญาของกปภ. โดยเปิดสำนักงานประปาใน 5 พื้นที่ ได้แก่ สำนักงานประปาฉะเชิงเทรา บางปะกง นครสวรรค์ สำนักงานประปาสัตหีบ และสำนักงานประปาเกาะสีชัง ซึ่งทำการผลิตน้ำประปาจากทะเลด้วยวิธี Reverse Osmosis

นอกจากนี้ เมื่อ 14 มีนาคม 2549 นี้ ได้มีการทำสัญญาจ้าง บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทีลิตี้ส์ จำกัด หรือยูยู เป็นบริษัทในเครือของบริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือ อีสท์ วอเตอร์ เข้ามาผลิตน้ำประปาขายให้แก่สำนักงานประปาระยอง เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณน้ำประปาไม่เพียงพอ โดย กปภ. รับซื้อน้ำจากบริษัทฯ ตามราคาที่ตกลงในสัญญาซึ่งคิดตามปริมาณน้ำที่ กปภ. บันทึกได้จากมิเตอร์ของผู้ใช้น้ำ บริษัทฯ จึงมีฐานะเป็นผู้รับจ้างผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ กปภ. ซึ่งมิใช่เป็นการขายกิจการประปาให้แก่เอกชนแต่อย่างใด

รูปแบบสัญญาที่ ยูยู ได้รับในโครงการประปาระยองเป็นแบบ BTO (Build Transfer Operate) มีระยะเวลาตามสัญญา 25 ปี ทั้งนี้ตามรูปแบบของสัญญา ยูยู ต้องลงทุนปรับปรุงและก่อสร้าง การจัดหาการจัดส่งน้ำดิบ, การผลิตน้ำประปา และ การปรับปรุงระบบท่อส่ง - จ่ายน้ำ ด้วยค่าใช้จ่ายของบริษัทฯ เพียงผู้เดียว และส่งมอบเป็นกรรมสิทธิ์ของ กปภ. ในทันทีเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ ภายหลังการโอนทรัพย์สินให้ กปภ. แล้ว ยูยู จะเป็นเพียงผู้บริหารทรัพย์สินหรือผู้รับจ้างผลิตจ่ายน้ำประปาให้แก่ กปภ. ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจาก กปภ. เท่านั้น

(นายวิเศษ ชำนาญวงษ์ รองผู้ว่า กปภ. กล่าวว่าการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาระยองดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามกรอบแนวนโยบายของรัฐบาลที่ให้เพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อแบ่งเบาภาระการลงทุนของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ กปภ. บริการน้ำประปาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ให้บริการของสำนักงานประปาระยองได้เพียงพอและทั่วถึงทั้งปัจจุบันและอนาคต โดยประชาชนยังคงเป็นผู้ใช้น้ำของ กปภ. และเสียค่าน้ำในอัตราเท่าเดิมอันเป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศซึ่งไม่ได้เพิ่มขึ้นตามที่เป็นข่าวแต่อย่างใด[8])

จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่าการประปาส่วนภูมิภาค เริ่มให้เอกชนเข้าการมาผลิตน้ำประปา ในกรณีที่ปริมาณน้ำประปาเริ่มไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชน แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่ปรากฏเป็นที่เด่นชัดหรือเป็นการแพร่หลายที่จะให้เอกชนเข้ามาผลิตน้ำประปาแทนการประปาส่วน

[8] www.pwa.co.th

ภูมิภาคเลยเสียทีเดียว อันอาจเนื่องมาจากเกิดการคัดค้านจากประชาชนที่เกรงว่าค่าน้ำจะสูงขึ้น และยังมีการเรียกเรียกร้องให้โอนกิจการของสำนักงานประปาระยองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทน หาก กปภ. ไม่สามารถลงทุนเองได้ แทนที่จะให้เอกชนเข้ามาจัดการผลิต

นอกจากนี้ยังมีความพยายามจะจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการด้านน้ำประปาและการกำจัดน้ำเสีย ด้วยความต้องการที่จะให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมอันหมายถึงการเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและให้บริการเพิ่มมากขึ้น

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการน้ำ พ.ศ. ....

ตามแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยประจำปี ๒๕๔๘

หลักการร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการน้ำ พ.ศ. ....

ให้มีกฎหมายกำกับดูแลการประกอบกิจการประปา และการจัดการน้ำเสีย

เหตุผล

เพื่อให้มีระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำที่มีความเหมาะสมและ ความโปร่งใส ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการน้ำที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการจากกิจการน้ำที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน เป็นธรรมและทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมการแข่งขัน ในการประกอบกิจการน้ำที่เป็นธรรมและป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดในทางมิชอบ

หลักการที่จะดำเนินการพัฒนากฎหมาย

เพื่อจัดให้มีกฎหมายในการรองรับการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการประปาและจัดการน้ำเสียแยกต่างหากจากภารกิจประกอบกิจการหรือบริหาร โดยมีหน้าที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการน้ำ (กิจการประปา และการจัดการน้ำเสีย) อย่างมีประสิทธิภาพ มีการขยายการให้บริการน้ำประปาและน้ำเสียทั่วทั้งประเทศไทย อีกทั้งป้องกันการผูกขาด หรือใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ผู้บริโภคต้องได้ใช้น้ำในราคาที่เป็นธรรม ได้รับการบริการอย่างต่อเนื่อง เพียงพอ และได้มาตรฐาน

เหตุผลในการดำเนินการพัฒนากฎหมาย

เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำ (กิจการประปา และการจัดการน้ำเสีย) ซึ่งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือการประกอบกิจการที่แข่งขันกับเอกชนโดยไม่จำเป็น ตามมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อีกทั้งเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้เอื้อต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และเพื่อให้บรรลุผลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2547 ที่ได้กำหนดให้กระทรวงที่รับผิดชอบรัฐวิสาหกิจที่ดูแลสาธารณูปโภคและผูกขาด เร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล (regulator) เพื่อแยกภาระหน้าที่กำกับดูแลออกจากภารกิจการประกอบกิจการ หรือบริการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติขึ้นเป็นการเฉพาะ

และหากมีความจำเป็นให้ยกร่างกฎหมายหรือกฎรองรับ ดังแนวที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ประกอบกับ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 เรื่องการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านน้ำเสียและขยะมูลฝอย สาระสำคัญส่วนหนึ่ง คือ ให้การประปาส่วนภูมิภาคและการประชานครหลวงร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตน้ำประปาและจัดการน้ำเสียไว้ในหน่วยงานเดียวกัน

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการน้ำ พ.ศ. ....

กำหนดให้การประกอบกิจการน้ำ อันได้แก่ การประกอบกิจการประปา การจัดการน้ำเสียหรือกิจการน้ำอื่นๆตามที่คณะกรรมการกำหนดเช่น กิจการตรวจสอบคุณภาพน้ำประปาที่ผู้บริโภคใช้ เป็นต้น การประกอบกิจการน้ำจะต้องมีการควบคุมและกำกับดูแลโดยองค์กรที่มีหน้าที่กำกับโดยตรง แยกหน้าที่ออกจากองค์กรที่มีหน้าที่ประกอบกิจการ ทั้งนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามให้ความหมายของคำต่างๆไว้ เช่น กิจการประปา กิจการจัดการน้ำเสีย ระบบโครงข่ายน้ำ โครงข่ายท่อ ระบบประปา ระบบบำบัดน้ำเสียรวม สำนักงาน พนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 1-5)

วัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. (มาตรา 6)

จัดให้มีระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำที่มีความเหมาะสมและมีความโปร่งใส ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการน้ำที่มีประสิทธิภาพ โดยประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน เป็นธรรมและทั่วถึง อีกทั้งส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการน้ำที่เป็นธรรมและป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดในทางมิชอบ

องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำ

<u>องค์กรกำกับดูแล</u> คณะกรรมการฯ (มาตรา 7-25) สำนักงาน ฯ (มาตรา 26-41)

เสนอให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการน้ำแห่งชาติ จำนวน 5 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาเพื่อให้เป็นองค์กรอิสระ

<u>วิธีคัดเลือกและแต่งตั้ง</u>

เสนอให้มีคณะกรรมการสรรหา 13 คน ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการ 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม/สภาหอการค้า 2 คนผู้แทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค 2 คน

สำหรับขั้นตอนในการสรรหาจะดำเนินการดังนี้ คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อเป็นจำนวนสองเท่าต่อคณะรัฐมนตรี > คณะรัฐมนตรีคัดเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนคณะกรรมการเสนอวุฒิสภา วุฒิสภาลงมติรับรองหรือไม่รับรองทั้งคณะกรรมการทั้งชุด

ทางเลือกอื่นในการสรรหาที่อาจกระทำได้ คือ (1) แทนที่จะต้องมีกรรมการสรรหาอาจให้คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อให้วุฒิสภาโดยตรง หรือ (2) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งได้เอง

3) น้ำในระบบชลประทาน

คือกิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ โดยมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อสนับสนุนเกษตรกรรม แต่นอกจากนี้อาจเป็นไปเพื่อการพลังงาน การสาธารณูปโภค และอุตสาหกรรม ในระบบชลประทานนั้น น้ำจะเป็นกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของและรวมถึงการบริหารจัดการ แต่ทั้งนี้ได้มีการแบ่งระบบชลประทานเป็น การชลประทานหลวงและการชลประทานราษฎร์ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของระบบการบริหารจัดการ

โดยทั้งนี้มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ

- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

ตามกฎหมายหมายนี้ "การชลประทาน" หมายความว่า กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใดๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูกและให้ หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ

- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

ตามกฎหมายนี้ "การชลประทาน" หมายความว่า "กิจการที่รัฐบาลจัดทำเพื่อส่งน้ำ จากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปใช้ ในการเพาะปลูก และหมายความถึงการป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ ทั้งรวมถึงการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานนั้นด้วย"

ซึ่งจะเห็นว่า การชลประทานในพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ นอกจาก จะหมายถึง การส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกแล้ว ยังให้หมายรวมถึงกิจการประเภทอื่น ที่เป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูก อีก 3 ประเภท คือ การเก็บน้ำ การระบายน้ำและการบรรเทาอุทกภัยด้วย ส่วนความหมายในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ยังมีการคมนาคมทางน้ำ เพิ่มขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งด้วย

ก. ระบบกรรมสิทธิ์

การชลประทานได้แบ่งออกเป็น การชลประทานหลวง และการชลประทาราษฎร์ ซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องของระบบการจัดการ แต่ทั้งนี้กรรมสิทธิ์ในน้ำที่อยู่ในเขตชลประทานก็เป็นของรัฐ แต่มีการจัดการที่แตกต่างกัน

- การชลประทานหลวง

จากคำนิยาม “การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ กับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

การชลประทานหลวงเป็นการจัดการชลประทาน ตาม พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก เป็นการดำเนินงานของรัฐเพื่อจัดหาน้ำสำหรับการชลประทานแก่ประชาชน อีกทั้งจากคำนิยามจะพบว่ากิจกรรมที่กรมชลประทานจัดทำนั้น มี

วัตถุประสงค์ที่หลากหลายกว่าการชลประทานราษฎร์ ที่เอกชนเป็นผู้จัดการชลประทานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว

ซึ่งการชลประทานหลวงนั้น เป็นการจัดทำการชลประทานโดยรัฐ ทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นสิทธิของกรมชลประทาน ในการจัดการ ควบคุมการใช้ทางน้ำชลประทาน การที่เกษตรกรจะชักน้ำหรือใช้ทางน้ำชลประทานเพื่อประโยชน์ในการเกษตรนั้น กฎหมายมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าต้องทำอย่างไร ซึ่งก็อาจใช้เครื่องสูบน้ำเข้ามาในพื้นที่ หรืออาจขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานก็ได้ แต่ต้องพึงระวังว่าหากการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทานแล้ว ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมชลประทานด้วย (มาตรา 26) นอกจากนี้ หากการประปาจะสูบน้ำจากคลองชลประทานไปทำน้ำประปาก็ต้องมาขออนุญาตจากกรมชลประทาน ในทางกลับกัน รัฐเองก็อาจส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำเข้าไปในพื้นที่ของเกษตรกรเพื่อการเพาะปลูกได้เช่นกัน

นอกจากอำนาจในการจัดการ ควบคุมแล้ว กรมชลประทานยังมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าชลประทานจากเกษตรกรที่อยู่ในเขตชลประทาน หรือในเขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทาน และจากประชาชนผู้ใช้น้ำจากทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศเป็นทางน้ำชลประทานได้ ไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวง

ในปัจจุบันนี้ มีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าชลประทานสำหรับผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่น ซึ่งเป็นที่สังเกตว่ายังไม่มีการรียกเก็บค่าชลประทานจากเกษตรกร เกษตรกรจึงสามารถใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

- การชลประทานราษฎร์

การชลประทานราษฎร์เป็นการจัดการชลประทานตาม พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ.2482 เป็นการควบคุมการชลประทานที่ราษฎรได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการรับรองการจัดการระบบเหมืองฝายที่ราษฎรได้จัดทำขึ้นให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้การขออนุญาตจัดตั้งกระทำโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ซึ่งนายอำเภอโดยความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่ได้รับประโยชน์ในเขตชลประทานมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าการชลประทาน และผู้ช่วย โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าการชลประทานและผู้ช่วย มีหน้าที่แบ่งปันน้ำตามจำนวนเนื้อที่เพาะปลูก

จะเห็นได้ว่าน้ำที่อยู่ในเขตชลประทานนั้น ก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิของรัฐอยู่ดี พิจารณาจากการขออนุญาตจัดตั้งต้องทำการขอจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการแสดงให้เห็นว่าถึงอย่างไรน้ำที่อยู่ในเขตชลประทานเป็นของรัฐ แต่สิ่งที่แตกต่างจากการชลประทานหลวงก็คือ การชลประทานราษฎร์นั้นเป็นการบริหารจัดการของประชาชนเอง เพียงแต่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย แต่ในส่วนของการชลประทานหลวงการบริหารจัดการก็เป็นของรัฐ

ข. ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ในส่วนของการชลประทานยังไม่ปรากฏการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนนัก ยังไม่ปรากฏการแปรรูปในการดำเนินกิจการชลประทาน โดยบทบาทในการบริหารจัดการยังคงเป็นของหน่วยงานรัฐอยู่จนถึงปัจจุบัน

แต่ทั้งนี้ในปัจจุบันเริ่มมีการให้ความสนใจกับการจัดการชลประทานโดยภาคประชาชน ทั้งนี้แม้กฎหมายการชลประทานราษฎร์ จะเปิดโอกาสให้การยอมรับการมีบทบาทของประชาชน แต่ก็ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นกว่าที่ประชาชนจะเข้ามาจัดการกันเอง ซึ่งในปัจจุบันมีการหันมาให้ความสนใจกับภาคประชาชนมากขึ้น ซึ่งสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ที่มีการกล่าวถึงสิทธิชุมชน ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุนชนในการจัดการทรัพยากร แต่ทั้งนี้รัฐก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมากไปกว่าเดิมที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ระบบการจัดการเหมืองฝาย: การจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชน

ระบบเหมืองฝายเป็นภูมิปัญญาของท้องถิ่นในการจัดการน้ำระบบหนึ่ง โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎ กติกา ในการจัดสรรน้ำ ซึ่งมีความยืดหยุ่น และสามารถปรับเปลี่ยนระเบียบการจัดการน้ำได้ตามปริมาณน้ำในแต่ละปี ในการสร้างเหมืองฝายแต่ละครั้งต้องอาศัยความรู้ในเรื่องทิศทางการไหลของน้ำ โดยใช้เศษวัสดุภายในชุมชนไม่ว่าจะเป็น หิน ทราย ไม้ ที่นำมาตอกหลักเสา เพื่อกั้นลำน้ำ ยกระดับน้ำให้สูงขึ้น เพื่อส่งน้ำเข้าสู่ระบบลำเหมือง ไหลไปหล่อเลี้ยงที่นาของชุมชน โครงสร้างของฝายไม้ไผ่ที่ไม่อัดแน่นทำให้น้ำไหลผ่านได้ตลอดปี และไม่ทำให้ลำเหมืองตื้นเขิน ในส่วนของการกระจายจัดสรรน้ำให้กับลูกฝาย มีข้อตกลงว่าด้วยการจัดสรรรับน้ำเข้าที่นา มีการจัดการดูแล ซ่อมแซมเหมืองฝายทุกๆ ปี โดยผู้ที่ใช้ประโยชน์จากเหมืองฝายนั้นจะร่วมกันดูแลซ่อมแซม รวมไปถึงการขุดลอกเมืองฝายด้วย นอกจากนี้ยังมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎของระบบเหมืองฝาย โดยมีแก่เหมือง แก่ฝาย เป็นผู้ดูแลกฎ กติกา ที่ใช้ร่วมกัน

เหมืองฝายที่จัดการโดยชุมชนนั้นโดยทั่วไปมี ๒ ลักษณะคือ ฝายไม้และฝายหิน การสร้างฝายหรือที่ชาวบ้านเรียกว่าตีฝายจะใช้แรงงานของสมาชิกในชุมชน ใครมีที่นามากต้องนำหลัก (ไม้) มามาก ใครไม่มาช่วยกันตีฝายจะมีบทลงโทษตามข้อตกลงในกลุ่มซึ่งเป็นบทลงโทษทางสังคม เช่นปรับเป็นจำนวนเงิน หรือเมื่อสมาชิกคนนั้นๆ จัดงาน มีงานกิจกรรมใดๆ สมาชิกในกลุ่มจะไม่ไปช่วย เป็นต้น ในการตีฝายของชุมชนนั้นจะมีช่วงเวลาที่ตี เนื่องจากชุมชนจะรู้ว่าน้ำขึ้นน้ำลดช่วงเวลาไหนที่เหมาะจะตีฝาย ดังนั้นก่อนตีฝายจะประกาศบอกกล่าวในชุมชน ผู้ใดมาช่วยตีก็จะมีสิทธิในการใช้น้ำ มีกติกาข้อตกลง มีการลงแรง เป็นระบบจัดการที่เน้นเรื่องจิตใจมากกว่าค่าตอบแทน ชุมชนจะตีฝายกันในช่วงเดือนเมษายน ทั้งนี้เนื่องจากช่วงเวลานี้น้ำจะแห้ง เช่น กรณีลุ่มน้ำแม่วางน้ำจะแห้งเมื่อเดือนเมษายน สันทรายโผล่ขึ้นมา การตีฝายจึงจะทำกันในช่วงนี้ปีละครั้ง ในบางปีกระแสน้ำแรงพัดฝายขาดหรือพัง จึงต้องมีการระดมกำลังกันไปซ่อมแซม โดยใช้แรงงานคน

ในการเลือกแก่เหมือง แก่ฝาย ชาวบ้านในชุมชนจะเป็นผู้เลือกขึ้นมาเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้แล้ว ยังต้องมีคุณธรรมเป็นที่เคารพเชื่อถือของคนในชุมชนด้วย และยังต้องมีความยุติธรรม เนื่องจากเป็นผู้ที่เข้ามาดูแลบริหารจัดการเรื่องการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงกัน โดยแก่เหมือง แก่ฝายนั้นจะไม่ได้รับค่าตอบแทนใดแต่อาจได้รับการยกเว้นค่าต๋างน้ำ (ค่าตอบแทนจากการใช้น้ำของสมาชิกที่อยู่ในกลุ่ม)

ในกรณีที่เป็นฝายใหญ่จะมีล่าม ซึ่งมีหน้าที่บันทึกว่าเหมืองฝายลูกนี้มีใครเป็นสมาชิกบ้าง ล่ามจะมีหน้าที่คอยประสานงานตรวจสอบว่าสมาชิกรับน้ำได้เท่าเทียมกันหรือไม่ หรือถ้าแก่ฝายบอกว่าวันนี้จะซ่อมฝาย ล่ามจะไปป่าวร้องให้ทุกคนมาช่วยกันซ่อมฝาย

ในส่วนของสมาชิกเหมืองฝายนั้น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงร่วมกัน บำรุงค่าต๋างน้ำ เข้าร่วมกิจกรรมของเหมืองฝาย เช่นการประชุม การเลี้ยงผีฝาย หากสมาชิกไม่ปฏิบัติตามกฎ กติกา ที่ตกลงไว้ ก็อาจถูกลงโทษตามบทลงโทษที่ได้กำหนดไว้

กฎหมายที่เข้ามารองรับระบบเหมืองฝาย

ในอดีตสมาชิกผู้ใช้น้ำจะเป็นผู้ที่ร่วมกันจัดตั้งเหมืองฝายของตนขึ้นมา โดยการเลือกตั้งแก่เหมืองแก่ฝาย ล่ามฝาย จากสมาชิกผู้ใช้น้ำ และร่วมกันวางกฎ กติกาในการใช้น้ำร่วมกัน แต่ในปัจจุบันนี้ มีการชลประทานราษฎร์เข้ามาควบคุมการจัดการชลประทานที่ราษฎรได้จัดทำขึ้น ซึ่งก็คือการรับรองการจัดการระบบเหมืองฝายที่ราษฎรได้จัดทำขึ้นให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้การขออนุญาตจัดตั้งกระทำโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยสมาชิกจะเป็นผู้ที่เลือกหัวหน้าเหมืองฝาย แล้วส่งรายชื่อให้นายอำเภอลงนามแต่งตั้ง โดยหัวหน้าเหมืองฝายมีหน้าที่บริหารการใช้น้ำ แบ่งปันน้ำตามจำนวนเนื้อที่การเพาะปลูก บำรุงรักษาอุปกรณ์ชลประทาน ซ่อมแซมระบบชลประทาน และเนื่องจากการที่องค์กรเหมืองฝายอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ การที่จะก่อสร้างหรือทำลายอะไรต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ กรณีที่เกิดการพิพาทในการจัดการน้ำก็ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาไกล่เกลี่ย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของระบบเหมืองฝาย

- เนื่องจากเหมืองฝายในรูปแบบดั้งเดิมนั้นเป็นฝายไม้ และฝายหินทิ้ง ซึ่งไม่อัดแน่นทำให้น้ำไหลผ่านได้ ไม่เกิดการตื้นเขิน แต่ปัจจุบันรัฐเข้ามาเปลี่ยนเป็นฝายคอนกรีตอัดแน่น ทำให้น้ำไม่มีโอกาสไหลลงข้างล่าง ต้องเป็นระบบฝายน้ำล้นเท่านั้น ฝายจึงเกิดการตื้นเขินเพราะทรายและดินโคลนทับถม ทำให้ต้องใช้งบประมาณในการขุดลอก นอกจากนี้ฝายคอนกรีตยังออกแบบโดยรัฐทำให้ขาดความเหมาะสมกับพื้นที่ ทำให้เกิดการพังทลายได้ง่าย
- การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน เนื่องจากการจัดการระบบเหมืองฝายเดิมนั้นชุมชนจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา การเลือกแก่เหมือง แก่ฝาย การออกแบบเหมืองฝาย การลงโทษผู้ที่ละเมิดกฎ กติกา แต่เมื่อมีการควบคุมการจัดการ การระงับข้อพิพาทโดยรัฐ ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน เนื่องจากรัฐเข้ามามีส่วนในการจัดการ เป็นผู้ก่อสร้างรวมถึงการออกแบบเหมืองฝาย เมื่อเหมืองฝายเกิดปัญหา เช่น พังทลายหรือตื้นเขิน คนในชุมชนจะเห็นว่าเป็นเรื่องของรัฐไม่ให้ความสนใจในการมีส่วนร่วม เป็นการทำลายความสัมพันธ์ รวมถึงการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนลง
- การเข้ามาของผู้ใช้น้ำที่หลากลายมากขึ้นในชุมชนผู้ใช้น้ำหนึ่งๆ เช่น การเกิดขึ้นของรีสอร์ท ในพื้นที่ที่มีการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายอยู่ ทำให้เกิดปัญหาต่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎ กติกาของชุมชน เนื่องจากผู้ใช้น้ำใหม่ที่เข้ามามักไม่ให้ความสำคัญกับกฎ กติกาของชุมชน ก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชน
- การเกิดขึ้นของร่างพระราชบัญญัติน้ำ ทำให้เกิดความวิตกต่อการจัดการในระบบเหมืองฝาย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติกำหนดให้น้ำเป็นของรัฐ ซึ่งมีการกำหนดถึงการเก็บค่าใช้น้ำจากเกษตรกร ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการในระบบเหมืองฝาย เนื่องจากในปัจจุบันในระบบเหมืองฝายไม่มีการเก็บค่าน้ำ มีเพียงการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาเหมืองฝาย

4.3.2 ความเปลี่ยนแปลงในระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ

1) ปัจจัยและแรงผลักดันต่อความเปลี่ยนแปลง

จากเดิมที่ถูกพิจารณาว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติ น้ำได้ถูกมองในฐานะของทรัพยากรที่มีต้นทุนในการผลิต และเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดระบบสิทธิในทรัพยากรน้ำให้มีความชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะในแหล่งน้ำตามธรรมชาติ และในส่วนการใช้น้ำก็ไม่สามารถใช้ได้โดยปราศจากค่าตอบแทน มีการนำเอาหลักเศรษฐศาสตร์มาคำนวณในการจัดสรรน้ำ นอกจากนี้ภายใต้กระแสการแปรรูป (privatization) ทำให้ภาครัฐลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณูปโภค ด้วยการถ่ายโอนให้ภาคธุรกิจเอกชน ก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐมีบทบาทที่จำกัดลง

ความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลจากนโยบายของรัฐบาล ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรบริหารจัดการ และภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ.2540 ที่รัฐบาลต้องพึ่งพาเงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และต่อมาในภายหลังก็ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากสหรัฐในอันที่จะผลักดันให้เกิดข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐและไทยก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเปลี่ยนแปลงเกิดเพิ่มมากขึ้น

ในเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ไทยทำการกู้เงินจาก ADB ซึ่งได้ปรากฏแผนปรับโครงสร้างภาคเกษตรกรรม โดยโครงการนี้เป็นหนึ่งในแผนเงินกู้ที่เอดีบีได้เสนอต่อรัฐบาลไทยในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2541 เนื่องจากภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจเดียวที่มีการเติบโตเป็นบวก ดังนั้นเป้าหมายของแผนดังกล่าวจึงมุ่งที่จะขยายการเติบโตภาคเกษตรเพื่อนำไปสู่ทิศทางการค้าเสรียิ่งขึ้น

ฐานความคิดแผนปรับโครงสร้างการเกษตรของ ADB ข้อหนึ่งที่ปรากฏ คือ แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งระบบ โดยการอ้างกรรมสิทธิ์รัฐต่อป่า น้ำ ที่ดิน พันธุกรรม และควบคุมการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านี้ไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวให้ตอบสนองการพัฒนาเชิงการค้า เช่น การควบคุมการใช้พื้นที่ต้นน้ำ การควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ การเก็บภาษีค่าน้ำกับเกษตรกร เป็นต้น แนวทางการปรับโครงสร้างสำคัญประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยปรับโครงสร้างการจัดการทรัพยากร ได้แก่ การกำหนดนโยบาย กฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยให้มีการกำหนดสิทธิผู้ใช้น้ำ การเก็บเงินค่าคืนต้นทุนระบบชลประทานแก่เกษตรกรและผู้ใช้น้ำ และการให้เอกชนรับช่วงในการจัดการน้ำ

มาตรการที่จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไข ADB ได้แก่

(1) ต้องปฏิรูปองค์กรและกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ การแจกจ่ายน้ำ การอนุญาตใช้น้ำ และต้นทุนการจัดหาน้ำ

(2) ปฏิรูประบบการจัดการน้ำชลประทานให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

(3) พัฒนาระบบ วิธีการ และมาตรการเพื่อคิดเงินคืนทุนในระบบชลประทาน รัฐบาลต้องคิดเงินคืนทุน ซึ่งก็คือการคิดค่าใช้จ่ายในการจัดการหาน้ำมาให้ใช้ จากผู้ใช้น้ำตามโครงการต่างๆ ของรัฐ ไม่ใช่ให้ตกอยู่กับผู้เสียภาษีที่ไม่ได้ใช้น้ำ

2) ทิศทางและความเปลี่ยนแปลง

ในระบบของการจัดการทรัพยากรน้ำ มีความพยายามที่จะกำหนดสิทธิในส่วนที่ยังไม่มีความชัดเจน ในส่วนของน้ำตามธรรมชาติ มีความพยายามที่จะกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ให้ชัดเจน รวมถึงการใช้ประโยชน์จากน้ำระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ มีการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ เพื่อให้รัฐเข้ามามีอำนาจควบคุมได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับน้ำในระบบประปา การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาดำเนินการผลิตน้ำประปาเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ดังเช่นที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ของภาคตะวันออกหรือในจังหวัดปทุมธานี โดยที่การประปาส่วนภูมิภาคไม่ได้เข้าไปลงทุนดำเนินกิจการเอง จึงนับเป็นความเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งของการจัดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการ privatization

ในส่วนของน้ำในระบบชลประทาน มีข้อเสนอให้มีการปรับโครงสร้างภาคการเกษตรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งของแผนก็คือการกำหนดสิทธิของผู้ใช้น้ำ การเก็บเงินค่าคืนทุนระบบชลประทาน และการมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการ

สาระสำคัญของร่างพ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ

ร่างกฎหมาย พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ ซึ่งให้อำนาจรัฐสามารถเข้ามาควบคุมและให้กรรมสิทธิ์เอกชนในการเป็นเจ้าของน้ำ เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินที่สามารถซื้อขายได้ และให้เอกชนเข้ามาจัดการน้ำแทนกรมชลประทานในบางส่วน

ร่างกฎหมายนี้เป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุมทรัพยากรน้ำทุกประเภท ซึ่งรวมถึง น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน น้ำในทะเลอาณาเขต และน้ำในบรรยากาศ ในร่างพ.ร.บ.มีการใช้ถ้อยคำว่า “ทรัพยากรน้ำของรัฐ” ทำให้ตีความได้ว่ากฎหมายถือว่าทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ แต่ก็มีบัญญัติว่าแหล่งน้ำของรัฐเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือประชาชนทั่วไปก็มีสิทธิที่จะใช้สอยร่วมกัน

ไม่มีการบัญญัติชัดเจนในร่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำว่าการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน (ซึ่งเป็นคำสำคัญ) ทรัพยากรน้ำควรเป็นของใครได้เกิดข้อถกเถียงและนำไปสู่การคัดค้านร่างกฎหมายน้ำโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในการใช้ และจัดการน้ำ

แหล่งน้ำของรัฐ (ตามมาตรา 5) ประกอบด้วย

1.) แหล่งน้ำสาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

2.) แหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ได้แก่ แหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐโดยตรงและไม่อนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้สอย

โดยแหล่งน้ำทั้ง 2 ประเภท ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายให้อำนาจรัฐในการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำหรือขยายพื้นที่ของแหล่งน้ำ และประกาศให้แหล่งน้ำที่รัฐพัฒนาขึ้นเป็นแหล่งน้ำของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะได้ โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ที่รัฐต้องคำนึงถึงเอาไว้เลย (รัฐไม่มีกรอบควบคุมการใช้อำนาจบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ยังคงมีลักษณะผูกขาดการจัดการทรัพยากร โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน / ผลกระทบต่อสิทธิในการใช้ทรัพยากรของประชาชน / ไม่มีระบบชดเชยในกรณีที่การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเกิดผลกระทบต่อประชาชน

ในด้านสิทธิในการใช้น้ำ ในมาตรา 8 ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ กับมาตรา 1355 (ป.พ.พ.) ยังคงมีลักษณะร่วมกัน และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้น้ำที่อยู่ตอนล่างของลำน้ำ/ผู้ที่ด้อยกว่าด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ และไม่มีการรับรองถึงการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรม (ในร่าง พ.ร.บ. แม้จะมีการเตรียมป้องกัน และแก้ไขปัญหาการขาดแคลน หรือการจัดสรรน้ำอย่างไม่เป็นธรรมเอาไว้ โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี)

ตามร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำจะมีคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ เป็นองค์กรระดับชาติที่อยู่ส่วนกลาง ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เสนอแนะ ให้คำปรึกษา และประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน กรรมการอื่นประกอบด้วย ข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนแปดคน

มีคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรน้ำระดับพื้นที่ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการลุ่มน้ำแห่งชาติ โดยประกอบด้วยข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ และมีผลงานหรือประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานหรืออาศัยอยู่ในเขตลุ่มน้ำนั้นรวมเป็นจำนวนไม่เกิน 21 คน

มีคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำภูมิภาค เป็นองค์กรบริหารทรัพยากรน้ำระดับพื้นที่ขนาดย่อมที่อยู่ในแต่ละลุ่มน้ำ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นจำนวนตามที่เห็นว่าเหมาะสม โดยมีข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งปฏิบัติงานในเขตลุ่มน้ำหนึ่งคนเป็นประธาน

มีองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยในร่าง พ.ร.บ.นี้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำโดยกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำอำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือผู้ใช้น้ำในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรผู้ใช้น้ำ แต่ทั้งนี้ คณะกรรมการลุ่มน้ำอาจมีคำสั่งห้ามมิให้จัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำหรือมีคำสั่งยุบเลิกองค์กรผู้ใช้น้ำได้ หากเห็นว่าเป็นอุปสรรคหรือไม่เหมาะสมกับการอนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากรน้ำ

4.4 FTA และผลกระทบต่อระบบการจัดการทรัพยากรน้ำในกรณี CAFTA

4.4.1 บทบัญญัติ และผลจากข้อตกลง

โดยทั่วไป FTA ที่สหรัฐทำกับประเทศต่างๆ จะแยกการเปิดเสรีภาคบริการออกมาเป็นบทการลงทุน ซึ่งในส่วนของระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น กิจการประปา อาจเปิดให้ต่างชาติเข้ามาได้ในบทของการลงทุน ทั้งนี้อาจมีการตกลงในลักษณะของ negative list คือให้ประเทศคู่สัญญาระบุว่าจะไม่เปิดเสรีในสาขาใด เพราะอุปสรรคอะไร หากไม่มีการระบุไว้ใน negative list ก็หมายความว่าต้องอยู่ในบังคับของ FTA

CAFTA มีผลบังคับในเดือนมีนาคม 2006 ได้วางกรอบการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ รวมถึงกิจการด้านน้ำ โยประเทศนิคารากัว กัวเตมาลา และฮอนดูรัส ได้ยกเว้นกิจการด้านน้ำจากข้อตกลง CAFTA (สงวนไว้ในบทของการเปิดเสรีสาขาบริการ) ขณะที่ประเทศเอลซัลวาดอร์ ไม่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ กิจการด้านน้ำจึงต้องให้บริษัทจากต่างชาติสามารถเข้ามาแข่งขันได้ ตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และไม่มีข้อกำหนดว่าบริษัทเหล่านั้นจะต้องให้บริการน้ำเฉพาะภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งบริษัทสามารถขายให้กับประเทศอื่นได้

4.4.2 ความเป็นเจ้าของและการเข้าถึง

- ภายใต้ข้อบังคับของ CAFTA นักลงทุนจะต้องได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ทำให้บริษัทเอกชนของต่างชาติได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับนักลงทุนภายใน
- ห้ามไม่ให้มีการใช้ performance requirement เช่น ห้ามมิให้รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขการลงทุนต่างกับบริษัทต่างชาติ ในลักษณะที่เป็นการจำกัด การซื้อ การขาย ในกรณีของน้ำคือ ห้ามตั้งเงื่อนไขจำกัดปริมาณการขายน้ำของเอกชน
- จำกัดมาตรการที่เป็นการกีดกันโดยภาษี (NTB) รวมทั้งห้ามกำหนดมาตรการที่มิใช่ภาษีแต่มีผลกีดกันนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการใช้มาตรการ ใช้น้ำเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงน้ำของชุมชน
- ห้ามไม่ให้มีการยึดคืน (expropriation) โดยรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยไม่มีการชดใช้

4.4.3 ประสิทธิภาพของ Regulator ระดับท้องถิ่น

บทเรียนจากการเปิดเสรีกิจการด้านน้ำในประเทศอื่นนอก CAFTA เนื่องจากเพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2006

- โบลิเวีย ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก โดยมีเงื่อนไขให้มีการแปรรูปบริการสาธารณูปโภค เช่น บริการด้านประปา ในเมือง Cochabamba บริษัทเอกชนต่างชาติได้เข้ามาดำเนินกิจการ ทำให้ค่า

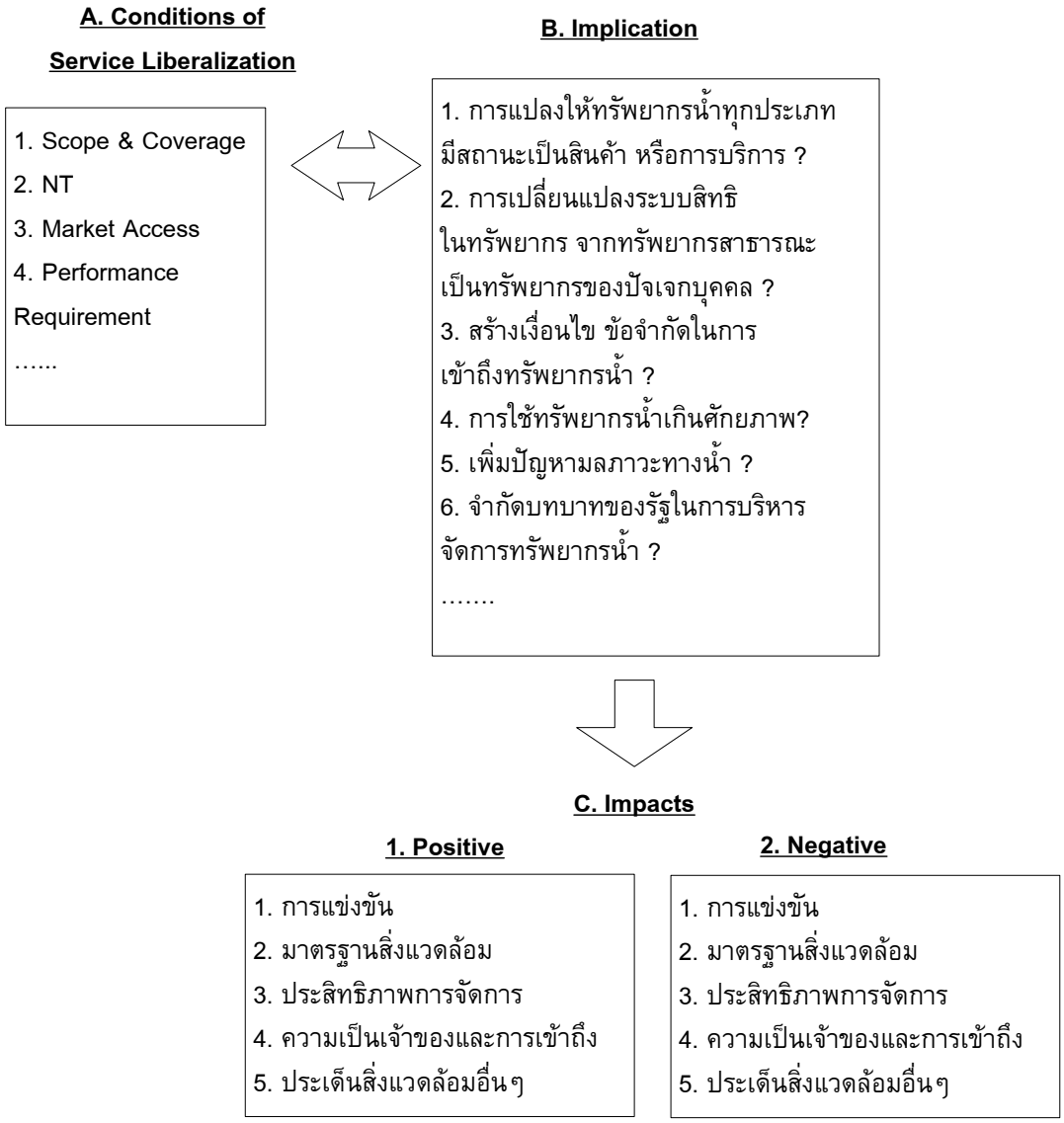
น้ำประปาสูงขึ้น มีงานศึกษาวิจัย ชี้ว่าประมาณ 1 ใน 4 ของรายได้ประชาชนแต่ละคน เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้น้ำในชีวิตประจำวัน ทำให้มีการประท้วงต่อต้าน ในที่สุดบริษัทดังกล่าวต้องยุติการดำเนินกิจการ และทำการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อรัฐบาลโบลิเวีย 25 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยคำนวณเท่ากับผลประโยชน์ที่บริษัทจะได้รับหากดำเนินการต่อไปตามสัญญา

- เอลซัลวาดอร์ มีประชากร 6 ล้านคน มีเพียง 6 จาก 10 ครอบครัว ที่มีน้ำประปาใช้ ถ้าซื้อน้ำจากเอกชนจะแพงกว่าที่รัฐดำเนินการ 6 เท่า ทั้งนี้ ร้อยละ70 ของชาวเอลซัลวาดอร์มีรายได้ประมาณ 158 เหรียญสหรัฐต่อเดือน ต้องจ่ายเป็นค่าน้ำให้บริษัทเอกชนประมาณ 15-20 เหรียญ

จากตัวอย่างข้างต้นทำให้เป็นข้อสังเกตเบื้องต้นว่า ความสามารถในการควบคุมของ Regulator ในระดับท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจาก การเปิดเสรีกิจการด้านน้ำเป็นข้อตกลงที่เปิดโอกาสให้เอกชนต่างชาติสามารถเข้ามาดำเนินกิจการได้ ในลักษณะเดียวกันกับนักลงทุนชาติ

4.5 วิเคราะห์ผลกระทบจากการเปิดเสรีการบริการน้ำ

ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าบริการน้ำ จะใช้กรอบการวิเคราะห์ตามที่แสดงดังรูปข้างล่าง



4.5.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

หากมีการเปิดเสรีการค้าบริการน้ำตามกรอบที่สหรัฐได้ทำ FTA กับสิงคโปร์และกลุ่มประเทศในอเมริกากลาง (CAFTA) จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย เนื่องมาจากข้อกำหนดและผลเกี่ยวเนื่อง (ดูตาม Diagram) ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- คาดการณ์ได้ว่าจะมีการเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจบริการน้ำในสาขาต่างๆ มากขึ้น เนื่องจาก ข้อกำหนดในเรื่อง Market Access ในบทการเปิดเสรีการค้าบริการ (เช่น ห้ามกำหนดจำนวนผู้ให้บริการ ห้ามจำกัดมูลค่าการค้าบริการ ห้ามกำหนดรูปแบบทางกฎหมายขององค์กรธุรกิจ เป็นต้น) และข้อกำหนดให้ประเทศไทยต้องยกระดับการคุ้มครองนักลงทุนให้สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนักลงทุนต่างชาติอย่างมาก และประเทศไทยเองก็เป็นประเทศที่บริษัทข้ามชาติจัดอันดับว่า น่าสนใจที่จะมาลงทุนในอันดับที่ 9 จากการสำรวจของ UNCTAD (2005) นอกจากนี้

รัฐบาลไทยมีนโยบายที่เปิดกว้างต่อการให้นักลงทุนเข้ามาดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (Mega-project) ในกิจการด้านน้ำอยู่แล้ว

- อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเข้ามาลงทุนด้านการบริการน้ำมากขึ้น จะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น กลไกด้านสถาบัน (เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า นโยบายของรัฐ) ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจไทย เป็นต้น ซึ่งจากสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ยังไม่หลักประกันที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีการแข่งขันเสรีมากขึ้น อันจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้ จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นของธุรกิจการบริการน้ำในประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่ได้เปิดกว้างเรื่องการลงทุนและการแข่งขันในธุรกิจนี้ จะเห็นได้ว่า มีการซื้อบริษัท มีการควบรวมกิจการ จึงไม่ได้นำไปสู่การแข่งขันอย่างเสรี เช่น กรณีบริษัท Vivendi SA ของฝรั่งเศสซื้อกิจการบริษัท Filter U.S. ในสหรัฐ, กรณีบริษัท Enron ของสหรัฐ ได้ซื้อกิจการของ Wessex Water PLC ของอังกฤษ เป็นต้น

- นอกจากนี้ จากข้อกำหนดต่างๆ ในบทว่าด้วยการคุ้มครองการลงทุน มีผลให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิพิเศษหลายประการมากกว่านักลงทุนไทย ทำให้นักลงทุนไทยแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติได้ยาก ตัวอย่างเช่น การให้สิทธินักลงทุนต่างชาติฟ้องรัฐบาลไทยได้โดยใช้กระบวนการยุติข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง FTA (Investor-State Dispute Settlement) แต่นักลงทุนไทยไม่มีสิทธิดังกล่าว หรือเป็นข้อกำหนดที่ไม่ได้เป็นผลต่อการส่งเสริมการแข่งขันของนักลงทุนไทย ตัวอย่างเช่น ในหัวข้อเรื่อง Performance Requirements ได้มีข้อกำหนดห้ามไม่ให้บังคับในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี ห้ามการกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศ เป็นต้น

4.5.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ฝ่ายไทยมีความคาดหวังว่า เมื่อมีการเปิดเสรีด้านการบริการน้ำสาขาต่างๆ มี **“นักลงทุน”** [9] สหรัฐเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น จะเป็นผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทยดีขึ้น เนื่องจาก

---

[9] นักลงทุนในด้านการบริการน้ำ อาจจำแนกเป็น 2 กลุ่ม ตามบทบาทต่อเรื่องสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(1) นักลงทุนที่ดำเนินกิจการในลักษณะที่ส่งผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ผู้ให้บริการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ จัดหา จัดส่งน้ำ วางท่อส่งน้ำ ฯลฯ ในที่นี้จะเรียกว่า **“ผู้ประกอบการ”**

(2) นักลงทุนที่ดำเนินกิจการในลักษณะที่ส่งผลกระทบทางบวกต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ผู้ให้บริการด้านการบำบัดน้ำเสีย ด้านการกำจัดน้ำเสีย ฯลฯ ในที่นี้จะเรียกว่า **“ผู้ให้บริการ”**

ในเนื้อหาที่จะกล่าวถึงต่อไป หากใช้คำว่า **“นักลงทุน”** จะหมายความรวมทั้งผู้ประกอบการและผู้ให้บริการ แต่หากจะกล่าวแยกอย่างเฉพาะเจาะจง จะใช้คำว่า “ผู้ประกอบการ” หรือ “ผู้ให้บริการ” โดยมีความหมายตามที่อธิบายข้างต้น

บริษัทเอกชนสหรัฐมีเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ก้าวหน้ากว่า เป็นการเพิ่มโอกาสที่จะยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทยให้สูงขึ้นตามไปด้วย ในประเด็นนี้มีข้อควรพิจารณาอย่างน้อย 5 ประการ คือ

- นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจบริการด้านน้ำในประเทศไทย แม้จะมีขีดความสามารถ มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า สามารถปฏิบัติให้สอดรับกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นกว่ามาตรฐานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ แต่ด้วยประโยชน์ในทางธุรกิจ จึงเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติหากจะเรียกร้องให้บริษัทต่างชาติยอมปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานปัจจุบันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ถ้าหากจะเพิ่มระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น นักลงทุนต่างชาติก็จะได้เปรียบนักลงทุนไทยในเรื่องการแข่งขัน เพราะความได้เปรียบด้านเทคโนโลยีและด้านทุน สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่สูงขึ้นได้ง่ายและเร็วกว่า

ทั้งนี้ หากจะบังคับให้นักลงทุนจากสหรัฐยึดถือมาตรฐานที่สูงกว่าโดยยึดตามมาตรฐานของประเทศสหรัฐ ในขณะที่นักลงทุนของไทยยึดถือมาตรฐานที่ต่ำกว่าได้ตามกรอบกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็จะเป็นปัญหาขัดแย้งกับหลักการเรื่องการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (National Treatment) ระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับนักลงทุนไทย อันจะเป็นเหตุนำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนกับรัฐบาลไทยได้ ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นใน NAFTA กรณี Sun Belt Water และ Methanex (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 1 และ 2)

- ในประเด็นเรื่องผลประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศไทย เพื่อให้ฝ่ายไทย (ทั้งภาครัฐและเอกชน) สามารถพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นได้นั้น เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อกำหนดในบทการลงทุนเรื่อง Performance Requirement ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้ นอกจากนี้การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับผู้ให้บริการสิ่งแวดล้อมของไทยซึ่งมีสถานะในทางธุรกิจเป็นคู่แข่งขันคงเกิดขึ้นได้ยากในสภาพความเป็นจริง

- แม้ว่าในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม สหรัฐมีข้อกำหนดในทำนองว่า การลดระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเพื่อจูงใจการลงทุนเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาในประเด็นนี้ว่า ในบทสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีข้อบัญญัติที่ชัดเจนในอีกทางหนึ่งว่า ประเทศคู่สัญญาสามารถเพิ่มระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นได้โดยไม่ถือว่าเป็นการสร้างผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ทางการค้าของนักลงทุนต่างชาติ และไม่สามารถยกเป็นเหตุผลฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้

- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลสำเร็จนั้น แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงาน แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การเข้าใจสาเหตุและสภาพของปัญหาอย่างแท้จริง ความเข้าใจ ความตระหนัก และความร่วมมือของคนในสังคม ความต่อเนื่องและความเอาจริงเอาจังในระดับ

นโยบายและการปฏิบัติของภาครัฐ ฯลฯ การมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้นจึงไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่า จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสมอไป

- หากฝ่ายไทยมีการปรับปรุงกฎหมาย มาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือออกนโยบาย มาตรการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศให้สูงขึ้น ถ้าการดำเนินงานดังกล่าวมีผลกระทบในทางลบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจของ “ผู้ประกอบการ” อาจเกิดการฟ้องร้องต่อรัฐบาลภายใต้บทว่าด้วยการลงทุนได้ หรือการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมากขึ้น (เช่น การห้ามหรือจำกัดปริมาณการใช้น้ำใต้ดิน) อาจกลายเป็นปัญหาสร้างข้อจำกัดในเรื่องการเข้าถึงตลาด (Market Access) ถูกนักลงทุนนำไปฟ้องว่าเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นทางด้านการค้าได้ (Unnecessary Barriers to Trade) ดังเช่นกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นใน NAFTA (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 1 และ 2)

การที่ไทยจะได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีการให้บริการน้ำในสาขาต่างๆ ที่จะมีผลต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม จึงขึ้นอยู่กับผลการเจรจากำหนดเงื่อนไขในบทอื่นๆ ประกอบกันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทเรื่องสิ่งแวดล้อม และบทเรื่องการลงทุน

กล่าวในอีกทางหนึ่ง ผลจากการเปิดเสรีการบริการด้านสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลดีต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาข้อเรียกร้องของสหรัฐจากบทว่าด้วยการลงทุนประกอบด้วยแล้ว ในที่สุดอาจสร้างปัญหาผลกระทบทางลบด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าผลกระทบทางบวกเมื่อมองในภาพรวม

4.5.3 ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การเปิดเสรีการค้าและบริการด้านน้ำจะมีผลก่อให้เกิดการเข้ามาลงทุนของธุรกิจเอกชนต่างชาติขึ้น ดังที่ปรากฏในหลายประเทศที่ได้ทำข้อตกลงเปิดเสรีการค้ากับสหรัฐ เช่น โบลิเวีย เอลซัลวาดอร์ ในด้านหนึ่งการเข้ามาของธุรกิจเอกชนต่างชาติเป็นการขยายกิจการเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กว้างขวางขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลของประเทศจำนวนมากก็มีความต้องการที่จะให้ธุรกิจเอกชนต่างชาติเข้ามาดำเนินงานในกิจการสาธารณูปโภคด้านต่างๆ เพื่อเป็นการลดภาระด้านงบประมาณของรัฐบาลลง และถือเป็นการส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกที่จะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินกิจการด้านน้ำ ดังนี้

- รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านน้ำ จะเปลี่ยนรูปจากเดิมที่เป็นบทบาทของหน่วยงานรัฐหรืออยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐในฐานะที่ถือว่าเป็นการจัดหาบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน จะเปลี่ยนการดำเนินงานในลักษณะของธุรกิจเอกชนที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในการจัดหาและบริการน้ำ ซึ่งบริษัทที่จะสามารถเข้ามาดำเนินกิจการได้นั้นต้องมีศักยภาพทั้งในแง่ของจำนวนทุนและความเชี่ยวชาญในระดับสูง ประกอบกับก่อนที่จะมีการเปิดเสรีในกิจการสาธารณูปโภคด้านน้ำ การจัดทำบริการเหล่านี้จะเป็นหน้าที่ของ

หน่วยงานรัฐ ทำให้ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ประกอบการที่เป็นธุรกิจเอกชนอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น เมื่อมีการเปิดเสรีด้านกิจการน้ำขึ้น ดังที่ได้ปรากฏให้เห็นว่าธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ได้เข้าไปลงทุนในประเทศต่างๆ ที่มีการจัดทำข้อตกลงเปิดเสรีการค้าขึ้น

- แม้ว่าในหลายแห่งรูปแบบของการให้บริการด้านน้ำจะอยู่ในรูปของการลงทุนร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนต่างชาติกับธุรกิจเอกชนภายในหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเป็นที่คาดหวังว่าจะก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้จากธุรกิจเอกชนต่างชาติสู่องค์กรที่ร่วมทุน อย่างไรก็ตามในข้อตกลงส่วนที่ว่าด้วยการลงทุนได้กำหนดห้ามมิให้มีการบังคับเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีเอาไว้ ความเป็นไปได้ของการเรียนรู้เทคโนโลยีจากธุรกิจเอกชนต่างชาติจึงอาจมีอยู่น้อย เพราะฉะนั้น ถึงแม้จะมีอยู่ในรูปของ Joint-venture แต่โอกาสที่จะยกระดับและพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการขององค์กรภายในจึงเกิดขึ้นได้ยาก

4.5.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ในกรณีที่ได้มีการดำเนินการจัดทำข้อตกลงทางการค้าตามกรอบที่สหรัฐได้ดำเนินการกับกลุ่ม CAFTA ผลกระทบต่อข้อตกลงดังกล่าวที่อาจมีต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

- การกำหนดลักษณะของความเป็นเจ้าของหรือระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำที่ต้องมีความชัดเจนขึ้น แม้ว่าการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำของกฎหมายไทยโดยหน่วยงานรัฐจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจดูแลในแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนในแหล่งน้ำหลายประเภท จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีบทบัญญัติเพื่อทำความชัดเจนของทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้รัฐกลายเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำอย่างเต็มที่

นอกจากการกำหนดความเป็นเจ้าของที่ชัดเจนในทรัพยากรน้ำ การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำตามแหล่งน้ำธรรมชาติ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ได้โดยไม่มีการวางข้อจำกัดที่ชัดเจนก็อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการควบคุมและจัดการการใช้น้ำโดยหน่วยงานรัฐในกรณีที่ต้องการนำน้ำไปใช้ประโยชน์ ทั้งโดยหน่วยงานรัฐเองหรือการให้ธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

- ถึงแม้จะมีความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เพื่อนำไปสู่การให้ธุรกิจเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เพราะฉะนั้น แม้ในเบื้องต้นไม่ได้เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง แต่ก็ต้องตระหนักว่าระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำที่เป็นของรัฐสามารถเปลี่ยนไปอยู่ในอำนาจของธุรกิจเอกชนได้ ทั้งโดยวิธีการให้สัมปทาน การเข้าบริหารจัดการระบบประปา เป็นต้น

ซึ่งการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการในกิจการด้านน้ำ ได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างมากต่อระบบบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากกิจการต่างๆ ที่เคยดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือรัฐมีบทบาทควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดก็จะถูกถ่ายโอนไปให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ การเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้การจัดการน้ำมีลักษณะของการคำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ซึ่งภายหลังการจัดทำข้อตกลงกับสหรัฐได้มีการแปรรูปสาธารณูปโภคด้านน้ำด้วยการให้ธุรกิจเอกชนเข้าไปดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ

ผลกระทบสำคัญที่ติดตามมาก็คือ มีแนวโน้มที่ราคาของน้ำภายใต้การบริหารจัดการโดยธุรกิจเอกชนจะมีราคาที่สูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา ทำให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้ต่ำ ต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถเข้าถึงน้ำที่มีความจำเป็นต่อชีวิตได้อย่างพอเพียง และในหลายประเทศการดำเนินการของธุรกิจเอกชนก็จะจำกัดไว้เฉพาะเพียงพื้นที่ที่สามารถให้ผลตอบแทนทางธุรกิจ แต่ไม่ดำเนินการในส่วนที่ไม่อาจให้ผลตอบแทนทางธุรกิจได้

- ความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำ อาจมีผลกระทบต่อระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย เพราะจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเอาไว้ ในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ผลของรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้รับการยอมรับหรือปฏิบัติตาม และก็ไม่มีการตรากฎหมายใดขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรอย่างชัดเจน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าในปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่รับรองสิทธิของชุมชนอยู่ เพราะฉะนั้นหากมีการกำหนดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำภายใต้กรอบข้อตกลงเปิดเสรีทางการค้า ดังที่สหรัฐได้ทำกับกลุ่มประเทศ CAFTA ก็อาจส่งผลกระทบต่อระบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมขน

กรอบที่ 1

กรณีข้อพิพาทใน NAFTA : Sun Belt Water Inc. กับ รัฐบาลแคนาดา

Sun Belt Water Inc. เป็นบริษัทเอกชนของสหรัฐที่ทำธุรกิจด้านการนำเข้าและส่งออกน้ำในปริมาณมากๆ (Bulk Water) มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมือง Santa Barbara รัฐแคลิฟอร์เนีย

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้เกิดปัญหาความแห้งแล้งในรัฐแคลิฟอร์เนีย เมือง Santa Barbara และเมืองรอบๆ จึงมีความสนใจที่จะจัดหาน้ำโดยขนส่งมาทางเรือเดินทะเลขนาดใหญ่

ในปี 1990 ทางบริษัท Sun Belt Water อ้างว่าได้ทำธุรกิจร่วม (joint venture) กับบริษัทบริษัทแคนาดา คือ Snowcap Water Limited ซึ่งได้ใบอนุญาต (License) ส่งน้ำปริมาณมากจากรัฐบาลแคนาดา ทางบริษัททั้งสองจึงวางแผนที่จะดำเนินธุรกิจส่งออกน้ำที่ได้จากแม่น้ำ British Columbia และจากทะเลสาบไปยังรัฐแคลิฟอร์เนียโดยใช้แทงค์ขนส่งน้ำมันทางเรือ (ซึ่งเป็นกิจการที่ไม่เคยมีมาก่อน) และต้องการต่ออายุใบอนุญาต

แคนาดาเป็นประเทศที่มีแหล่งน้ำจืดคิดเป็นร้อยละ 20 ของปริมาณน้ำจืดทั้งโลกที่นำมาใช้ได้ นักลงทุนมุ่งหวังที่จะทำกำไรจากทรัพยากรน้ำของแคนาดา ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 รัฐบาล British Columbia ได้ให้ใบอนุญาตขายน้ำโดยมีการจำกัดปริมาณน้ำแก่ 6 บริษัท โดย Snowcap Water Limited เป็นหนึ่งในหกบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตดังกล่าว มีการยื่นขอใบอนุญาตอีกเป็นจำนวนมาก แต่ชาวแคนาดาได้ร่วมกันต่อต้านไว้

ในปี 1991 รัฐบาล British Columbia ถูกผลักดันโดยการเรียกร้องของประชาชนให้ระงับการออกใบอนุญาตใหม่รวมทั้งการต่ออายุใบอนุญาตเดิมเป็นการชั่วคราว เหตุผลของการเรียกร้องของชาวแคนาดา คือ มีความเป็นห่วงถึงผลกระทบหากเมืองต่างๆ ในแคนาดามีการขายน้ำมากขึ้น และหากน้ำถูกทำให้กลายเป็นสินค้าภายใต้ข้อตกลง NAFTA (เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี 1994) จากเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิของนักลงทุนและการเปิดตลาดในการเปิดเสรีภาคบริการ จะมีผลทำให้ไม่สามารถจำกัดปริมาณน้ำที่จะส่งออกจากทะเลสาบต่างๆในแคนาดาได้ การระงับใบอนุญาต (ขายน้ำ) ชั่วคราวได้ขยายเวลาออกไปจนมีการระงับอย่างถาวรในปี 1995 ภายหลังจากที่ รัฐบาล British Columbia ได้ระงับการส่งออกน้ำเป็นการชั่วคราว

ในปี 1993 บริษัท Sun Belt และ Snowcap ได้ฟ้องร้องรัฐบาล British Columbia ต่อศาลในแคนาดา จนกระทั่งในเดือนกรกฎาคม ปี 1996 ได้มีข้อยุติให้จ่ายเงินจำนวน 245,000 เหรียญสหรัฐแก่ Snowcap ซึ่งมีใบอนุญาตขายน้ำแต่ไม่สามารถส่งออกน้ำได้อีกต่อไป แต่สำหรับ Sun Belt ไม่มีข้อยุติ

ในเดือนตุลาคม ปี 1999 ทาง Sun Belt ได้ยื่นเรื่องให้มีการไต่สวนภายใต้ UNCITRAL เรียกร้องค่าเสียหายจากการสูญเสียรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตอันเนื่องจากการถูกระงับการส่งออกน้ำชั่วคราว เป็นจำนวนเงิน 10.5 พันล้านเหรียญ โดยอ้างว่าจากการที่รัฐบาลสามารถ

ยุติคดีฟ้องร้องกับ Snowcap ได้ แต่ปฏิเสธที่จะหาข้อยุติกับ Sun Belt นั้น เป็นการกระทำที่ละเมิดข้อบัญญัติเรื่อง National Treatment สำหรับนักลงทุนตามที่กำหนดไว้ใน NAFTA (บทคุ้มครองการลงทุน) ซึ่งต้องมีการปฏิบัติต่อนักลงทุนในประเทศและนักลงทุนต่างชาติอย่างเท่าเทียมกัน (Article 1102) นอกจากนี้ ยังละเมิดเรื่องการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard of Treatment) สำหรับนักลงทุน (Article 1105) ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการยึดทรัพย์ (Article 1110)

ในท้ายที่สุด เนื่องจาก Sun Belt ไม่สามารถโต้แย้งได้ว่า การระงับการส่งออกน้ำเป็นการชั่วคราวในปี 1991 นั้น ละเมิดต่อข้อตกลง NAFTA อย่างไร (NAFTA ลงนามกันในปี 1992 มีผลบังคับใช้ในปี 1994) แต่คล้ายจะสามารถโต้แย้งได้ว่าการระงับการส่งออกน้ำชั่วคราวนั้นละเมิดต่อข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างแคนาดากับสหรัฐ ปี 1989 (Canada- U.S. Free Trade Agreement) ซึ่งนำมารวมไว้ใน NAFTA ด้วย ทาง Sun Belt ได้ขยายข้อกล่าวหามายังการระงับใบอนุญาตอย่างถาวรที่กระทำในปี 1995 ด้วย

จากข้อมูลจนถึงเดือน ม.ค. 2005 ใน Web Site ของกระทรวงการต่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลแคนาดา ได้อ้างว่า การฟ้องร้องของ Sun Belt ไม่เข้าข่ายข้อตกลง NAFTA และจะไม่มีการพิจารณาโดยกระบวนการยุติข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการ แม้ว่าทางฝ่ายบริษัทซึ่งเป็นนักลงทุนจะอ้างว่าการฟ้องยังมีผลอยู่ แต่ยังไม่มีการเรียกพิจารณาคดีในเรื่องนี้ ซึ่งอาจมีเหตุผลเนื่องจาก เรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนข้อตกลง NAFTA มีผลบังคับใช้

ที่มา : Public Citizen. 2005. NAFTA Chapter 11 Investor-State Case : Lessons for the Central America Free Trade Agreement (pp. 72-73)

กรอบที่ 2

กรณีข้อพิพาทใน NAFTA : Methanex Corp. กับ รัฐบาลสหรัฐ

Methanex เป็นบริษัทเอกชนของแคนาดา เป็นผู้ผลิตและจัดจำหน่าย “Methanol” ที่ใหญ่ที่สุดในโลก สาร Methanol ใช้ในการผลิต Formaldehyde, Acetic Acid และสารเคมีต่างๆ และใช้ในการผลิตเรซิน (Resin), สี, น้ำหมึก, โฟม ขวดพลาสติก นอกจากนี้ Methanol ยังเป็นส่วนประกอบสำคัญในการผลิต MTBE (Methyl Tertiary-Butyl Ether) ซึ่งเป็นสารเติมในน้ำมันเพื่อลดอันตรายจากของเสียที่ปล่อยจากเครื่องยนต์

Methanex ไม่ได้เป็นผู้ผลิตหรือประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ MTBE ซึ่งเป็นประเด็นเนื้อหาสำคัญของคดีพิพาทนี้

Methanex อ้างว่าเป็นเจ้าของโดยอ้อม (indirectly own) บริษัทที่ตั้งอยู่ในสหรัฐ 2 ราย คือ Methanex Methol Company ในเท็กซัส ซึ่งทำเรื่องการตลาด และ Methanex Fortier ในหลุยส์เซียน่า ซึ่งทำการผลิต Methanol

ในเดือนมีนาคม ปี 1999 ผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียได้ออก Executive Order ที่มีเนื้อหากำหนดให้เลิกการใช้สาร MTBE เติมน้ำที่ขายในรัฐให้หมดภายในปี 2002 นโยบายดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่มีการตรวจพบการปนเปื้อนของสาร MTBE ในบ่อน้ำดื่มใต้ดินและระบบน้ำดื่มทั่วทั้งรัฐ และจากรายงานการศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งแคลิฟอร์เนีย ซึ่งพบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างความเสี่ยงและต้นทุนกับการปนเปื้อนของน้ำ อันเนื่องมาจากการใช้สาร MTBE ในรายงานยังกล่าวถึงความยุ่งยากในการบำบัด เนื่องจาก MTBE สามารถละลายน้ำได้ง่าย ทำให้ไหลกระจายไปปนกับน้ำใต้ดินได้รวดเร็วหากมีการรั่วของถังเก็บน้ำมันใต้ดิน หรือท่อ หรือส่วนต่างๆ ของระบบการส่งน้ำมัน ทั้งนี้ นอกเหนือจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว สาร MTBE ยังเป็นสารที่เป็นพิษต่อระบบประสาทของมนุษย์ รวมทั้งเป็นสารก่อมะเร็งอีกด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ มีการปนเปื้อนของสาร MTBE ในเมืองต่างๆ ของรัฐแคลิฟอร์เนียมากกว่า 12 แห่ง และทำให้อย่างน้อย 17 รัฐ ได้ห้ามการใช้สารดังกล่าว หรือ มีข้อจำกัดอย่างเข้มงวดในการผลิต MTBE

ในเดือนธันวาคม ปี 1999 บริษัท Methanex ได้ฟ้องรัฐบาลสหรัฐตามกระบวนการยุติข้อพิพาทในข้อตกลง NAFTA บทที่ 11 จากการที่รัฐแคลิฟอร์เนียได้ออก Executive Order เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

Methanex เรียกร้องให้มีการใช้สาร MTBE ในรัฐแคลิฟอร์เนียต่อไป หรือให้จ่ายค่าชดเชยให้กับบริษัทเป็นจำนวนเงิน 970 ล้านเหรียญสหรัฐ ถ้ายังคงมีการห้ามใช้สาร MTBE ต่อไป

ทาง Methanex ได้อ้างว่าการห้ามใช้สาร MTBE เป็นวิธีการปัญหาการปนเปื้อนที่เกิดขึ้นที่มิใช่วิธีที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อการค้าน้อยที่สุด (least trade restrictive) ตามหลักการของ WTO (บริษัทเห็นว่าควรแก้ปัญหาด้วยการซ่อมถังที่รั่วแทน) ดังนั้นจึงเป็นการละเมิดข้อบัญญัติใน NAFTA เรื่องหลักประกันการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Guarantee of Fair Treatment) สำหรับนักลงทุนต่างชาติ (Article 1105)

นอกจากนี้ Methanex ยังฟ้องร้องด้วยว่า กระบวนการตัดสินใจออกคำสั่งให้ค่อยๆเลิกการใช้ (Phase Out) สาร MTBE ของรัฐแคลิฟอร์เนีย ขัดต่อข้อบัญญัติใน NAFTA เรื่อง “Fair and Equitable Treatment Guarantee” และการออกคำสั่งห้ามใช้สาร MTBE นั้น เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบริษัท เนื่องจากทางรัฐไม่ได้มีคำสั่งห้ามการใช้สารเติมน้ำมันที่เรียกว่า “Ethanol” ที่ผลิตโดยบริษัทของสหรัฐที่ชื่อ Archer Daniels Midlands (ADM) ซึ่งเป็นคู่แข่งทางธุรกิจกับบริษัท Methanex ถือเป็นเลือกปฏิบัติต่อบริษัทของสหรัฐ เป็นการละเมิดข้อบัญญัติใน NAFTA เรื่อง National Treatment (Article 1102)

ท้ายที่สุด บริษัท Methanex ได้ฟ้องร้องว่าคำสั่งของรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นการยึดทรัพย์ตาม Article 1110 เนื่องจากมีผลให้บริษัทถูกกีดกันที่จะรักษาส่วนแบ่งทางการตลาด และส่งผลให้ส่วนแบ่งการตลาดนั้นถ่ายโอนตกเป็นของบริษัทสหรัฐที่ผลิต Ethanol แทน

ที่มา :สรุปจาก Public Citizen. 2005. NAFTA Chapter 11 Investor-State Case : Lessons for the Central America Free Trade Agreement (pp.31-32)

กรอบที่ 3

ANNEX I, Schedule of Costa Rica

Sector: Irrigation Services

Obligations Concerned: Market Access (Article 11.4)

Level of Government: Central

Measures: Law No. 7593 of 9 August 1996 – *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Publicos* – Arts. 5, 9, and 13

Description: Cross-Border Services

Costa Rica reserves the right to limit the number of concessions to supply irrigation services based on demand for those services. Priority will be given to concessionaires already supplying the service.

Sector: Solid Waste Treatment Services

Obligations Concerned: Market Access (Article 11.4)

Level of Government: Central

Measures: Law No. 7593 of 9 August 1996 – *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Publicos* – Arts. 5, 9, and 13

Description: Cross-Border Services

Costa Rica reserves the right to limit the number of concessions to supply solid waste treatment services based on demand for those services. Priority will be given to concessionaires already supplying the service.

Sector: Maritime and Specialty Air Services

Obligations Concerned: Market Access (Article 11.4)

Level of Government: Central

Measures: Law No. 7593 of 9 August 1996 – *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Publicos* – Arts. 5, 9, and 13

Description: Cross-Border Services

Costa Rica reserves the right to limit the number of concessions to supply maritime and specialty air services in national ports based on demand for those services. Priority will be given to concessionaires already supplying the service.

Sector: Water Transportation Services

Obligations Concerned: National Treatment (Articles 10.3 and 11.2)

Market Access (Article 11.4)

Local Presence (Article 11.5)

Level of Government: Central

Measures: Law No. 7593 of 9 August 1996 – *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Publicos* – Arts. 5, 9, and 13

Law No. 104 of 06 June 1853 – *Cudigo de Comercio de 1853*-

Libro III Del Comercio Marítimo – Arts. 537 and 580 etc.

Description: Cross-Border Services and Investment

Costa Rica reserves the right to limit the number of concessions to water transportation services based on demand for those services. Priority will be given to concessionaires already supplying the service. A concession to supply cabotage services shall only be granted to Costa Rican nationals or enterprises organized under Costa Rican law of which at least 60 percent of the shares are owned by Costa Rican nationals.

4.6 ข้อเสนอแนะและข้อวิเคราะห์

จากผลการศึกษาในหัวข้อที่ 5 คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและข้อวิเคราะห์ต่อการเจรจาในเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการด้านน้ำและการเจรจาในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอยู่บนกรอบแนวคิดพื้นฐานที่จะให้การค้าและการจัดการสิ่งแวดล้อมส่งเสริมต่อกัน นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (การค้าในที่นี้หมายความถึงการค้าที่มีความเป็นธรรม) รายละเอียดข้อเสนอและข้อวิเคราะห์มีดังต่อไปนี้

<u>ข้อเสนอในเชิงหลักการและแนวคิด</u>

(1) เนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน และเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทความสำคัญในหลายด้าน ทั้งด้านระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ด้านการคมนาคม ด้านสังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ จึงไม่เหมาะสมและไม่สามารถที่จะจัดการน้ำทุกประเภทในฐานที่เป็น **“สินค้า”** (Commodity) ได้

ในทางกลับกัน ควรมองทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการธำรงรักษา **“ความมั่นคงของชาติ”** (National Security) ต้องสงวนและรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐในการบริหารจัดการน้ำไว้ จากข้อมูลขององค์การสหประชาชาติ และข้อมูลการขยายตัวของธุรกิจน้ำตามที่เสนอไว้ในรายงานส่วนต้น ชี้ชัดให้เห็นว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ น้ำจะเป็นทรัพยากรที่หายาก มี

คุณค่า และมูลค่ามากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน จะมีปัญหาการแย่งชิงและความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรน้ำมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอต่อการเจรจา

ภายใต้กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลง FTA ที่มุ่งเป้าหมาย **"การค้าเสรี"** ต้องการขจัดมาตรการทั้งด้านภาษีและที่มิใช่ภาษีให้ลดลงหรือหมดไป การดำเนินนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในกรอบของการทำ FTA จึงต้องตกอยู่ในสถานะที่เป็นข้อยกเว้นให้ดำเนินการ (ไม่ได้เป็นหลักการพื้นฐาน) และต้องมีการเจรจาให้ได้ข้อยุติ เพื่อนำไปเขียนกำหนดไว้ในส่วนต่างๆ ของข้อตกลง FTA หัวข้อสำคัญที่ได้มีการเจรจากันอยู่ในประเด็นนี้ คือ ในบทเรื่องข้อยกเว้น (Exceptions Chapter), ในบทเรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter) , ในหัวข้อ Non-conforming Measures ของบทเรื่องการค้าบริการ (Cross-Border Trade in Services Chapter) ดังนั้น ข้อเสนอแนะและข้อวิเคราะห์ในส่วนต่อไปจะมีเนื้อหาเกี่ยวโยงกับประเด็นการเจรจาตามหัวข้อต่างๆ ดังกล่าว

(2) การเจรจาในหัวข้อ General Exceptions

ในบท Exceptions มีหัวข้อเรื่อง General Exceptions ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของบทต่างๆ ซึ่งในประเด็นเรื่องการค้าบริการที่สัมพันธ์กับเรื่องสิ่งแวดล้อม ตามข้อตกลง FTA ที่สหรัฐทำกับประเทศต่างๆ ไว้ จะกำหนดข้อยกเว้นไว้โดยอ้างอิงกับ Article XIV (b) ของความตกลง GATS ซึ่งให้สิทธิประเทศสมาชิกใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือก่อให้เกิดข้อจำกัดที่แอบแฝงต่อการค้าบริการ [10] ตัวอย่างเช่น ในข้อตกลง FTA สหรัฐ-กลุ่มประเทศอเมริกากลาง (CAFTA) ใน Article 21.1 ข้อ 2 [11]

---

[10] **Article XIV : General Exceptions**

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:

(a) necessary to protect public morals or to maintain public order;

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;

[11] **Article 21.1: General Exceptions**

2. For purposes of Chapters Eleven, Thirteen, and Fourteen1 (Cross-Border Trade inServices, Telecommunications, and Electronic Commerce), Article XIV of the GATS (including its footnotes) is incorporated into and made part of this Agreement, *mutatis mutandis*. The Parties understand that the measures

ข้อที่ควรพิจารณาถ้าประเทศไทยจะยึดถือตามข้อยกเว้นใน Article 21.1 ข้อ 2 ของ CAFTA คือ

- ข้อยกเว้นดังกล่าวมีเนื้อหาค่อนข้างเฉพาะเจาะจง มีขอบเขตที่จำกัด และไม่รวมเรื่อง **"สิ่งแวดล้อม"** ไว้ในข้อยกเว้น
- ถ้าจะเอาข้อยกเว้นดังกล่าวมาใช้ในกรณีเรื่องทรัพยากรน้ำ จะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้ กับการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช ด้วย เช่น กรณีการห้ามไม่ให้ส่งออกน้ำ (ดังเช่นกรณีข้อพิพาทของประเทศแคนาดา) จะต้องพิสูจน์ว่าเกี่ยวข้องกับการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช อย่างไร
- ตามหลักการทั่วไปของ WTO การใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อการค้าตามข้อยกเว้นทั่วไปใน Article XX ของความตกลง GATT นั้น เป็นการใช้กับผลิตภัณฑ์ (Product-Based) ไม่สามารถใช้ได้กับกระบวนการและวิธีการผลิต (Production Process and Methods: PPMs) ดังนั้น หากมีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมธุรกิจการบริการน้ำในส่วน PPMs อาจเป็นปัญหาขัดกับ GATT ได้

ทั้งนี้ หากจะมีการเจรจาเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้รวมถึง Article XX (g) ของความตกลง GATT [12] เพื่อรวมถึงเหตุผลการใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Exhaustible Natural Resources) ก็ยังไม่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเท่าใดนัก เนื่องจาก มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า "ทรัพยากรน้ำ" เป็นทรัพยากรประเภท Exhaustible Natural Resources หรือไม่ โดยความเข้าใจทั่วไป ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ได้ใหม่ ไม่ใช้เป็นทรัพยากรประเภทใช้แล้วหมดสิ้นไป

ดังนั้น ในการเจรจาในบท General Exceptions ที่เชื่อมโยงกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ต้องสร้างความชัดเจนในประเด็นต่างๆ ที่ได้อภิปรายข้างต้น ไม่สามารถยอมรับต้นแบบ (Model) ข้อตกลง FTA ที่สหรัฐอเมริกาทำกับประเทศอื่นๆ ได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข อุดช่องโหว่ในประเด็นต่างๆ ให้ครบถ้วน

---

referred to in **Article XIV(b)** of the GATS include environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health.

[12] **Article XX :** *General Exceptions*

(*g*) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;

(3) การเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงกับบทสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter)

จากหลักการและวัตถุประสงค์ของบทสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลมิให้การค้าเสรีสร้างผลกระทบหรือทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในบทสิ่งแวดล้อมยังมีข้อที่ต้องมีการเจรจาปรับปรุงอีกมาก [13] เพื่อให้สามารถนำเอาข้อบัญญัติในบทสิ่งแวดล้อม มาใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงต่อการกำกับดูแลกิจกรรมทางด้านการค้า การบริการ และการลงทุน มิให้เกิดผลกระทบทำลายสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของประเทศไทย

ในที่นี้ จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นที่ควรเจรจาปรับปรุงแก้ไขในส่วนคำนิยามของ “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ซึ่งตามคำนิยามใน Article 17.13 ของ CAFTA [14] ระบุว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ทาง

---

[13] บทสิ่งแวดล้อมตามที่สหรัฐเสนอ มิได้มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ทั้งหมด หรือจะมีผลทำให้สามารถกำหนดนโยบาย หรือนำมาตรการสิ่งแวดล้อมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีผลเหนือสิทธิของนักลงทุนต่างชาติ ผู้สนใจผลการวิเคราะห์ข้อจำกัด จุดอ่อน ช่องโหว่ และผลกระทบของบทสิ่งแวดล้อมที่สหรัฐเสนอ โปรดดูใน **“การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐ”** โดย ท่านผู้หญิง ดร.สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ (2549) โดยการสนับสนุนของ สกว.

[14] **Article 17.13: Definitions**

1. For purposes of this Chapter:

environmental law means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human, animal, or plant life or health, through:

(a) the prevention, abatement, or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants;

(b) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials, and wastes, and the dissemination of information related thereto; or

(c) the protection or conservation of wild flora and fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas,

in areas with respect to which a Party exercises sovereignty, sovereign rights, or jurisdiction, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.

For greater certainty, **environmental law** does not include any statute or regulation, or provision thereof, the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources.

For purposes of the definition of “environmental law,” the primary purpose of a particular statutory or regulatory provision shall be determined by reference to its primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part.

สหรัฐเสนอมานั้น ครอบคลุมเฉพาะกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์พื้นฐานเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม การป้องกันอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของ มนุษย์ สัตว์ หรือพืช แต่ไม่รวมถึง กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการการแสวงหา การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติ

จากคำนิยามดังกล่าว จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของไทยซึ่งมีกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ จะอยู่ในประเภท "กฎหมายสิ่งแวดล้อม" ที่สามารถนำมาใช้กำกับดูแลกิจกรรมด้านการค้า การบริการและการลงทุนที่จะมีเพิ่มมากขึ้นจากข้อตกลง FTA ได้หรือไม่ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 ฯลฯ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป และอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม

(4) การเจรจากำหนด Non-Conforming Measures

แนวทางการเจรจาที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ เพื่อการสงวน รักษาอำนาจในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม และเพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม คือ การเจรจากำหนดเนื้อหารายละเอียดในส่วน "Non-Conforming Measures" ซึ่งเป็นส่วนที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการ ในเรื่อง National Treatment, Most-Favored-Nation Treatment, Market Access และ Local Presence

จากกรณี CAFTA เห็นได้ว่า ประเทศคอสตาริกา นิคารากัว ฮอนดูรัส กัวเตมาลา สามารถเจรจาประสบความสำเร็จ กำหนด Non-Conforming Measures ที่เกี่ยวกับการเปิดเสรีบริการน้ำไว้หลายหัวข้อ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศคอสตาริกา ซึ่งมีจุดยืนทางนโยบายที่ต้องการสงวนสิทธิในการยกเว้นเรื่องน้ำ ไม่ให้ตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันการเปิดเสรีภาคบริการ (ดูตัวอย่างรายละเอียดการกำหนด Non-Conforming Measures ของประเทศคอสตาริกาในกรอบที่ 3)

มีข้อควรสังเกตว่า จากตัวอย่างของประเทศกลุ่มอเมริกากลางที่กำหนด Non-Conforming Measures นั้น เนื้อหาหลักเป็นเรื่องการยกเว้นจากข้อผูกพันจากเรื่อง Market Access และ เรื่อง National Treatment เพื่อสงวนสิทธิในการจำกัดจำนวนผู้รับสัมปทานการให้บริการน้ำ ยังไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการสงวนสิทธิในการใช้กฎหมาย และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ใน Non-Conforming Measures ไม่ใช่เรื่องที่สำเร็จได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม คณะผู้ศึกษามีความเห็นสนับสนุนต่อการเจรจาในประเด็นนี้ แต่ไม่ควรยึดถือเป็นแนวทางหรือยุทธศาสตร์หลัก ควรใช้การเจรจาในเรื่องนี้ควบคู่กับการกำหนดให้ชัดเจนว่า การบริการน้ำในสาขาใดที่ไม่ควรเปิดเสรี ที่จะตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันใน FTA ด้วย (ดูรายละเอียดในข้อ 5)

(5) ต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าการบริการน้ำส่วนใด สาขาใด ที่ไม่อยู่ในความผูกพันการเปิดเสรีภาคบริการ

ควรมีกระบวนการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้าน (ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม) เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการน้ำ และมีกระบวนปรึกษาและร่วมตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสียว่า จำเป็นต้องมีการเปิดเสรีภาคบริการน้ำหรือไม่ ถ้ามีความจำเป็น ควรเปิดในสาขาใด หรือไม่เปิดในสาขาใด (โดยใช้ผลการศึกษาวิจัยเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณา)

ในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยเห็นว่า สาขาที่ไม่ควรอยู่ในความผูกพันการเปิดเสรี เช่น

- การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ
- การจัดการน้ำที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

กอบกุล รายะนาคร. กฎหมายกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. **สังคมศาสตร์** วารสารทางวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2542 – มีนาคม 2543)

คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)และคณะกรรมการทำงานติดตามผลกระทบโครงการเงินกู้เอดีบี. **เอดีบี : วิกฤติปัญหาของสังคมไทย เวทีประชาชน 2000** : การพัฒนาต้องมาจากประชาชน ณ ห้องแกรนด์ภูคำ โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ จังหวัดเชียงใหม่ 3 – 5 พฤษภาคม 2543

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ รายงานการสัมมนาเรื่องการจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

Beaumont, Jessica Walker "Women and CAFTA" Congressional Briefing, AFSC, June 15, 2005

International Forum on Globalization.1999. Blue Gold: The Global Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply. (www.ifg.org)

Public Citizen. 2005. **NAFTA Chapter 11 Investor-State Case : Lessons for the Central America Free Trade Agreement.** Washington, DC.

UNCTAD. 2005. **World Investment Report. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D**. New York and Geneva.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 1988. **Strategic Approaches to Freshwater Management**. Report of the Secretary-General.

www.focusweb.org/philippines/html/

www.dwr.go.th

www.kodmhai.com

www.mwa.co.th

www.pwa.co.th

www.rid.go.th

www.turn.to/pnn

www.uu.co.th

บทที่ 5
กรณีศึกษา : การจัดการท่องเที่ยว

บทที่ 5
กรณีศึกษา : การจัดการท่องเที่ยว

5.1 ความนำ

หลังจากการยุติลงของการเจรจาพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) อย่างไม่คาดฝันที่เมืองแคงคูน ประเทศเม็กซิโกในปีพ.ศ. 2546 การเจรจาการค้าแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) ก็แพร่หลายยิ่งขึ้นและการเจรจาทวิภาคีมีความเข้มข้นทั่วโลกอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้เกิดข้อตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีขึ้นมากกว่า 300 ฉบับในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้เกือบไม่ต้องสงสัยเลยว่าสหรัฐอเมริกาคือประเทศตัวตั้งตัวตีในการรุกคืบทำการเจรจาในแบบพหุภาคีนี้ และประเทศไทยเป็นเป้าหมายสำคัญในเอเชียภายหลังจากที่สหรัฐบรรลุข้อตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีกับประเทศสิงคโปร์แล้ว

ย่างก้าวของการเจรจาการค้าและการลงทุนแบบทวิภาคีกับสหรัฐฯนี้นับว่ามีนัยยะทางการเมืองที่สำคัญต่อไทยเพราะเป็นประเทศที่มีความสำคัญในเชิงกลยุทธ์ (Strategic significance) ในอาเซียน (ASEAN) อีกทั้งสหรัฐเคยกล่าวยกย่องในสถานะทางการเมืองของไทยอีกด้วยว่ามีความสำคัญระดับประเทศนาโต (NATO) ทำให้กล่าวได้ว่าย่างก้าวนี้จะไม่มีความหมายเฉพาะแก่ไทยเท่านั้นแต่อาจจะมีนัยยะต่อทั้งภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้เลยทีเดียว ในวงวิชาการนั้นมีความเห็นแตกเป็นสองฝ่ายเกี่ยวกับการเข้ามาสนใจในการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับไทยของสหรัฐฯว่าเป็นการดำเนินกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจหรือการเมืองกันแน่[1] โดยฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าสหรัฐฯ อาจจะไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักต่อสารัตถะของข้อตกลงมากกว่าการได้ลายเซ็นของฝ่ายบริหารไทยที่ยอมรับข้อตกลงซึ่งท้ายที่สุดจะไม่มีความผูกพันมากกว่าที่สหรัฐฯได้จัดทำแล้วกับประเทศสิงคโปร์ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามูลค่าทางเศรษฐกิจที่มีอยู่และพัฒนาการด้านต่างๆในไทย หรือที่ไทยจะนำผลประโยชน์ในภูมิภาคเข้ามาหรือผ่านผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ(และการเมือง)ในไทยได้อีกมาก ดังนั้นการทำสัญญาผูกมัดทางเศรษฐกิจในยามที่การเจรจาพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกเองนั้นยังไม่มีวี่แววของความหวังที่จะบรรลุข้อตกลงตามกรอบระยะเวลาที่วางไว้ได้ ในตอนนี้จึงมีความเหมาะสมด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจล้วนๆโดยไม่ต้องพิจารณาปัจจัยทางการเมืองเลย

ในทางความเป็นจริงนั้น ข้อพิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะไม่สำคัญเท่ากับข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายสหรัฐฯสนใจที่จะจัดทำข้อตกลงทางการค้าเสรีกับประเทศไทยก่อนที่อำนาจในการเจรจาดังกล่าวที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐฯได้ให้ไว้กับฝ่ายบริหารสิ้นสุดลงในกลางปี 2550 อีกทั้งฝ่าย

---

[1] โดยเฉพาะในยามที่อิทธิพลของประเทศจีนกำลังลุกลามอย่างแข็งแกร่งและรวดเร็วในภูมิภาคนี้ ในขณะที่อิทธิพลทางการเมืองของสหรัฐในภูมิภาคอยู่ในภาวะถดถอยเมื่อเทียบเคียงกับอิทธิพลของจีน คำกล่าวนี้มีความหมายเป็นพิเศษกับไทยที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับจีนตลอดมา

การเมืองของไทย (รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร) ได้ส่งสัญญาที่ชัดเจนกับคณะเจรจาฝ่ายไทยว่าต้องการบรรลุข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่ล่าช้า[2] จึงนับว่าเป็นการสมประโยชน์ของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายถ้าหากจะไม่ตั้งคำถามว่าการบรรลุข้อตกลงในท้ายที่สุดจะเป็นสิ่งที่ดีกว่าสำหรับประเทศไทยจริงหรือไม่[3]

ฝ่ายสหรัฐอเมริกายื่นข้อเสนอการเจรจาเปิดเสรีการค้า (Free trade agreement, FTA) สินค้าและบริการ ที่รวม**กลไก**การเปิดเสรี (Trade liberalization process)[4] ควบคู่กับ**สาขา** (Sector of interest) ที่สหรัฐฯสนใจที่จะเจรจากับฝ่ายประเทศไทยเพื่อการเปิดเสรีการค้าสินค้าและบริการระหว่างกันภายหลังที่บรรลุข้อตกลงที่คล้ายคลึงกันแล้วกับประเทศสิงคโปร์ (และข้อตกลงดังกล่าวอาจจะถูกนำมาเป็น"ต้นแบบ" สำหรับการเจรจากับประเทศไทย)[5]

สาระสำคัญในรายงานนี้เป็นการให้ความสนใจแก่เพียงมิติทางเศรษฐกิจเท่านั้น โดยที่การวิจัยจะมุ่งตรวจสอบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการเปิดเสรีการท่องเที่ยวแต่เพียงสาขาเดียว ทั้งนี้ผู้วิจัยสนใจที่จะตรวจสอบว่าการเปิดเสรี(มากขึ้น)ทางด้านการท่องเที่ยวกับสหรัฐฯจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความสามารถของฝ่ายไทยในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวอย่างไร

---

[2] ภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ 19 กันยายน 2549 ที่คณะทหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของพตท. ทักษิณ ชินวัตร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว รวมทั้งแต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มาเป็นรัฐมนตรีแทน สหรัฐฯ และไทยก็จำเป็นที่จะต้องเลื่อนการเจรจาการเปิดการค้าเสรีออกไปโดยปริยาย ซึ่งนับเป็นโอกาสดีที่ฝ่ายไทยเองจะได้ทำการทบทวนและพิจารณาข้อเสนอแนะและติติงของประชาคมอย่างจริงจัง

[3] การประเมินความคุ้มค่าในโครงการช่วงที่หนึ่งชี้ให้เห็นว่าการรับข้อเสนอเปิดเสรีกับสหรัฐฯอาจจะได้ไม่คุ้มเสียถ้าประเทศไทยเองไม่ปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศ

[4] เช่น Rules of Origin, Transparency, Competition Policy, Government Procurement, General Exception, Non-compliance, Market access, National treatment, Most-favoured nation, Dispute settlement, ฯลฯ.

[5] เชื่อกันว่าประเทศสิงคโปร์มีแต่ได้ในการบรรลุข้อตกลงนั้นเป็นเพราะสิงคโปร์มีการดำเนินธุรกิจที่แนบแน่นอยู่แล้วกับสหรัฐฯอีกทั้งเป็นคู่ค้าที่สำคัญลำดับต้นๆของสหรัฐฯ อีกทั้งสิงคโปร์มีระบบการค้าที่เปิดกว้างมากอยู่แล้วจึงค่อนข้างพร้อมหรือ "มีภูมิคุ้มกัน" ที่พอเพียงในการที่จะเผชิญกับสหรัฐฯ สิงคโปร์ยังไม่มีปัญหาด้านสาขาการเกษตรที่มักจะอ่อนไหวเป็นพิเศษในการจัดทำข้อตกลงเสรีทางการค้า

กรอบที่ 1 สาขาสำคัญทางด้านบริการที่สหรัฐฯยื่นแก่ฝ่ายไทยเมื่อเริ่มเจรจามีสี่สาขาดังนี้

1. **การท่องเที่ยว** (Tourism services) รวมกิจกรรมการบริการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่นการขายตั๋ว จองที่พัก การจองทัวร์ ขายของที่ระลึก การนำเที่ยว บริการอาหารและจัดเลี้ยง การขนส่งนักท่องเที่ยว ฯลฯ
2. **พลังงาน** (Energy services) รวมการผลิตและการให้บริการด้านการจ่ายพลังงาน การขุดค้นและวิศวกรรมที่เกี่ยวกับพลังงาน
3. **สินค้าใช้แล้ว** (Used goods) เชื่อมโยงกับบริการการขนส่ง การให้บริการกำจัด การนำกลับมาใช้ใหม่ และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง
4. **ปะการัง** (Coral reef) รวมบริการการดูแลสิ่งแวดล้อมทางทะเลและทรัพยากรธรรมชาติทาง

กล่าวได้ว่าการเปิดบริการการท่องเที่ยว[6]ตามข้อตกลงอาจจะมีประโยชน์ร่วมทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยแล้วสาขาการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมากและไทยเป็นฝ่ายได้ดุลทางการค้าส่วนนี้กับประเทศต่างๆ มาตลอด การเปิดเสรียังอาจจะช่วยให้ฝ่ายไทยสามารถรุกให้บริการอื่นๆที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวได้อีกด้วยดังเช่นบริการอาหารและบริการสุขภาพและสปา (Spa) เป็นต้น

ถ้าจะพิจารณาให้รอบด้าน นอกเหนือจากขนาดของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและการกระจายของค่าใช้จ่ายจากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติในกิจกรรมต่างๆที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศแล้ว คำถามสำคัญที่ต่อเนื่องที่ต้องพิจารณาด้วยก็คือการกระจายผลประโยชน์รายได้ดังกล่าวในกลุ่มผู้ผลิตต่างในประเทศ เช่นถ้าหากบริการด้านการท่องเที่ยวในประเทศไทยมีการแข่งขันที่เสรีมากยิ่งขึ้น จะทำให้รูปแบบการกระจายผลประโยชน์ (ซึ่งเป็นประโยชน์ที่คนในห่วงโซ่ธุรกิจบริการการท่องเที่ยว (Supply chain) จะได้รับ) เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร? การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการค้า(บริการ)เสรีนั้นจะมีผลต่อการบังคับใช้กฎระเบียบของประเทศหรือไม่ เพียงใด ผลกระทบต่อสถานะทางการเงินและการคลังของรัฐจะเป็นอย่างไร แต่เป้าหมายสำคัญของการศึกษานี้อยู่ที่การค้นหาว่าการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวทำให้สิ่งแวดล้อมของไทยเลวร้ายลงอีกเพียงใด คุ้มค่าแก่การเปิดเสรีกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ หรือถามโดยสรุป การเปิดเสรีด้านบริการการท่องเที่ยวกับสหรัฐอเมริกาให้กว้างเป็นพิเศษกว่าชาติคู่ค้าอื่นๆจะส่งผล<u>ดี</u>ต่อประเทศไทยในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่

---

[6] การท่องเที่ยวหมายถึงการเดินทางหรือการท่องเที่ยวเพื่อความเพลิดเพลิน เพื่อศึกษาหาความรู้ ประชุมสัมมนา การเยี่ยมญาติ การกีฬา การติดต่อธุรกิจและอื่นๆโดยมีเงื่อนไขคือ 1. เดินทางจากที่อยู่อาศัยปรกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว 2. เดินทางโดยสมัครใจ 3. เดินทางท่องเที่ยวที่มิใช่เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้

5.1.1 การวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีหรือ FTA ไทย – สหรัฐอเมริกาต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในภาพรวม มีคำถามหลักสองข้อคือ

1) ข้อตกลงจะมีผลกระทบ(บวกและลบ)ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร และ

2) จะมีผลต่อการดูแลสิ่งแวดล้อมของไทยอย่างไร

เนื่องจากการเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐฯยังไม่สิ้นสุดลง ทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงร่างสุดท้ายของข้อตกลงที่จะนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อตกลงที่สหรัฐฯจัดทำแล้วกับประเทศอื่นๆเช่นประเทศชิลี และกับประเทศในอเมริกากลางเป็นเอกสารอ้างอิง[7] โดยมีข้อสมมุติฐานว่าร่างสุดท้ายของข้อตกลงที่สหรัฐฯจะจัดทำกับประเทศไทยนั้นไม่น่าจะแตกต่างจากเอกสารทั้งสองฉบับนี้มากนัก แนวทางการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามหลักทั้งสองถูกกำหนดไว้ใน 4 ลักษณะ คือ

(1) FTAในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมายกฎระเบียบ (Regulatory impact) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร

(2) FTAในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการค้าขาย ด้านการลงทุน และด้านอื่นๆ ที่มีผลเกี่ยวโยงกับการดูแลกำกับด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร

(3) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากผลของการทำ FTA ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นอย่างไร

(4) ผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวโยงกับประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เป็นเท่าไร

ขณะที่วัตถุประสงค์หลักของรายงานฉบับนี้อยู่ที่การตอบคำถามสองข้อหลัง ในทางทฤษฎีนั้น ผลกระทบของการเปิดเสรีต่อสิ่งแวดล้อม สามารถแยกผลกระทบออกได้เป็น 3 ด้านคือ[8] ผลของการขยายขนาดการผลิต (Scale effects) ผลของการเปลี่ยนแปลงส่วนผสมของการผลิตสินค้า (Composition effects) และผลของการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิต (Technique effects) ซึ่งผลกระทบเหล่านี้สามารถอธิบายได้ดังนี้

- ผลของการขยายขนาดการผลิต เกิดจากการที่การเปิดเสรีช่วยลดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนลง ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม และทำให้เกิดการ

---

[7] กลุ่มประเทศทั้งสองเป็นประเทศที่มีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายในทำนองเดียวกับไทย จึงเหมาะสมในการเปรียบเทียบมากกว่าในกรณีของสิงค์โปร์ที่แทบจะไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเลย

[8] ดู Antiweiler, W., B. Copeland ; and M.S. Taylor; "Is Free Trade Good for the Environment?", *NBER Working Paper*, 1998, w6707.

ขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะทำให้สภาพแวดล้อมโดยรวมเสื่อมทรามลงเนื่องจากมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นและมีการปลดปล่อยมลพิษมากขึ้น

- ผลของการเปลี่ยนแปลงส่วนผสมของการผลิตสินค้า เกิดจากการที่การค้าเสรีทำให้การผลิตโดยรวมของประเทศมีสัดส่วนของสินค้าหรือบริการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เช่นการเปิดเสรีจะทำให้ประเทศดังกล่าวหันไปผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากขึ้น ถ้าหากสินค้าและบริการดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมทรามลง สถานการณ์ของสิ่งแวดล้อมก็จะเลวลงตามไปด้วย
- สำหรับผลกระทบด้านสุดท้ายคือผลของการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตนั้น เกิดขึ้นจากการที่การเปิดเสรีการค้ามีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงราคาเปรียบเทียบของปัจจัยการผลิต ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกใช้ปัจจัยการผลิตของผู้ประกอบการ ระหว่างปัจจัยการผลิตที่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Polluting inputs) กับปัจจัยการผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Non-polluting inputs) โดยอาจมีการเลือกใช้ปัจจัยที่ทำลายสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นหรือลดลง

5.1.2 ข้อมูล วิธีวิเคราะห์ และข้อจำกัด

การวิเคราะห์จะเป็นแบบพรรณนา (Descriptive analysis) และการคำนวณอย่างง่ายสำหรับการประเมินผลประโยชน์สุทธิ (Net benefit) ด้านการท่องเที่ยวจากการเปิดเสรี[9] โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิจากฐานข้อมูลของกระทรวงการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวและผลงานวิจัยที่มีข้อมูลเหมาะกับการนำมาใช้ในการคำนวณต่อด้านผลประโยชน์สุทธิและความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของไทย

เครื่องมือที่จะใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการเปิดเสรีทางการค้าต่อสิ่งแวดล้อมที่เคยใช้คือ Stella Programme ซึ่งเป็น software ที่สามารถนำมาใช้เพื่อประเมินผลกระทบของการเปิดเสรีด้านบริการการท่องเที่ยวนี้ได้ โดยอาศัยโครงสร้างของแบบจำลองที่**อาจจะ** ประกอบด้วยระบบความสัมพันธ์ดังนี้

- ภาคนักท่องเที่ยวจากสหรัฐ-นักท่องเที่ยวไทยไปสหรัฐ
- ห่วงโซ่ของบริการการท่องเที่ยวตลอดเส้นทางมีอะไรบ้าง (เช่นการจองตั๋ว การจองโรงแรม ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก แหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น)

---

[9] ผลประโยชน์สุทธิ (net benefit) = ผลประโยชน์ (gross benefit) – ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม (defined environmental costs)

- ค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ แตกย่อยรายสาขาที่สำคัญของการบริการการท่องเที่ยว
- รายได้จากการท่องเที่ยวภาครัฐ- รายจ่ายที่เสียไปกับการเดินทางของนักท่องเที่ยวไทย
- รายการของเสียที่เกิดจากการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับนักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวที่เกิดในประเทศ
- รายการผลพลอยได้ที่เป็นบวกและลบอื่นๆ

แต่ด้วยข้อจำกัดของเวลาและข้อมูล (โดยเฉพาะค่าสัมประสิทธ์ที่ต้องใช้ในแบบจำลองที่ยังขาดแคลนและไม่สามารถจัดประเมินขึ้นใหม่ได้ทันการณ์) การประเมินจำเป็นต้องจำกัดลงไปที่ของเสียที่น่าจะเกิดเพิ่มขึ้นจากการเปิดเสรีโดยอิงฐานข้อมูลด้านของเสียที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้ควบคู่กับการคาดการณ์จำนวนนักท่องเที่ยวที่**อาจจะ**เปลี่ยนไปโดยผลของการเปิดเสรีตามข้อตกลง การศึกษานี้จะคำนวณเฉพาะน้ำเสียและขยะชุมชนที่เป็นปัญหาหลักของแหล่งท่องเที่ยว[10]

5.2 ความสำคัญของบริการการท่องเที่ยวไทย

สาขาการบริการการท่องเที่ยวเป็นสาขาการบริการที่นับว่ามีความสำคัญมาก และมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจของนานาประเทศทำให้รสนิยมและความต้องการท่องเที่ยวเปลี่ยนไปสู่การเดินทางท่องเที่ยวในต่างประเทศมากขึ้นกว่าสมัยก่อน (กอปรกับการเพิ่มขึ้นของสายการบินราคาประหยัด หรือ low cost airlines) องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourist Organization) คาดคะเนว่าภายในปี 2563 จะมีนักท่องเที่ยวทั่วโลกถึง 1,600 ล้านคน โดยนักท่องเที่ยวระยะไกลจะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น แต่นักท่องเที่ยวจะใช้เวลาท่องเที่ยวในแต่ละสถานที่น้อยลง องค์การการท่องเที่ยวโลกยังคาดด้วยว่านักท่องเที่ยวของชาติที่มีการเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศมากที่สุดในโลก ได้แก่ประเทศที่มีรายได้สูงเช่น ประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ส่วนนักท่องเที่ยวชาติใหม่ๆ ที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศในระดับสูง คือ ประเทศจีน และรัสเซียที่มีกำลังซื้อมากขึ้นเพราะการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ประเทศเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มลูกค้าเป้าหมายที่สำคัญของการส่งเสริมการท่องเที่ยว อีกทั้งยังมีกำลังซื้อสูงกว่าประเทศอื่นๆทำให้สามารถนำรายได้เข้าประเทศได้มาก

อาจจะกล่าวได้ว่าเมื่อเทียบกับบริการชนิดอื่นๆ ทั้งหมดแล้วการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก[11]และนับเป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูงที่สุด กระนั้นก็ดีแม้ว่าการ

---

[10] ในการศึกษานี้ นอกจากจะได้วิเคราะห์ถึงเนื้อหาข้อตกลง FTA ในบทว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter) กับการท่องเที่ยวโดยตรงแล้ว ยังจะคำนึงถึงผลกระทบโดยอ้อมของข้อตกลง FTA ในบทอื่นๆ ในมิติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการลงทุนและด้านการบริการ

[11] รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มจากมูลค่า 196 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2503 เป็นมูลค่ากว่า 5 แสนล้านในปัจจุบัน โดยมีนักท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2503 เพียง 83,000 คนเท่านั้น (ข้อมูลจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ท่องเที่ยวจะนำรายได้เข้าสู่ประเทศง่ายและเร็วที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็อ่อนไหวค่อนข้างมากต่อข่าวสารที่เป็นไปในทางลบ การเปิดตัวของแหล่งท่องเที่ยวในประเทศอื่นๆ ที่มีสินค้าท่องเที่ยวที่คล้ายคลึงกับของไทยทำให้การจัดการด้านบริการการท่องเที่ยวยิ่งต้องมีความรัดกุมรวดเร็ว ทันสมัย และต้องเป็นการจัดการในเชิงรุกมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกด้านก็ว่าได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ด้านข่าวสารและนโยบายการท่องเที่ยวของประเทศคู่แข่ง นอกจากนี้ความพยายามในการเปิดเสรีภาคบริการก็มีผลให้การจัดการการท่องเที่ยวมีความซับซ้อนมากขึ้นด้วยเหตุผลด้านการกระจายผลประโยชน์แก่ชนชาติไทยและชาติอื่นๆ ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน แต่มีความแตกต่างด้านเงินทุน การบริหารจัดการและอำนาจในการครอบงำตลาดที่แตกต่างกัน การเปิดเสรีจึงอาจจะไม่สร้างผลประโยชน์แก่คนไทยโดยอัตโนมัติและเสมอหน้า การเปิดเสรีจึงมีประเด็นอื่นๆที่ต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และอาจจะต้องคำนึงถึงมาตรการที่จะช่วยให้ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นตกอยู่ในมือคนไทยให้มากที่สุด

เมื่อกล่าวถึงความสำคัญของบริการการท่องเที่ยวในฐานะทางการคลังของประเทศก็ต้องพิจารณาสัดส่วนของ GDP ที่มาจากการท่องเที่ยว จะเห็นได้จากตารางที่ 5.1 ว่ารายได้จากนักท่องเที่ยว ต่อ GDP (%) ได้สูงขึ้นจากร้อยละ 5.2 ในปี 2541 เป็นร้อยละ 5.2 ในปี 2546 รายได้ที่เกิดขึ้นทำให้ภาครัฐต้องเอาใจใส่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นพิเศษ ในทางการเมืองรัฐมนตรีที่คุมการท่องเที่ยวนับเป็นรัฐมนตรีที่มีอำนาจมากท่านหนึ่งในคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 5.1: รายได้จากนักท่องเที่ยวฯต่อ GDP (%)

ปี	รายได้จากนักท่องเที่ยว ต่อ GDP (%)
2541	5.2
2542	5.5
2543	5.8
2544	5.8
2545	5.9
2546	5.2

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 5.2: ผลของการท่องเที่ยวต่อดุลบัญชีเดินสะพัด

หน่วย: *(พันล้านบาท)*

	2541	**2542**	**2543**	**2544**	**2545**	**2546**	**2547**	**2548p**
บัญชีเดินสะพัด	592.2	470.0	371.5	226.3	202.2	197.3	110.1	-311.1
a. สินค้าและบริการ	721.6	568.9	403.4	309.1	333.6	364.3	270.8	-146.0
1. สินค้า	503.1	349.9	217.4	111.0	118.2	155.6	58.8	-338.0
2. บริการ	218.4	219.0	185.9	198.2	215.3	208.8	212.0	192.0
รายรับจากบริการ	542.9	553.3	556.3	578.2	661.3	653.5	765.1	811.4
(1) การขนส่ง	110.2	114.1	131.1	135.8	140.2	144.9	175.0	186.2
1.1 ขนส่งทางเรือ	19.3	19.4	24.3	27.1	29.1	33.3	44.0	48.3
1.2 ผู้โดยสาร	73.3	90.4	99.0	102.3	106.8	107.6	121.1	101.4
1.3 อื่นๆ	17.6	4.4	7.8	6.4	4.3	4.0	10.0	36.6
(2) ท่องเที่ยว	254.3	265.7	299.5	314.0	339.7	324.7	403.6	385.7
(3) บริการของรัฐ	3.3	3.5	3.3	4.1	3.7	4.3	4.4	6.1
(4) บริการอื่นๆ	175.1	169.9	122.4	124.3	177.8	179.5	182.1	233.3
รายจ่ายจากบริการ	-324.4	-334.3	-370.4	-380.0	-446.0	-444.7	-553.1	-619.4
(1) การขนส่ง	-39.3	-38.9	-46.0	-61.1	-61.0	-74.2	-98.1	-159.8
1.1 ขนส่งทางเรือ	-21.1	-17.8	-19.3	-31.0	-21.7	-33.3	-46.0	-75.0
1.2 ผู้โดยสาร	-11.7	-15.0	-17.9	-18.2	-25.1	-25.6	-33.3	-45.0
1.3 อื่นๆ	-6.5	-6.2	-8.8	-11.9	-14.2	-15.3	-18.7	-39.9
(2) ท่องเที่ยว	-79.5	-93.7	-111.4	-130.2	-141.7	-120.9	-181.7	-153.3
(3) บริการของรัฐ	-5.1	-4.5	-5.3	-6.0	-6.4	-7.0	-6.7	-5.9
(4) บริการอื่นๆ	-200.6	-197.2	-207.7	-182.7	-236.9	-242.6	-266.5	-300.4

ภาคการท่องเที่ยว นอกจากจะมีความสำคัญต่อรายได้ประชาชาติแล้วยังมีส่วนสำคัญในการทำให้บัญชีเดินสะพัดของไทยมีค่าเกินดุลเพิ่มขึ้นมาตลอดช่วงปี 2541-2547 และทำให้ บัญชีเดินสะพัดมีค่าขาดดุลลดลงในปี 2548 (ดูตารางที่ 5.2)

กล่าวได้ว่า ผลส่วนหนึ่งจากนโยบายและการดำเนินการของภาครัฐ และการรุกของภาคเอกชนทำให้ประเทศไทยสามารถชักนำนักท่องเที่ยวเข้ามายังประเทศไทยมากกว่าชาติอื่นๆใน

ภูมิภาคเดียวกัน[12] รายได้จากบริการการท่องเที่ยวสูงถึงกว่าเก้าแสนล้านโดยมีรายได้เกือบครึ่งหนึ่งจากการท่องเที่ยวในประเทศไทยเอง (ดูตารางที่ 5.3) ส่วนของการไหลออกไปเที่ยวนอกประเทศของคนไทยจะทำให้ดุลบริการการท่องเที่ยวสุทธิเป็นบวกหรือลบก็ได้ การเปิดเสรีกับสหรัฐฯ(ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวไทยใฝ่ฝันที่จะไปเยือน)จึงต้องคำนึงถึงสมดุลนี้ด้วย

ตารางที่ 5.3: จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวในประเทศไทยและต่างประเทศ

	2541	**2542**	**2543**	**2544**	**2545**	**2546**	**2547**	**2548[P]**
จำนวนนักท่องเที่ยวในประเทศ (ล้านคน-ครั้ง)	51.68	53.62	54.74	58.62	61.82	69.36	74.80	79.53
รายได้จากนักท่องเที่ยวในประเทศ (ล้านบาท)	187,898	203,179	210,516	223,732	235,337	289,987	317,225	347,300
จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศ (ล้านคน-ครั้ง)	7.76	8.58	9.51	10.06	10.80	10.00	11.65	11.52
รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ (ล้านบาท)	242,177	253,018	285,272	299,047	323,484	309,269	384,360	450,000

ที่มา : www.tourismthailand.org

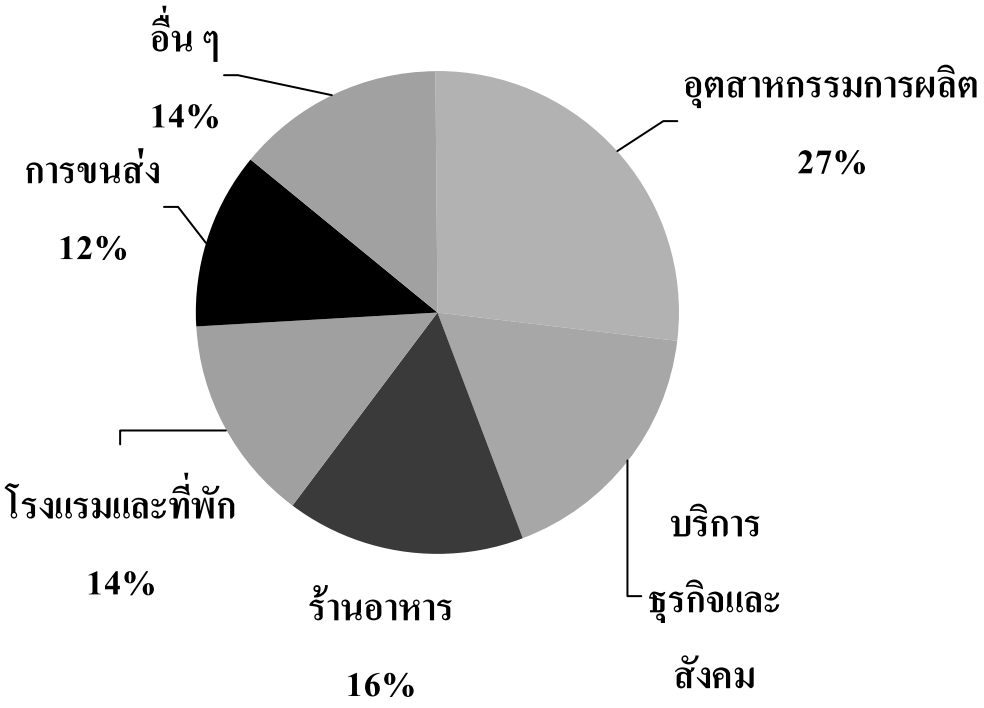
หมายเหตุ: [P] ตัวเลขประมาณการโดย Tourism Strategy of the Ministry of Tourism and Sports

สาขาการท่องเที่ยวยังเป็นสาขาการบริการที่มีผลเชื่อมโยงกับหลายสาขาการผลิตผ่านการเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkage) และเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward linkage) ดังแสดงในภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นสาขาที่ได้รับผลเชื่อมโยงมากที่สุดถึงร้อยละ 27 (เนื่องจากสาขาดังกล่าวเป็นผู้ผลิตสินค้าและของที่ระลึกมีสัดส่วนสูงที่สุดในค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว) สาขาที่มีผลกระทบเชื่อมโยงอันดับรองลงมาได้แก่ สาขาบริการธุรกิจและสังคมร้อยละ 17 ร้านอาหารร้อยละ 16 โรงแรมและที่พักร้อยละ 14 การขนส่งร้อยละ 12 และที่เหลืออีกร้อยละ 14 เป็นสาขาอื่นๆ นอกจากนี้งานวิจัยของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ยังได้พบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อเนื่องต่อระบบเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า ผลกระทบตัวคูณ

[12] ข้อมูลจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาบ่งชี้ว่า ปี 2549 รัฐบาลตั้งเป้าไว้ 15.12 ล้านคนโดยคาดการณ์รายได้จากการท่องเที่ยวของต่างชาติไว้ที่ 533,000 ล้านบาท

(Multiplier effect) ถึง 1.98 เท่า นั่นคือทุกหนึ่งบาทที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายนั้น จะกระตุ้นให้เศรษฐกิจเติบโตเป็นลูกโซ่อีกเกือบสองบาท[13]

ภาพที่ 1: ผลกระทบของรายได้จากการท่องเที่ยวต่อสาขาอื่นๆ



ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

จำนวนนักท่องเที่ยวซึ่งวัดจากจำนวนครั้งของการเยี่ยมเยือน (Visit) ของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่มาท่องเที่ยวประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด[14] (ดูตารางที่ 5.4) จากระดับ 7.22 ล้านครั้งในปี 2540 เป็น 11.65 ล้านครั้งในปี 2547 และมีการคาดคะเนว่าจะมีจำนวนสูงถึง 15.12 ล้านครั้งในปี 2549 จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้รายได้รวมจากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจาก 2.2 แสนล้านบาทในปี 2540 เป็น 3.8 แสนล้านบาทในปี 2547 และมีการคาดคะเนว่าจะเพิ่มเป็น 5.3 แสนล้านบาทในปี 2549

---

[13] สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย, นอกจากนี้งานของ ภาคภูมิ สินนุธก (2547),ผลกระทบจากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่อรายได้และการจ้างงานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาโดยใช้แบบจำลองปัจจัยการผลิต-ผลผลิตภาค, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่าผลกรทบของรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและชาวต่างชาติมีค่า 1.2761 เท่า และ 1.2749 เท่าตามลำดับ โดยเป็นผลทางตรงประมาณ 0.21 เท่า และผลกระทบทางอ้อมประมาณ 1.05 เท่า

[14] ยกเว้นในปี 2546 ซึ่งถูกผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค SARs

ตารางที่5.4: สถิติการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศมาสู่ประเทศไทย

ปี	จำนวนการเยี่ยมเยือน		จำนวนวันพัก	รายจ่ายต่อหัว		รายได้รวม	
	ล้านครั้ง	(%)	(วัน)	บาท/วัน	(%)	ล้านบาท	(%)
2540	7.22	0.41	8.33	3,671.87	-0.92	220,754	0.63
2541	7.76	7.53	8.4	3,712.93	1.12	242,177	9.7
2542	8.58	10.5	7.96	3,704.54	-0.23	253,018	4.48
2543	9.51	10.82	7.77	3,861.19	4.23	285,272	12.75
2544	10.06	5.82	7.93	3,748.00	-2.93	299,047	4.83
2545	10.8	7.33	7.98	3,753.74	0.15	323,484	8.17
2546	10	-7.36	8.19	3,774.50	0.55	309,269	-4.39
2547	11.65	16.46	8.13	4,057.85	7.51	384,360	24.28
2548[/1]	13.38	14.84	8.1	4,150.00	2.27	450,000	17.08
2549[/1]	15.12	13	8.2	4,300.00	3.61	533,000	18.44

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: [1/] ตัวเลขประมาณการโดย Tourism Strategy of the Ministry of Tourism and Sports

จากสถิติในตารางเดียวกัน ยังพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศจะพักในไทยประมาณแปดวัน และใช้จ่ายประมาณสี่พันบาทต่อวันต่อคน ในรายจ่ายดังกล่าวของนักท่องเที่ยวกว่าร้อยละ 28 มาจากการจับจ่ายซื้อของ (ตารางที่ 5.5) ส่วนค่าที่พัก (ร้อยละ 26) อาหาร/เครื่องดื่ม (ร้อยละ 17) และการบันเทิง (ร้อยละ12) เป็นรายจ่ายที่มีความสำคัญรองๆ ลงไป เป็นที่น่าสังเกตว่า รายจ่ายสำหรับค่าพาหนะเดินทางในประเทศ (ร้อยละ8) และค่าบริการท่องเที่ยว (ร้อยละ 5) ยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำในรายจ่ายรวมของนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิงก็มีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 12 เพียงเล็กน้อย ทั้งที่ประเทศไทยมีมรดกทางศิลปวัฒนธรรมมากมาย ทั้งด้านโบราณวัตถุ นาฏศิลป์ และดนตรี ซึ่งสะท้อนว่าไทยยังมิได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวดังกล่าวอย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร การส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มุ่งเพิ่มรายได้จึงควรคำนึงถึงการเพิ่มกิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้ในส่วนนี้ให้มากขึ้น

ตารางที่ 5.5: รายได้จากการท่องเที่ยวในประเทศไทย ปี พ.ศ.2546 - 2547 แยกตามรูปแบบการใช้จ่าย

รายการ	2547		2546	
	พันบาท/คน	สัดส่วน	พันบาท/คน	สัดส่วน
ค่าซื้อสินค้า/ของที่ระลึก	1,149.20	28.32	1,074.08	28.46
ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง	503.31	12.40	466.52	12.36
ค่าบริการท่องเที่ยว	220.60	5.44	199.37	5.28
ค่าที่พัก	1,067.59	26.31	981.48	26.00
ค่าอาหาร/เครื่องดื่ม	683.21	16.84	632.27	16.75
ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ	315.25	7.77	308.38	8.17
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	118.69	2.92	112.40	2.98
รวม	**4,057.85**	**100.00**	**3,774.50**	**100.00**

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ข้อมูล online ที่

http://www2.tat.or.th/stat/download/tex/20/summary%202004.doc

จากสถิติในตารางที่ 5.6 พบว่าในปี 2547 นักท่องเที่ยวจากกลุ่มเอเชียตะวันออกเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุดทั้งในแง่จำนวนการเยี่ยมเยือน (7 ล้านครั้ง) รายจ่ายรวม (181 พันล้านบาท) และรายจ่ายต่อหัว (4,368บาท/วัน) ซึ่งลูกค้าที่สำคัญได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย และเกาหลี เป็นต้น กลุ่มอื่นที่มีความสำคัญรองๆ ลงมาได้แก่ กลุ่มยุโรป และทวีปอเมริกา ซึ่งในส่วนของนักท่องเที่ยวจากสหรัฐอเมริกาในปีเดียวกัน มีจำนวนถึงเกือบหกแสนคน สร้างรายได้ 26.6 พันล้านบาท หรือ 4,022.62 บาท/คน/วัน

ตารางที่ 5.6: รายได้และจำนวนวันพักของนักท่องเที่ยวต่างชาติในปี 2547 แยกตามกลุ่มประเทศ

ประเทศ	จำนวนการเยี่ยมเยือน	จำนวนวันพัก (วัน)	รายจ่ายต่อหัว		รายได้รวม	
			บาท/วัน	$US/วัน	ล้านบาท	ล้าน $US
เอเชียตะวันออก	7,034,024	5.88	4,367.67	108.59	180,647.27	4,491.48
อาเซียน	2,926,259	5.41	4,244.88	105.54	67,201.14	1,670.84
ยุโรป	2,616,347	12.99	3,739.42	92.97	127,089.10	3,159.85
ทวีปอเมริกา	692,827	11.98	3,982.09	99.01	33,051.59	821.77
สหรัฐอเมริกา	557,098	11.89	4,022.62	100.02	26,645.41	662.49
เอเชียใต้	468,316	6.81	4,006.33	99.61	12,777.08	317.68
โอเชียเนีย	466,907	9.47	3,993.78	99.30	17,658.92	439.06
ตะวันออกกลาง	289,571	9.07	3,742.28	93.05	9,828.74	244.37
อาฟริกา	82,711	9.78	4,088.29	101.65	3,307.07	82.22
รวม	**11,650,703**	**8.13**	**4,057.85**	**100.89**	**384,359.77**	**9,556.43**

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ข้อมูล online จาก

http://www2.tat.or.th/stat/download/tex/20/table%20summary%202004.xls

สำหรับนักท่องเที่ยวชาวสหรัฐอเมริกานั้น ค่าใช้จ่ายรวมในปี 2546 มีสัดส่วนการกระจายตัวตามแต่ละรูปแบบไม่แตกต่างจากของนักท่องเที่ยวโดยรวมมากนัก แต่นักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกามีการใช้จ่ายเกือบจะสองหมื่นล้านบาทในปีดังกล่าว โดยมีรายจ่ายในด้านที่พักมากที่สุดถึงเกือบร้อยละ 30 รองลงมาจึงเป็นการซื้อสินค้าหรือของที่ระลึก นอกจากนี้รายจ่ายของนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกาดังกล่าวมีสัดส่วนคิดเป็นประมาณร้อยละ 6.28 ของรายได้จากการท่องเที่ยวจากต่างชาติทั้งหมด จึงนับได้ว่านักท่องเที่ยวจากสหรัฐฯ เป็นกลุ่มที่สร้างรายได้ที่สำคัญแก่ไทย

ตารางที่ 5.7: รูปแบบรายจ่ายนักท่องเที่ยวโดยรวมและของนักท่องเที่ยวสหรัฐฯ ในปี 2546

รายการ	รายได้รวม		รายได้จากนักท่องเที่ยวสหรัฐอเมริกา		
	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	เทียบกับรายได้รวม (ร้อยละ)
ค่าซื้อสินค้า/ของที่ระลึก	88,006.69	28.46	4,912.87	25.29	5.58
ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง	38,225.18	12.36	1,823.37	9.39	4.77
ค่าบริการท่องเที่ยว	16,335.56	5.28	1,050.33	5.41	6.43
ค่าที่พัก	80,419.28	26	5,742.66	29.56	7.14
ค่าอาหาร/เครื่องดื่ม	51,806.36	16.75	3,483.94	17.94	6.72
ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ	25,267.17	8.17	1,702.94	8.77	6.74
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	9,208.78	2.98	708.37	3.65	7.69
รวม	**309,269.02**	**100**	**19,424.48**	**100**	**6.28**

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

5.3 แนวโน้มสถานการณ์การท่องเที่ยวไทยในปี 2549

องค์การการท่องเที่ยวโลก หรือ World Tourism Organization (WTO) คาดการณ์ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2549 จะมีการเติบโตเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจโลกซึ่งคาดว่าจะเติบโตร้อยละ 4.3 ซึ่งจะต่ำกว่าอัตราการเติบโตในปี 2548 เล็กน้อยโดยจะมีกิจกรรมและสถานที่ท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นใหม่เป็นตัวช่วยส่งเสริมให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยวภายในภูมิภาคมากขึ้น เช่น การแข่งขันฟุตบอลโลกที่ประเทศเยอรมนี การแข่งขันโอลิมปิกฤดูหนาวที่เมืองตูริน ประเทศอิตาลี และการเปิดให้บริการของฮ่องกงดิสนีย์แลนด์ เป็นต้น รวมทั้งประเทศต่างๆจะมีการแข่งขันและนำเสนอสินค้า รวมทั้งแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลายมากขึ้น การเติบโตของธุรกิจท่องเที่ยวที่ใช้เทคโนโลยีแบบออนไลน์ช่วยทำให้มีการซื้อขายสินค้าทางการท่องเที่ยวโดยตรงมากขึ้น โดยธุรกิจดังกล่าวยังช่วยให้สถานการณ์ท่องเที่ยวภายหลังเหตุการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นในปีนี้ฟื้นตัวเร็วขึ้นด้วยการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย อย่างไรก็ตามความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินสำคัญ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการระบาดของโรคไข้หวัดนกอาจจะเป็นปัจจัยลบที่ลดผลบวกจากความพยายามส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศต่างๆได้ในระยะสั้น

ประเทศไทยน่าจะยังคงมีแนวโน้มการท่องเที่ยวที่ดีแม้ว่าจะมีความผันผวนหลายประการเกิดขึ้นในประเทศ ในปี 2549 คาดว่าจะยังคงมีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางมาไทยประมาณ

13.80 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2548 ร้อยละ 18 ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราการเติบโตของโลกดังกล่าวมาแล้ว แม้ว่าจะมีผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะสั้นก็ตาม

ปัจจัยที่คาดว่าจะช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทยให้เติบโตขึ้นในปี2549 ได้แก่

- การจัดงานเฉลิมฉลองครบรอบการครองราชย์ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดทั้งปี ต่อเนื่องไปกับการฉลองครบรอบ 80 พรรษาในปี 2550
- การคลี่คลายตัวของผลกระทบจากสึนามิ ซึ่งจากการจัดงานรำลึก 1 ปี สึนามิเมื่อปลายปี 2548ที่ผ่านมา นอกจากจะแสดงภาพลักษณ์ด้านมิตรจิตมิตรใจที่ดีของคนไทยต่อสายตาชาวโลกแล้ว ยังได้แสดงให้ชาวต่างประเทศเห็นถึงความพร้อมของแหล่งท่องเที่ยวของไทยในพื้นที่ที่ประสบภัยในทางอ้อมด้วย
- ความชัดเจนของนโยบายการเปิดเสรีทางการบินของไทย ส่งผลให้มีการขยายจำนวนเที่ยวบินและเส้นทางบินใหม่ๆ ของสายการบินต่างชาติ มากขึ้น อาทิ การบินเชื่อมสิงคโปร์ – ไทย – รัสเซีย รวมทั้งการเปิดเส้นทางบินใหม่และเพิ่มเที่ยวบินตรงของสายการบินไทย เช่น เส้นทางจากมอสโก ลอสแองเจลิส นิวยอร์ก โยฮันเนสเบิร์ก เป็นต้น
- การเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิที่ช่วยเพิ่มสมรรถนะการรองรับนักท่องเที่ยวและการบิน[15]
- การเปิดตัวของสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ๆ เช่น ไนท์ซาฟารี สยามพาราก้อน ฯลฯ
- การที่ไทยจะเป็นเจ้าภาพในการจัดการแข่งขันกีฬามหาวิทยาลัยโลกในกลางปี 2550
- การเติบโตของอุตสาหกรรมที่พักในแหล่งท่องเที่ยวทางเลือก นอกเหนือจากชายทะเลอันดามัน เช่น สมุย เกาะช้าง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังคงมีปัญหาที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในเชิงลบที่ยังต้องพึงตระหนักเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลกระทบต่อตลาดมาเลเซียและสิงคโปร์ซึ่งเป็นตลาดหลักของไทย รวมทั้งปัญหาปลีกย่อยอื่นๆ เช่น ราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และโรคระบาด นอกจากนั้น ประเทศไทยยังต้องให้ความสำคัญกับการทำตลาดอย่างหนักในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงความเป็นผู้นำตลาดในเอเชีย หรือการครองสัดส่วนตลาดให้มากขึ้นในแต่ละตลาด ภายใต้ภาวะการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นจากการเปิดตัวของประเทศเกิดใหม่และสินค้าใหม่ทางการท่องเที่ยวภายในภูมิภาค[16]

---

[15] อย่างไรก็ดี ปัญหาการแตกร้าวของรันย์เวย์ และแท็กซี่เวย์ของสนามบิน รวมทั้งข่าวเรื่องความไม่สมบูรณ์ของสนามบินต่างๆ จนมีแนวโน้มที่จะต้องมีการย้ายฐานการบินอย่างน้อยในประเทศที่ไม่ต้องมีการต่อเที่ยวบินไปต่างประเทศ ก็จะกลายเป็นปัจจัยลบต่อการท่องเที่ยวไทย ความไม่ลงตัวทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและยังไม่มีทีท่าที่ดีขึ้นก็อาจจะมีผลต่อการเลือกตลาดท่องเที่ยวของต่างชาติ และสภาพเศรษฐกิจที่ซบเซาก็ไม่ช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศแต่ในทางเป็นจริงยังขาดการประเมินผลกระทบที่ว่านี้

[16] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก http://www.tat.or.th/e-journal/travel-01.html

ตารางที่ 5.8: เป้าหมายการท่องเที่ยวจากต่างประเทศของไทย

ปี ค.ศ.	นักท่องเที่ยว		ค่าเฉลี่ย	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย		รายได้	
	ล้านคน	% การเปลี่ยนแปลง	วันเยือน	บาท/คน/วัน	%การเปลี่ยนแปลง	ล้านบาท	%การเปลี่ยนแปลง
1997/1	7.22	+0.41	8.33	3,671.87	-0.92	220,754	+0.63
1998/1	7.76	+7.53	8.40	3,712.93	+1.12	242l177	+9.70
1999/1	8.58	+10.50	7.96	3,704.54	-0.23	253,018	+4.48
2000/1	9.51	+10.82	7.77	3,861.19	+4.23	285,272	+12.75
2001/1	10.06	+5.82	7.93	3,748.00	-2.93	299,047	+4.83
2002/1	10.80	+7.33	7.98	3,753.74	+0.15	323,484	+8.17
2003/1	10.00	-7.36	8.19	3,774.50	+0.55	309,269	-4.39
2004/1	11.65	+16.46	8.13	4,057.85	+7.51	384,360	+24.28
2005/2	13.38	+14.84	8.10	4,150.00	+2.27	450,000	+17.08
2006/2	15.12	+13.00	8.20	4,300.00	+3.61	533,000	+18.44

หมายเหตุ: /1=ค่าจริง

/2= ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

5.4 แนวโน้มของการท่องเที่ยวและลักษณะของนักท่องเที่ยวที่ไปเที่ยวในประเทศสหรัฐ

นักท่องเที่ยวที่เข้าไปในสหรัฐฯ ในช่วงแปดปีที่ผ่านมามีจำนวนประมาณ 4 – 5 หมื่นล้านคนต่อปี (ดู ตารางที่ 5.9) โดยมีจำนวนสูงสุดเท่ากับ 5.12 หมื่นล้านในปี 2543 จากนั้นก็มีจำนวนลดลงเนื่องจากผลของเหตุการณ์ก่อการร้ายถล่มตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ เมื่อ 11 กันยายน 2544 (เหตุการณ์ 9/11) และเพิ่งกลับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 4.94 หมื่นล้านคน ในปี 2548

นักท่องเที่ยวมากกว่าครึ่งหนึ่งที่เข้าไปเที่ยวยังสหรัฐฯ มาจากทวีปอเมริกาเหนือ อันได้แก่ แคนาดา และเม็กซิโก ซึ่งเป็นภาคีเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) และมีข้อได้เปรียบด้านระยะทาง รองลงมาคือประเทศกลุ่มยุโรป (ประมาณร้อยละ 20)

ตารางที่ 5.9: จำนวนผู้มาถึง (Arrivals) ยังประเทศสหรัฐอเมริกาแยกตามถิ่นพำนัก

หน่วย: พันคน

ภูมิภาค	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
อเมริกาเหนือ	22,679	24,043	25,263	25,094	24,464	23,192	25,762	27,723
แคนาดา	13,430	14,115	14,667	13,527	13,024	12,666	13,856	14,865
แม็กซิโก	9,249	9,928	10,596	11,567	11,440	10,526	11,906	12,858
ยุโรป	10,675	11,243	11,597	9,496	8,603	8,639	9,686	10,313
ยุโรปตะวันตก	10,274	10,847	11,175	9,111	8,248	8,294	9,306	9,880
ยุโรปตะวันออก	400	396	422	385	355	345	380	433
เอเชีย	6,724	6,935	7,554	6,316	5,689	5,003	5,802	6,198
ญี่ปุ่น	4,885	4,826	5,061	4,083	3,627	3,170	3,748	3,884
จีน	422	384	453	403	361	271	326	405
เกาหลีใต้	364	499	662	618	639	618	627	705
ไทย	59	74	87	74	67	56	66	67
อเมริกาใต้	2,957	2,733	2,941	2,531	1,815	1,522	1,645	1,820
แคริเบียน	1,161	1,258	1,331	1,202	1,053	998	1,095	1,135
อเมริกากลาง	697	731	822	771	704	656	692	696
โอเชียเนีย	639	667	731	586	529	525	660	737
ตะวันออกกลาง	587	625	702	644	483	447	502	527
แอฟริกา	258	274	295	287	241	236	241	252
รวม	**46,377**	**48,509**	**51,238**	**46,927**	**43,581**	**41,218**	**46,084**	**49,402**
เปลี่ยนแปลง	-3%	5%	6%	-8%	-7%	-5%	12%	7%

Sources: U.S. Department of Commerce, ITA, Office of Travel & Tourism Industries; Statistics Canada (Canada); Banco de Mexico/ Secretaria de Turismo (Mexico)

Note: p = preliminary estimate subject to revision.

สำหรับนักท่องเที่ยวจากเอเชียที่เข้าไปในสหรัฐฯมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 13 หรือประมาณ 6 พันล้านคนในปี 2548 ซึ่งกว่าครึ่งเป็นนักท่องเที่ยวจากญี่ปุ่น รองๆลงมาได้แก่ นักท่องเที่ยวจีน และเกาหลี ส่วนนักท่องเที่ยวไทยนั้นมีเพียง 6 – 8 หมื่นคน ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.14 ของนักท่องเที่ยวที่ไปสหรัฐฯ เท่านั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่านักท่องเที่ยวไทยแทบจะไม่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวของสหรัฐฯ เลย แต่นักท่องเที่ยวของสหรัฐฯ กลับมีความสำคัญมาก

พอสมควรต่อไทยดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น การเปิดเสรีด้านนี้จึงอาจจะเกิดประโยชน์ร่วมแก่ทั้งสองฝ่ายไม่สมดุลกันแต่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจริงขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ได้และการจัดการการท่องเที่ยวของประเทศนั้นๆ

ตารางที่ 5.10: ดุลการค้าบริการการท่องเที่ยวของสหรัฐอเมริกา

ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

	2541	**2542**	**2543**	**2544**	**2545**	**2546**	**2547**	**2548**
รายรับ	91,423	94,586	103,087	89,819	83,651	80,041	93,398	102,611
รายจ่าย	76,454	80,278	88,979	82,833	78,684	78,401	89,473	95,241
รายได้สุทธิ	14,969	14,308	14,108	6,986	4,967	1,640	3,925	7,370
เปลี่ยนแปลง	-38%	-4%	-1%	-50%	-29%	-67%	144%	88%

ที่มา: U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, Office of Travel and Tourism Industries from the Bureau of Economic Analysis.

การท่องเที่ยวเป็นสาขาบริการที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาเช่นกัน ดังจะเห็นจากความสามารถในการสร้างมูลค่ารายรับถึง 102.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2548 และมีดุลการค้าภายหลังหักรายจ่ายประมาณ 7.4 พันล้านดอลลาร์ในปีเดียวกันทำให้สหรัฐยังคงได้ดุลทางการค้าบริการท่องเที่ยวอยู่ (ตารางที่ 5.10)

5.5 สถาบันและกลไกที่เกี่ยวข้องกับบริการการท่องเที่ยวของไทย

ประเทศไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่ทว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญยังไม่สมบูรณ์หรือยังติดขัดในส่วนของการปฏิบัติจริง ในทางการดำเนินงานจริงนั้นยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมเป็นการเฉพาะอย่าง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวก และง่ายต่อการบริหารจัดการ โดยยังคงมีกลไกของรัฐคอยควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่ การบริหารประเทศนั้นเราจะเห็นบทบาทที่มากขึ้นของภาคเอกชน ทำให้การบริการการท่องเที่ยวของไทยแตกต่างจากหลายประเทศเช่นจีน อย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วฝ่ายราชการจะริเริ่มและกรุยทางให้แก่ภาคเอกชนดำเนินการต่อไป

หน่วยงานราชการและที่มิใช่ราชการที่สำคัญในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและบริการการท่องเที่ยวมีอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งต่างมุ่งส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยือนและใช้จ่ายเงินให้แก่ประเทศไทย แต่ละหน่วยงานมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

5.5.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทย โดยมีอำนาจควบคุมตรวจสอบธุรกิจท่องเที่ยวบางอย่างเท่านั้น ได้แก่ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ แต่จะไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบส่วนธุรกิจท่องเที่ยวอื่นๆ เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก และอื่นๆ ที่เป็นของเอกชน ดังนั้นจึงเกิดมีปัญหาในบางพื้นที่มีการก่อสร้างโรงแรมเพิ่มมากขึ้น จนมีการแข่งขันกันด้วยการตัดราคาห้องพักและบริการอื่นๆ ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน ทำให้การท่องเที่ยวได้รับผลกระทบในทางลบเมื่อการแข่งขันกลายเป็นการขาดความรับผิดชอบในการบริการ หรือมีการสร้างความเสียหายจนยากแก่การเยียวยาดังเช่นในกรณีของ “ทัวร์ศูนย์เหรียญ”[17] เป็นต้น

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยรวมถึงการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาการท่องเที่ยวและพัฒนาระบบเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้ รวมทั้งการสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศต่างๆ โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน นโยบายการท่องเที่ยวที่กล่าวถึงมักจะหมายถึงการส่งเสริมการเดินทางเข้าและออกของนักท่องเที่ยวทั่วไป นอกจากนี้ยังมีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน รวมทั้งให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาทรัพยากรท่องเที่ยวและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐาน รวมทั้งการผลิตและพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ให้มีปริมาณสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และมีคุณภาพได้มาตรฐานระดับนานาชาติมากขึ้น เพื่อรองรับกับนโยบายการเปิดเสรีด้านการบริการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีสำนักงานภูมิภาคในประเทศ 22 แห่ง ในต่างประเทศ 17 แห่ง และมีสถาบันฝึกอบรมวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยวบางแสน จังหวัดชลบุรีอีก1 แห่ง

มาตรการหนึ่งที่นิยมนำมาใช้ในระยะหลังๆคือการจัด Road Show และการพัฒนากิจกรรมต่างๆในประเทศเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกันภาคเอกชนเองก็พยายามพัฒนาสินค้าท่องเที่ยวขึ้นมาให้เป็นแม่เหล็กในการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าสู่จังหวัดของตนเอง

---

[17] การแข่งขันชิงตัวนักท่องเที่ยวโดยนักท่องเที่ยวไม่เสียค่าเดินทาง จากนั้นก็นำนักท่องเที่ยวมาต้มตุ๋นในการให้บริการ เช่นบังคับให้ซื้อสินค้าและบริการในราคาสูงมากๆ เพื่อเอาทุนคืน ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการปัญหาความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (Asummetric Information) เพราะนักท่องเที่ยวมีข้อมูลน้อยกว่าบริษัทนำเที่ยว ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการคัดสรรโดยปรปักษ์ (Adverse Selection) เนื่องจากแยกไม่ได้ว่าบริษัทนำเที่ยวใดมีความซื่อสัตย์ จึงไม่ยินดีจ่ายราคาสูง ส่งผลให้แข่งขันกันต้ดราคาและทำให้บริษัทที่คุณภาพสูงอยู่ไม่ได้ ไม่สมมาตรของสารสนเทศยังนำไปสู่ปัญหาคุณธรรมวิบัติ (Moral Hazard) เนื่องจากนักท่องเที่ยวไม่สามารถตรวจสอบพฤติกรรมของบริษัทนำเที่ยวได้สมบูรณ์จึงเกิดการต้มตุ๋นกันขึ้น

5.5.2 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 ในหมวด 5 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ และสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวมีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนามาตรฐานการบริการด้านท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยว และแนวทางการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

(2) จัดทำแผนพัฒนาบริการการท่องเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และ สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด

(3) จัดทำแผนพัฒนาทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

(4) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(5) ติดตามและประเมินผลงานด้านพัฒนาการท่องเที่ยว

(6) ส่งเสริม สนับสนุนกิจการภาพยนตร์ ทั้งภาคการผลิต การบริการ และกิจการที่เกี่ยวข้อง

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

5.5.3 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment)

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติโครงการลงทุนในภาคเกษตรกรรม ประมง การสำรวจและขุดเจาะแร่ การผลิตและการบริการ ในกรณีที่ผลผลิตสินค้าหรือบริการ (1) ไม่เพียงพอหรือต้องการส่งเสริมการนำกระบวนการผลิตใหม่ ๆ มาใช้ (2) มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศและต่อความมั่นคงของชาติ หรือ (3) มีความเหมาะสมในเชิงเทคโนโลยีและเชิงเศรษฐกิจ และมีมาตรการป้องกันที่เพียงพอต่อความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะโครงการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังคงรักษานโยบายการให้สิ่งจูงใจเป็นพิเศษต่อโครงการลงทุน ซึ่ง

- ประกอบกิจการในต่างจังหวัด
- จัดตั้งหรือพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรม
- พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน
- อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและลดปัญหาสิ่งแวดล้อม
- อนุรักษ์พลังงานหรือชดเชยการนำเข้าพลังงาน
- ถ่ายทอดการพัฒนาเทคโนโลยี
- สร้างดุลการชำระเงินให้แข็งแกร่ง

สิ่งจูงใจที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาให้แก่โครงการลงทุน ขึ้นอยู่กับพื้นที่ลงทุนที่กำหนดขึ้นเป็นเขตตามประกาศของสำนักงานฯ โดยมีสิ่งจูงใจดังนี้

- **เขต 1**
  - ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี สำหรับโครงการส่งออกไม่ต่ำกว่า 80 % ของยอดขายทั้งหมด และตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม
  - ได้รับการลดอากรขาเข้าเครื่องจักร 50% สำหรับโครงการส่งออกไม่ต่ำกว่า 80% ของยอดขายทั้งหมด หรือตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม
  - ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัตถุสำคัญ ที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออกเป็นเวลา 1 ปี
- **เขต 2**
  - ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี แต่ขยายได้ถึง 7 ปี สำหรับโครงการที่ตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม
  - ได้รับการลดอากรขาเข้าเครื่องจักร 50%
  - ได้รับการลดอากรขาเข้าและวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก 1 ปี

- **เขต 3**
  - ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี
  - ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
  - ได้รับการลดอากรขาเข้าและวัตถุดิบสำคัญ ที่ใช้ผลิตเพื่อขายภายในประเทศ 75%
  - ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าและวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ผลิตเพื่อการส่งออก 5ปี
  - ได้รับการลดภาษีเงินได้นิติบุคคล 50% เป็นเวลา 5 ปี ภายหลังได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแล้ว
  - ได้รับการหักค่าใช้จ่ายน้ำ ไฟฟ้า และขนส่งเป็น 2 เท่า เป็นเวลา 10ปี นับตั้งแต่วันแรกที่มีการขาย
  - ได้รับการหักค่าติดตั้งหรือค่าก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกหรือโครงสร้างพื้นฐานออกจากกำไรสุทธิ 25%

5.5.4 หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือองค์กรท้องถิ่นที่มีอำนาจในการอนุญาตและควบคุมตรวจสอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาต และควบคุมการก่อสร้างอาคารโรงแรมหรือสถานบริการ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้อนุญาตและควบคุมร้านอาหาร ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง

5.5.5 องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง

สมาคมการค้า ตามประเภทธุรกิจที่รวมตัว เช่น สมาคมผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นที่รวมของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม สมาคมมัคคุเทศก์เป็นที่รวมของผู้ประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์ สมาคมผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวเป็นที่รวมของผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว สมาพันธ์ธุรกิจการท่องเที่ยวส่วนภูมิภาค ฯลฯ เป็นต้น หอการค้าจังหวัดและหอการค้าต่างประเทศ เป็นที่รวมของผู้ประกอบธุรกิจทุกชนิดทั้งในและนอกประเทศ ที่มาประกอบธุรกิจในไทย เป็นต้น สมาคมการค้าและหอการค้ามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุน และสร้างสรรค์และพิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกของตนเป็นอย่างมาก

5.6 การวิเคราะห์การเปิดเสรีการท่องเที่ยว

รูปแบบการเปิดเสรีการท่องเที่ยวเป็นไปเช่นเดียวกับการเปิดเสรีบริการตามข้อตกลงการค้าเสรีภาคบริการ หรือ General Agreement on Trade in Services (GATS) ขององค์การการค้าโลกซึ่งประกอบด้วยสี่รูปแบบ (Mode of supply) ดังนี้

- Mode 1: การให้บริการข้ามแดน (Cross-border Supply) เป็นการผลิตและขายบริการข้ามพรมแดน เช่นการจองตั๋วและที่พัก โดยที่ผู้ให้บริการอยู่นอกเขตแดนชาติของผู้บริโภค
- Mode 2: การรับบริการข้ามแดน (Consumption Abroad) เป็นการรับบริการโดยผู้รับบริการเดินทางข้ามพรมแดนไปยังผู้ให้บริการ เช่นการเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศที่ให้บริการ
- Mode 3: การให้บริการผ่านการตั้งสาขาของบริษัทต่างชาติ (Commercial Presence) เป็นการค้าบริการโดยผ่านการเปิดสำนักงานสาขาในต่างประเทศ เช่น การตั้งโรงแรมหรือบริษัทนำเที่ยวของบริษัทต่างชาติในไทย
- Mode 4: การให้บริการผ่านการเคลื่อนย้ายคนต่างชาติ (Movement of Natural Persons) การเข้ามาให้บริการของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ให้บริการนั้นๆ เช่นมัคคุเทศก์ เป็นต้น

จะสังเกตได้ว่าการค้าบริการในสองรูปแบบแรกนั้นไม่มีการส่งปัจจัยการผลิตบริการข้ามพรมแดนประเทศ ในขณะที่สองรูปแบบหลังนั้นมีการส่งปัจจัยการผลิตข้ามไปยังพรมแดนของผู้บริโภคในรูปของการประกอบการใน Mode 3 และในรูปของปัจจัยแรงงานใน Mode 4 (ดูตารางที่ 5.11 ประกอบ)

ตารางที่ 5.11: รูปแบบของการค้าบริการ (Mode of supply)

ที่ตั้งของผู้ให้บริการ	Mode of Supply	ตัวอย่างของบริการการท่องเที่ยว
ตั้งอยู่นอกเขตแดนของชาติของผู้บริโภค	Cross-boarder supply	การจองตั๋วโดยสารและที่พักข้ามประเทศ
	Consumption abroad	การเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ
ตั้งอยู่ในเขตแดนของชาติของผู้บริโภค	Commercial Presence	การเข้ามาเปิดสาขาของโรงแรม สายการบินจากต่างประเทศ
	Presence of Natural Persons	การเข้ามาให้บริการโดยผู้บริหารโรงแรมหรือมัคคุเทศก์ต่างชาติ

ที่มา: ดัดแปลงจาก ชยันต์ และคณะ (2540)

ในส่วนการเปิดเสรีการท่องเที่ยวสำหรับประเทศไทยนั้น ประเด็นส่วนใหญ่น่าจะอยู่ที่การค้าบริการรูปแบบที่สามและสี่เพราะเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในวงการท่องเที่ยวโดยตรง เช่นการเปิดให้ต่างชาติเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์ และการเปิดสำนักงานในไทยซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงความสามารถของการแข่งขันหรือไม่ เป็นต้น

การศึกษานี้จะคำนึงถึงเงื่อนไขของการเปิดเสรีของแต่ละประเทศที่จะกำหนดในด้านการเข้าถึงตลาด (Market Access) ซึ่งกำหนดว่าแต่และประเทศจะยินยอมให้ผู้ประกอบการและบริการของต่างชาตินั้นเข้าถึงตลาดได้มากน้อยเพียงใด มีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคหรือไม่ การเปิดเสรีบริการยังอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดของผู้ประกอบการในแต่ละส่วนของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ของการให้บริการการท่องเที่ยวของประเทศด้วย ตัวอย่างเช่นอาจส่งเสริมให้บรรษัทข้ามชาติสามารถผูกขาดการให้บริการในกิจการที่มีความประหยัดเนื่องจากขนาดการผลิต เช่น กิจการโรงแรม และสายการบิน เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการในระดับห่วงโซ่อุปทานอื่นๆ ถูกเอารัดเอาเปรียบยิ่งขึ้น อำนาจผูกขาดและกำลังเงินทุนที่มากขึ้นนี้อาจส่งผลต่อการบุกรุกทำลายสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้นกว่าเดิม แต่ถ้านักลงทุนต่างชาตินำเอาการดูแลสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ประเทศของตน หรือบริษัทของตนยึดถือปฏิบัติอยู่มาใช้เมื่อเข้ามาลงทุนในประเทศไทยก็จะส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมและการดูแลสิ่งแวดล้อมดีขึ้น

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ด้วย ซึ่งเป็นตัวกำหนดว่าผู้ประกอบการและบริการของต่างชาตินั้นจะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกับที่เป็นของประเทศเจ้าบ้านหรือไม่ ซึ่งในกรณีของสหรัฐฯ นั้น ไทยได้มีสนธิสัญญาทางไมตรีกับ

สหรัฐอเมริกา (Treaty of Amity and Economic Relations)[18] ซึ่งได้ให้สิทธิการประติบัติเยี่ยงคนชาติแก่บริษัทของสหรัฐฯ ในกิจการแทบทุกชนิดอยู่แล้ว[19] ดังนั้นการทำความตกลงเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐฯ จึงไม่น่าจะมีผลต่อบริษัทสหรัฐในการได้รับการประติบัติเยี่ยงคนชาติมากนัก ในทางตรงกันข้ามสนธิสัญญาทางไมตรีก็ดีหรือความตกลงเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐฯ ล้วนมิได้มีการพิจารณาประเด็นความแตกต่างของรายละเอียดของกฎระเบียบของสหรัฐฯ ในระดับประเทศและระดับมลรัฐ ภายใต้ข้อตกลงต่างๆ ข้างต้น สหรัฐฯ ยังสามารถกีดกันบริษัทของไทยด้วยกฎระเบียบระดับมลรัฐของตนได้

สำหรับผลกระทบที่จะมีต่อรูปแบบการค้าใน Mode 4: การให้บริการผ่านการเคลื่อนย้ายคนต่างชาตินั้น ก็คาดว่าจะมีผลที่ดีต่อไทยไม่มากเนื่องจากสหรัฐฯ เองก็ไม่มีความประสงค์ที่จะเปิดในส่วนนี้ของตนเพราะเกรงว่าจะมีการเคลื่อนย้ายของคนงานไทยในอาชีพอิสระต่างๆ เข้าไปยังสหรัฐฯ มากเกินไป และจะกระทบต่อตลาดแรงงานของตน ส่วนแรงงานของสหรัฐฯ นั้นก็อาจจะไม่มีแรงจูงใจที่จะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในไทยมากนัก เนื่องจากมีต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สูงมาก สำหรับประเทศไทยความเสี่ยงก็อยู่ที่การเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือซึ่งไม่พึงประสงค์ที่อาจจะมีมากขึ้นจากการควบคุมที่หละหลวมและปัญหาการฉ้อฉลในระบบของเราเองที่เป็นเรื่องใหญ่กว่า

ประเด็นที่ความตกลงเปิดการค้าเสรีกับสหรัฐฯ จะมีผลกระทบต่อไทย น่าจะมาจากข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนมากกว่า จากการที่สหรัฐฯ มีการนิยามคำว่า การยึดกิจการโดยอ้อม (Indirect Expropriation) ค่อนข้างกว้างขวางมาก ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐบาลไทยไม่สามารถออกกฎเกณฑ์หรือบังคับใช้กฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมบางประการที่ส่งผลให้กิจการหรือผลกำไรของบริษัทสหรัฐฯ ได้รับการกระทบกระเทือน ดังที่ได้เกิดขึ้นแล้วกับกรณีระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดา ภายใต้ความตกลง NAFTA (ดูการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ในบทว่าด้วยการลงทุน)

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่อยู่นอกวงการท่องเที่ยว เช่นประเด็นเรื่องความมั่นคงและประเด็นทางสังคมเป็นต้น การเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวอาจจะทำให้ไทยต้องปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้า ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ประกอบการในประเทศและจาก

---

[18] สนธิสัญญาดังกล่าวได้ลงนามมาตั้งแต่ 29 พฤษภาคม 2511

[19] อย่างไรก็ดีสนธิสัญญาทางไมตรีมีการระบุข้อสงวนว่า ประเทศคู่สัญญาอาจไม่ให้สิทธิแก่นักลงทุนอีกฝ่ายหนึ่งในการประกอบธุรกิจต่อไปนี้ การสื่อสาร ธุรกิจที่เป็นที่ไว้วางใจ การรับฝากเงินและธนาคาร การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ธุรกิจการค้าด้านการเกษตร และการประกอบวิชาชีพต่าง เช่น กฎหมาย แพทย์ สถาปนิก เป็นต้น นอกจากนี้ สนธิสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้ให้สิทธิแก่นักลงทุนสหรัฐในการถือครองที่ดิน และสิทธิในการเข้าเมือง ดู จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ความตกลงด้านการลงทุนในเอฟทีเอไทย-สหรัฐ : ก้าวหนึ่งของความพยายามในการสร้างข้อตกลงพหุภาคีด้านการลงทุน, ข้อมูล online ที่

http://www.ftawatch.org/autopage1/show_page.php?t=8&s_id=1&d_id=1

ต่างประเทศ[20] ท้ายที่สุดทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและสังคมตามมาได้ อย่างไรก็ดีการศึกษานี้จะพิจารณาเฉพาะความเชื่อมโยงสู่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นการเฉพาะ

ในส่วนต่อไปของรายงานเป็นการทบทวนการเปิดเสรีภาคบริการ (Services) ซึ่งรวมการท่องเที่ยวของออสเตรเลียกับสหรัฐฯ ชิลีกับสหรัฐฯ และอเมริกากลางกับสหรัฐฯ (CAFTA-สหรัฐฯ) เพื่อตอบคำถามว่าประเทศหรือกลุ่มประเทศเหล่านั้นได้รับประโยชน์เพียงใดจากข้อตกลงทวิภาคีทางการค้าและการลงทุนกับสหรัฐฯ (โดยเน้นที่ข้อบทสิ่งแวดล้อม การให้บริการข้ามพรมแดนและผู้ให้บริการ หรือ Professional Services) หลังจากนั้นจะเป็นการแสดงผลการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากคำถามที่น่าจะมีความสำคัญมากคือปัจจุบันประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันในด้านนี้เพียงใด แล้วการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวให้มากขึ้นจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันนั้นดีขึ้นหรือไม่ แม้ว่านี่มิใช่เป็นคำถามหลักของการวิจัยแต่ก็เป็นการตรวจสอบ “ภูมิ” เบื้องต้นของอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทยและเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ผลจากการเปิดเสรี

5.6.1 ข้อตกลงทางการค้าออสเตรเลียกับสหรัฐฯ

ออสเตรเลียมีสถานภาพค่อนข้างพิเศษกับสหรัฐฯเนื่องจากความเป็นพันธมิตรอย่างแนบแน่นทางการเมือง และการต่อสู้กับการก่อการร้าย การเจรจาทางการค้าแบบทวิภาคีจึงค่อนข้างผ่อนปรนแต่ภาคประชาสังคมที่ติดตามการเจรจาการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนกับสหรัฐฯได้วิเคราะห์ข้อตกลงสุดท้ายแล้วยังมีความเห็นว่าสหรัฐฯยังไม่ยอมเสียเปรียบเป็นพิเศษแก่มหามิตรพิเศษนี้แต่อย่างใดโดยเฉพาะในส่วนของภาคบริการ

สาระในส่วนภาคบริการนั้นใช้ Negative list approach คือระบุข้อห้ามหรือระบุสาขาที่ไม่เปิดเสรี โดยมี2 ภาคผนวกประกอบด้วย Non-conforming measures ที่แยกออกมาจากข้อตกลง (carved out)โดยไม่สามารถทำให้เข้มงวดกว่าที่ตกลงแล้วได้ ในภาพรวมการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากข้อตกลงที่เกิดขึ้นตกแก่สหรัฐฯมากกว่าออสเตรเลียเพราะฝ่ายแรกมิได้เปิดกว้างกว่าที่เสนอเปิดเสรีไว้แล้วกับข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกที่เรียกว่า GATS นอกจากนี้ยังมีการแยกส่วนของบริการวิชาชีพ (Professional service) ออกมาไม่ให้ครอบคลุมรูปแบบที่สี่ (Mode 4) โดยที่ประเทศคู่สัญญาสามารถสร้างมาตรการใหม่ๆ ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับมาตรา XVI ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการเปิดเสรีด้านบริการ หรือ GATS สาระของข้อตกลงมุ่งไปที่การให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสของระเบียบข้อบังคับ (Transparency regulation) ที่ประกอบด้วยมาตรฐานทางเทคนิค (Technical

[20] ความเหลื่อมล้ำที่เห็นได้ชัดเจนระหว่างเอกชนไทยและเทศประการหนึ่งคือการฟ้องร้องรัฐโดยเอกชนในสาระ(context)ด้านสิ่งแวดล้อมที่บทว่าด้วยการลงทุนได้เปิดทางไว้ให้แก่เอกชนเทศ (จึงกังขากันว่าจะเป็นการใช้หลัก MFNอย่างสุดโต่งหรือไม่)

Standard) และ Qualification Procedure ในข้อตกลงยังมีการจัดตั้ง Professional Services Working Group ที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานด้านการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพซึ่งกันและกัน (Mutual Recognition Agreement)[21] หรือ MRA ภายใน 2 ปีหลังใช้ข้อตกลง

5.6.2 ข้อตกลงทางการค้าชิลีกับสหรัฐฯ

ข้อตกลงนี้ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาสหรัฐฯในปี พ.ศ. 2546 นับเป็นข้อตกลงทวิภาคีฉบับแรกระหว่างสหรัฐฯกับประเทศทางอเมริกาใต้ ในฉบับสุดท้ายที่ลงนามกันไปแล้วมีสาระที่เกี่ยวกับการให้บริการข้ามพรมแดน (Cross border services) ที่เปิดเสรีเฉพาะในส่วนที่ดูจะให้ประโยชน์แก่สหรัฐฯมาก กล่าวโดยสรุปดังนี้

- การเปิดเสรีผูกพันทุกระดับของการให้และใช้อำนาจรัฐ รวมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐแต่ใช้อำนาจแทนรัฐเมื่อได้รับมอบหมาย
- เป็นที่น่าสังเกตว่าคำนิยามของ Cross-border supply หรือ services ที่ให้ไว้มีสามความหมายที่กว้างขวางมาก แต่แตกต่างจาก “การลงทุน” ในบทว่าด้วยการลงทุน คือ
  - การให้บริการที่ข้ามพรมแดนประเทศ
  - การให้บริการในเขตประเทศแก่บุคคลอีกชาติหนึ่ง
  - การให้บริการของสัญชาติชาติหนึ่งในอีกดินแดนหนึ่ง
- ไม่มีการผูกพันการเปิดเสรีแก่การเคลื่อนย้ายคนตามรูปแบบที่4 (Mode 4) คล้ายกับข้อตกลงที่สหรัฐฯทำไว้กับออสเตรเลีย ทำให้โอกาสที่จะ “ส่งออก” ผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพมิอาจกระทำได้ หรือทำได้ยากเช่นก่อนเปิดเสรี
- ข้อตกลงยอมให้มี Temporary Licensing สำหรับ Professional Services แต่ต้องมีการทบทวนทุกๆสามปี
- มาตรา 11.5 ห้ามไม่ให้บังคับให้มีการเปิดสำนักงานสาขาเพื่อประกอบการให้บริการข้ามพรมแดน
- ในด้านของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีการนำเอามาตรา 20 ของ GATT (ข้อยกเว้นทั่วไป หรือ General Exception) และมาตรา 14 ของ GATS มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง และถือว่าเป็นส่วนของการนำเอามาตรการสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายของการคุ้มครองชีวิตหรือ สุขภาพของ มนุษย์ สัตว์และ พืช
- สาระสำคัญของบทที่ 19 ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงทวิภาคีนี้ อย่างไรก็ดี ข้อความในส่วนของวัตถุประสงค์ของบทยังคงเน้นให้ความสำคัญแก่การค้าเป็นหลัก

[21] ซึ่งทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้รับการรับรองในประเทศคู่สัญญาหนึ่งได้รับการรับรองในอีกประเทศคู่สัญญาด้วย

หรืออาจจะกล่าวได้ว่ามีบทนี้เพื่อหาหนทางทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าภายใต้ข้อตกลงฉบับนี้ อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา 19.2(3) เขียนบังคับไว้ว่ามิให้มีการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมนอกขอบเขตอำนาจรัฐของตนเอง ทำให้ประเทศคู่สัญญามีเสรีภาพในการบังคับใช้กฎหมายของตนเอง

- การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมร่วมกันตามข้อตกลงนี้มีการจัดตั้ง Environmental Affairs Council ที่ประกอบด้วยกรรมการในระดับคณะรัฐมนตรี มาตรา16.7 แจกแจงขั้นตอนในการแก้ไขความขัดแย้งเมื่อมีปัญหาในการบังคับใช้ข้อบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมนี้ โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา 16.7 (10) เปิดทางให้มีการจัดทำการแก้ไขความขัดแย้งตามข้อตกลงที่ทั้งคู่เป็นภาคีเป็นเรื่องเฉพาะถ้าหากทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ (แต่ไม่ครอบคลุมกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นภาคีเท่านั้นจะไม่ครอบคลุมถึง ทำให้การแก้ปัญหายังต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทวิภาคี) ซึ่งในกรณีหลังนี้ผูกพันกับสถานภาพของสหรัฐกับข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements) โดยตรง เป็นที่น่าสังเกตว่าภาษาที่เขียนไว้ในลักษณะลอยๆคล้ายๆกับการอารัมภบทและไม่น่าจะมีนัยยะใดๆในทางปฏิบัติที่จะบังคับให้สหรัฐฯต้องปฏิบัติตามข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเขียนไว้ว่า (มาตรา 19.9X Parties recognize the importance of multilateral environmental agreements, including the appropriate use of trade measures in such agreements to achieve specific environmental goals….
- ในทำนองที่คล้ายคลึงกันกับเรื่องข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 19.10 Principles of corporate stewardship กล่าวลอยๆว่าให้แต่ละภาคี “encourage” ให้ ภาคธุรกิจที่ทำธุรกรรมในประเทศของตนเองผนวกหลักการที่ดีหรือด้านธรรมาภิบาล(ที่ตกลงไว้แล้ว)โดยสมัครใจในการทำธุรกรรม เมื่ออ่านข้อความนี้จบทำให้ไม่เห็นหนทางที่จะเกิดในทางปฏิบัติ และยังไม่เป็น”การเป็นผู้นำที่ดี”ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล จากฝ่ายสหรัฐฯในการเข้าไปลงทุนในประเทศที่ตนเองเชื่อว่ามีความด้อยธรรมภิบาลกว่าฝ่ายตนเอง
- สาระในภาคผนวกเกี่ยวกับ Environmental Cooperation แทบจะไม่ให้ประโยชน์แก่ประเทศชิลีเลย เพราะในภาคผนวก 19.3(5) สรุปว่าการดำเนินการตามข้อตกลงนี้เป็นภาระของแต่ละฝ่ายตามทรัพยากรบุคคลากรและการเงินที่มีอยู่

5.6.3 ข้อตกลงทางการค้า CAFTA กับสหรัฐฯ

ข้อตกลงฉบับนี้จัดทำระหว่างสหรัฐฯกับประเทศในอเมริกากลาง (คอสตาริกา เอลซาวาดอร์ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส นิคารากัว) และสาธารณะรัฐโดมินิกันในปีพ.ศ. 2547 เป็นผลให้เกิดการลดลงข้ออุปสรรคทางการค้าภายในสิบปีแก่สินค้าส่งออกจากสหรัฐฯประมาณร้อยละ80 ข้อตกลงสุดท้ายมีสาระสำคัญดังนี้

- โดยรวมๆ สาระของข้อตกลง CAFTA-สหรัฐฯ มีความคล้ายคลึงกับสาระของข้อตกลงสหรัฐฯ-ชิลีมาก เป็นที่น่าสังเกตว่า ในส่วนของ Professional Services ในข้อตกลง CAFTA นี้ถูกแยกออกมาอย่างเด่นชัดและมีรายละเอียดมากภายใต้ภาคผนวกที่ 11.9 สาระโดยรวมคือการจัดให้มีการทำมาตรฐานและทำ Mutual Recognition ระหว่างกันโดยการตัดสินของคณะกรรมการร่วม (Commission) ซึ่งมีอำนาจในการทบทวนทุกๆ สามปี ในขณะเดียวกันก็เห็นชอบให้มีการอนุญาตชั่วคราว (Temporary Licensing) ตามความเห็นชอบร่วมของทั้งสองฝ่าย
- สิ่งที่น่าพรั่นพรึงต่อการเจรจากับสหรัฐฯปรากฏให้เห็นใน Annex 11.13 ที่มีข้อความอ้างถึงกฎหมายและมาตราเฉพาะในกฎหมายของแต่ละประเทศว่าต้องมีการระงับใช้หรือเปลี่ยนแปลงอย่างไรให้สอดคล้องกับข้อตกลงที่จัดทำขึ้นนี้ ทำให้เกิดข้อสังเกตว่าการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีนี้จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเพราะจะต้องกระทบกับกระบวนการนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ
- มาตรา 21.1 ในบทที่ 21 กล่าวถึงข้อยกเว้นทั่วไปที่เหมือนกับที่เขียนไว้ในข้อตกลงสหรัฐฯ-ชิลี
- บทที่ 17 สิ่งแวดล้อม มีภาษาเดียวกันกับฉบับที่สหรัฐฯจัดทำกับประเทศชิลี เพียงมีความแตกต่างในบางรายการเช่นมีการกล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับการร้องเรียน (ที่เปิดกว้างมากแก่บุคคลใดก็ได้จากทั้งสองฝ่าย)
- มาตรา 17.2 มีภาษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงทวิภาคีและข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements) ในภาษาที่กว้างขวางมากและจำกัดเฉพาะกรณีที่ทั้งสองฝ่ายเป็นภาคี โดยไม่มีเงื่อนไขบังคับให้สหรัฐฯ จึงยากที่จะเข้าใจว่าเป็นประโยชน์อย่างใดในทางปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป ภาษาในบทสิ่งแวดล้อมไม่มีความแตกต่างจากร่างที่สหรัฐฯ นำเข้าสู่การเจรจากับฝ่ายไทยมากนัก ส่วนที่แตกต่างมากคือการปรับกรณีที่ฝ่ายไทยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ ถ้าหากจะนำเอาสาระที่ปรากฏอยู่ในร่างไปใช้กับการเปิดเสรีการท่องเที่ยวแล้วน่าจะประมาณได้ว่า การเปิดเสรีมีความสำคัญมากกว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ภาษา

ที่เขียนไว้เกี่ยวกับการเปิดเสรีมีความคล้ายคลึงกันมากในเกือบทุกกรณี แตกต่างบ้างในรายละเอียดเฉพาะ

5.6.4 ความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของไทย

การวัดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวนั้นสามารถวัดได้หลายวิธี[22] ดัชนีวัดอันหนึ่งก็คือ อัตราส่วนความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage Ratio: CAR) ซึ่งปรากฏในงานของ มิ่งสรรพ์ และอัครพงศ์ (2547) อัตรา CAR ดังกล่าวมีสูตรดังนี้

$$CAR_{ij} = \frac{X_{ij} / X_j}{X_i / X}$$

โดยที่ X_{ij}= จำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศ i ที่เดินทางไปยังประเทศ j

X_j = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่เดินทางไปยังประเทศ j

X_i = จำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศ i ที่เดินทางไปยังภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

X = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่เดินทางไปยังภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

j = กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า เวียดนาม และไทย

i = ภูมิภาคต่างๆ

ดัชนีดังกล่าวเป็นดัชนีที่ดัดแปลงมาจากดัชนี Revealed Comparative Advantage (RCA) ของ Balasa, (1965) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่นิยมใช้ในการวัดความสามารถในการแข่งขันทางด้านการค้าสินค้า โดยในกรณีของดัชนี CAR จะทำการเปรียบเทียบส่วนแบ่งจำนวนนักท่องเที่ยวของประเทศ j ที่เดินทางมาจากประเทศ i (หรือ X_{ij}/X_j) ว่าสูงหรือต่ำกว่า ส่วนแบ่งจำนวนนักท่องเที่ยวเฉลี่ยของภูมิภาค (หรือ X_i/X) หากสูงกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากประเทศ i สูงกว่าของทั้งภูมิภาค แต่ถ้าต่ำกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากประเทศ i ต่ำกว่าของทั้งภูมิภาค

ผลการคำนวณของมิ่งสรรพ์ และอัครพงศ์แสดงในตารางที่ 5.12 ซึ่งพบว่าประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันทางด้านการท่องเที่ยวในทุกภูมิภาคหลัก (เนื่องจากค่า CAR สูงกว่า 1) ยกเว้น สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และอเมริกา (เนื่องจากค่า CAR ต่ำกว่า 1) เป็นที่น่าเสียดายว่า งานวิจัยดังกล่าวมิได้คำนวณค่าดัชนี CAR สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาเทียบกับประเทศไทย จึงทำให้ไม่สามารถบอกได้จากผลการคำนวณดังกล่าวโดยตรง นอกจากนี้ดัชนีดังกล่าวยังพิจารณาเฉพาะจำนวนนักท่องเที่ยวเท่านั้น ซึ่งอาจสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวที่ไม่เท่าเทียมกัน

---

[22] ดู ชยันต์ ตันติวัสดาการ; วัชรียา โตสงวน และ เพลินพิศ สัตย์สงวน โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย, เสนอต่อ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 2540.

ตารางที่ 5.12: ความได้เปรียบในการแข่งขันทางด้านการท่องเที่ยว ของประเทศลุ่มแม่น้ำโขง

ภูมิภาคที่เป็นต้นทาง	ประเทศที่เป็นปลายทาง									
	กัมพูชา		สปป.ลาว		พม่า		ไทย		เวียดนาม	
	2542	2546	2542	2546	2542	2546	2542	2546	2542	2546
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้/ อาเซียน	1.16	0.57	6.34	5.11	1.67	1.56	1.88	1.87	0.82	1.01
• กัมพูชา	-	-	6.13	4.23	-	-	-	6.47	82.66	34.54
• สปป.ลาว	3.54	1.79	-	-	-	-	14.49	8.99	20.02	27.92
• พม่า	3.00	2.28	12.12	2.78	-	-	-	7.71	0.73	1.34
• ไทย	3.31	1.13	46.23	33.97	7.78	6.18	-	-	0.87	0.95
• เวียดนาม	11.77	5.02	96.93	35.38	-	-	3.29	6.31	-	-
• อินโดนีเซีย	0.36	0.17	0.26	0.13	-	-	1.05	0.94	0.14	0.39
• ฟิลิปปินส์	0.51	0.36	0.51	0.37	-	-	1.01	1.24	0.37	0.84
• สิงคโปร์	0.57	0.24	0.09	0.07	1.10	0.88	1.21	0.89	0.30	0.26
เอเชียใต้	0.33	0.20	0.63	0.14	1.78	2.28	2.00	2.28	-	-
เอเชียตะวันออกไกล	0.92	0.62	0.31	0.35	1.82	1.47	1.59	1.52	2.13	2.40
• จีน	3.95	2.03	1.79	1.35	3.47	3.06	5.10	2.43	14.73	11.55
• ไทเป	1.62	1.52	0.13	0.18	4.81	3.23	1.77	1.68	2.83	2.90
• ญี่ปุ่น	0.42	0.23	0.21	0.30	1.10	0.98	1.05	1.11	0.55	0.92
• เกาหลีใต้	0.67	0.34	0.24	0.20	1.14	0.96	1.52	1.62	0.93	1.26
แปซิฟิก/ ออสเตรียเลีย และนิวซีแลนด์	0.86	0.68	0.59	0.61	0.59	0.79	1.12	1.02	1.07	1.18
ยุโรป	0.99	0.57	0.68	0.97	1.58	1.93	1.49	1.64	0.80	0.79
อเมริกา	0.24	0.13	0.12	0.14	0.15	0.18	0.16	0.15	0.32	0.24
แอฟริกาและตะวันออกกลาง	0.36	0.26	0.45	0.70	1.09	0.99	2.17	2.40	-	-

ที่มา: มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอัครพงศ์ อั้นทอง (2547) ความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง http://www.tat.or.th/e-journal/article-01.html

หมายเหตุ: คำนวณจาก Annual Statistical Report 2003, PATA (2004).

งานศึกษานี้จึงขอเสนอการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันอีกวิธีหนึ่งซึ่งคำนึงถึงรายได้จากการท่องเที่ยว ด้วยดัชนีรายรับการท่องเที่ยวต่อหัวสัมพัทธ์ (Relative Tourism Revenue per Head: RRP) สูตรการคำนวณดัชนีดังกล่าวมีดังนี้

$$RRP_j = \frac{R_j / X_j}{R / X}$$

โดยที่ R_j = รายรับการท่องเที่ยวของประเทศ j

X_j = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดที่เดินทางไปยังประเทศ j

R = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดของโลก

X = จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดของโลก

ดัชนี RRP ทำการเปรียบเทียบรายรับการท่องเที่ยวต่อหัวของประเทศ j (หรือ R_j/X_j) ว่าสูงหรือต่ำกว่า รายรับการท่องเที่ยวต่อหัวของโลก (หรือ R/X) หากสูงกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวต่อนักท่องเที่ยวสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก แต่ถ้าต่ำกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศ j มีความสามารถในการสร้างรายได้ต่ำกว่าของโลก นอกจากนี้ดัชนีดังกล่าวยังอาจตีความได้ว่าคือ ราคาเปรียบเทียบของการท่องเที่ยวของประเทศ j เมื่อเทียบกับราคาการท่องเที่ยวเฉลี่ยของโลกด้วยก็ได้

ตารางที่ 5.13: ดัชนีรายรับการท่องเที่ยวต่อหัวสัมพัทธ์ (Relative Tourism Revenue per Head:RRP)

	2537	**2538**	**2539**	**2540**	**2541**	**2542**	**2543**	**2544**
APEC Total	1.31	1.27	1.27	1.30	1.27	1.26	1.22	1.11
AMERICAS	1.38	1.30	1.34	1.47	1.46	1.50	1.59	1.40
United States	**1.97**	**1.99**	**2.01**	**2.16**	**2.18**	**2.20**	**2.35**	**2.38**
EAST ASIA/PACIFIC	1.28	1.33	1.33	1.27	1.20	1.17	1.14	0.89
North-East Asia	1.05	1.05	1.04	1.06	1.05	1.01	0.97	0.82
China	0.58	0.59	0.60	0.70	0.71	0.75	0.76	0.80
Taiwan	2.28	1.92	2.07	1.98	2.08	2.12	2.07	n/a
Hong Kong	1.34	1.28	1.24	1.22	1.05	0.91	0.88	0.90
Japan	1.52	1.31	1.43	1.42	1.29	1.10	1.03	n/a
South Korea	1.61	2.03	1.98	1.81	2.29	2.09	1.86	1.83
South-East Asia	1.36	1.49	1.51	1.34	1.22	1.21	1.20	0.78
Indonesia	1.81	1.65	1.68	1.42	1.33	1.42	1.65	1.57
Malaysia	0.72	0.71	0.84	0.60	0.63	0.64	0.70	n/a
Philippines	2.19	1.90	1.77	1.76	1.59	1.67	1.56	1.44
Singapore	1.88	1.78	1.63	1.29	1.36	1.34	1.27	n/a
Thailand	**1.41**	**1.50**	**1.60**	**1.34**	**1.07**	**1.11**	**1.08**	**1.00**
Australasia	2.65	2.48	2.51	2.49	2.20	2.18	2.18	2.20
Australia	2.95	2.87	2.94	2.90	2.49	2.41	2.36	2.37
New Zealand	1.90	1.44	1.36	1.30	1.38	1.55	1.68	1.77
EUROPE	0.63	0.57	0.57	0.57	0.58	0.58	n/a	n/a
World	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลการท่องเที่ยวของกลุ่ม APEC

ผลการคำนวณดัชนี RRP แสดงในตารางที่ 5.13 **พบว่าประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันทางด้านการท่องเที่ยวสูงกว่าหนึ่งมาโดยตลอดแต่กำลังมีแนวโน้มที่ลดลง** โดยมีค่าเท่ากับ 1.41 ในปี 2537 และมีค่าสูงที่สุดที่ 1.60 ในปี 2539 จากนั้นก็มีค่าตกลงมาโดยตลอดจนมีค่าเท่ากับหนึ่งในปี 2544 ซึ่งน่าจะเป็นผลสะท้อนจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพ ทำให้และรายได้ต่อหัวลดลงโดยเปรียบเทียบกับรายได้ต่อหัวของโลก การมุ่งเน้นปริมาณ

นักท่องเที่ยวดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นชัดเจนได้จากผลการคำนวณการเปลี่ยนแปลงของรายได้ท่องเที่ยวเนื่องจากผลทางด้านปริมาณที่แสดงไว้ในตารางที่ 5.14 จะเห็นว่ารายได้การท่องเที่ยวของไทยในทุกปีนั้นเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีหลังๆ นั้น มีค่าเกินกว่าร้อยเปอร์เซนต์ ในทางกลับกันผลทางด้านราคากลับมีสัดส่วนที่มีแนวโน้มลดลงมาตั้งแต่ปี 2538 และติดลบอย่างหนักในช่วงปี 2541 ในช่วงที่ไทยมีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจทางการเงิน จากนั้นผลทางด้านราคาก็เพิ่มขึ้นชั่วคราวในปีถัดมา แล้วกลับไปติดลบอีกครั้งในช่วงปี 2543-2544

สำหรับดัชนี RRP ของประเทศในกลุ่มอาเซียด้วยกัน แม้จะมีดัชนีสูงกว่าหนึ่งเช่นกัน (ยกเว้นมาเลเซีย) ต่างก็มีดัชนีที่มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกับประเทศไทย ทั้งนี้ยกเว้นแต่ประเทศอินโดนิเซียที่มีแนวโน้มค่อนข้างคงตัว สาเหตุสำคัญนั้นก็คล้ายกับของไทยคือมีเน้นการเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยว การเพิ่มขึ้นของรายได้จึงมาจากผลทางปริมาณนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ทำให้ผลทางด้านราคามีแนวโน้มลดลง

ในทางตรงกันข้าม ดัชนี RRP ประเทศสหรัฐอเมริกาในตารางที่ 5.13 กลับแสดงว่าสหรัฐฯ มีความสามารถในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด และมีค่าสูงกว่าของประเทศในกลุ่มอาเซียมาก ซึ่งเมื่อพิจารณจากข้อมูลในตารางที่ 5.14 แล้วก็จะพบว่าการเปลี่ยนแปลงของรายได้การท่องเที่ยวของสหรัฐอเมริกามาจากผลทางด้านราคาที่สูงกว่าผลทางด้านปริมาณมากในช่วงปี 2537 – 2538 จากนั้นผลทางด้านราคาลดความสำคัญลง แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่สูงในช่วงปี 2539 – 2540 จากนั้นก็หันมาเน้นด้านปริมาณเช่นกัน อย่างไรก็ดีในปี 2544 สหรัฐฯก็ประสพกับปัญหาด้านรายได้การท่องเที่ยวอย่างมากจากเหตุการณ์ 9 กันยายน 2001 ทำให้ทั้งผลด้านราคาและปริมาณในปีดังกล่าวติดลบอย่างหนัก

ตารางที่ 5.14: การเปลี่ยนแปลงของรายได้ท่องเที่ยวเนื่องจากผลทางด้านราคาและปริมาณนักท่องเที่ยว

หน่วย: ร้อยละ

	2537		2538		2539		2540	
	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ
APEC Total	**61.4**	**38.6**	**42.5**	**57.5**	**11.8**	**88.2**	**-153.9**	**53.9**
AMERICAS	**39.4**	**60.6**	**57.1**	**42.9**	**43.5**	**56.5**	**103.1**	**-3.1**
United States	343.2	-243.2	139.9	-39.9	26.7	73.3	58.1	41.9
EAST ASIA/PACIFIC	**61.3**	**38.7**	**52.6**	**47.4**	**13.3**	**86.7**	**-92.6**	**-7.4**
North-East Asia	**79.9**	**20.1**	**66.5**	**33.5**	**6.4**	**93.6**	**-86.7**	**-13.3**
China	98.0	2.0	74.3	25.7	17.7	82.3	74.4	25.6
Taiwan	-60.8	160.8	-293.6	393.6	89.0	11.0	-108.9	8.9
Hong Kong	36.9	63.1	41.9	58.1	-8.3	108.3	-23.6	-76.4
Japan	-174.2	74.2	-51.8	-48.2	41.5	58.5	-60.4	160.4
South Korea	20.8	79.2	87.6	12.4	-34.9	-65.1	-199.3	99.3
South-East Asia	**36.3**	**63.7**	**45.0**	**55.0**	**32.9**	**67.1**	**-90.2**	**-9.8**
Indonesia	10.5	89.5	13.9	86.1	18.9	81.1	-117.5	17.5
Malaysia	80.2	19.8	71.0	29.0	135.3	-35.3	-71.9	-28.1
Philippines	-88.0	188.0	-54.7	154.7	-58.7	158.7	-73.4	173.4
Singapore	29.5	70.5	66.1	33.9	-162.0	62.0	-95.7	-4.3
Thailand	51.1	48.9	57.9	42.1	66.4	33.6	-103.3	3.3
Australasia	**50.2**	**49.8**	**28.4**	**71.6**	**21.5**	**78.5**	**-213.3**	**113.3**
Australia	49.9	50.1	43.1	56.9	24.9	75.1	-685.4	585.4
New Zealand	53.7	46.3	-156.8	56.8	-113.8	213.8	-77.7	-22.3
EUROPE	**102.6**	**-2.6**	**2.0**	**98.0**	**2.4**	**97.6**	**-76.8**	**176.8**
World (b)	**N/a**	**n/a**	**78.0**	**22.0**	**20.3**	**79.7**	**-340.2**	**440.2**

	2541		2542		2543		2544	
	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ	ราคา	ปริมาณ
APEC Total	**-74.0**	**-26.0**	**-29.1**	**129.1**	**-102.2**	**202.2**	**-53.8**	**-46.2**
AMERICAS	**-103.3**	**3.3**	**38.3**	**61.7**	**45.6**	**54.4**	**-69.9**	**-30.1**
United States	**-33.6**	**-66.4**	**6.5**	**93.5**	**47.2**	**52.8**	**-10.7**	**-89.3**
EAST ASIA/PACIFIC	**-82.5**	**-17.5**	**-56.2**	**156.2**	**-43.3**	**143.3**	**-116.7**	**16.7**
North-East Asia	**-131.9**	**31.9**	**-179.8**	**279.8**	**-66.8**	**166.8**	**-125.8**	**25.8**
China	-24.7	124.7	32.5	67.5	-2.4	102.4	34.7	65.3
Taiwan	252.9	-352.9	17.0	83.0	-85.3	185.3	n/a	n/a
Hong Kong	-63.6	-36.4	-380.8	280.8	-58.8	158.8	-12.9	112.9
Japan	-81.4	-18.6	-189.0	89.0	-529.6	429.6	n/a	n/a
South Korea	71.4	28.6	-1,100.6	1,000.6	-9,975.0	10,075.0	-58.6	-41.4
South-East Asia	**-69.6**	**-30.4**	**-20.7**	**120.7**	**-24.1**	**124.1**	**-111.0**	**11.0**
Indonesia	-42.5	-57.5	68.8	31.2	65.5	34.5	-127.8	27.8
Malaysia	17.7	-117.7	2.4	97.6	23.8	76.2	n/a	n/a
Philippines	-78.8	-21.2	78.7	21.3	-49.6	-50.4	-51.8	-48.2
Singapore	26.7	-126.7	-30.0	130.0	-274.3	374.3	n/a	n/a
Thailand	-142.5	42.5	18.7	81.3	-68.7	168.7	-202.3	102.3
Australasia	**-83.8**	**-16.2**	**-31.2**	**131.2**	**-25.4**	**125.4**	**-93.8**	**-6.2**
Australia	-83.1	-16.9	-164.9	264.9	-67.4	167.4	-45.8	-54.2
New Zealand	132.7	-32.7	57.7	42.3	37.5	62.5	25.8	74.2
EUROPE	3.9	-103.9	-9.8	109.8	n/a	N/a	n/a	n/a
World (b)	**-448.1**	**548.1**	**-34.6**	**134.6**	**-37.8**	**137.8**	**-79.7**	**-20.3**

ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลการท่องเที่ยวของกลุ่ม APEC

หมายเหตุ: ผลทางด้านปริมาณนักท่องเที่ยวคำนวณจาก $\Delta Q \times (P_0+P_1)/(2 \times |\Delta PQ|)$

โดยที่ ΔQ คือ จำนวนนักท่องเที่ยวปีปัจจุบันลบด้วยของปีที่แล้ว

P_t คือ ราคาการท่องเที่ยวในปีที่ t ซึ่งคิดจากรายรับการท่องเที่ยวต่อหัว

$|\Delta PQ|$ คือ ค่าสัมบูรณ์ของมูลค่าการเปลี่ยนแปลงของรายได้การท่องเที่ยว

จากค่าดัชนีต่างๆ ข้างต้นจึงทำให้สามารถสรุปได้ว่าการเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยวระหว่างไทยและสหรัฐฯ คงจะไม่ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสหรัฐฯเลวลง ในขณะเดียวกันน่าจะช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ไม่มากนักเนื่องจากไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เป็นเสรีมากอยู่แล้ว อีกทั้งมีความพยายามในการส่งเสริมการขายที่อาจจะสุ่มเสี่ยงต่อหลักการค้าที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีของ Thailand Elite Card (ดูกรอบที่ 2 ที่แสดงข้อมูลว่า Thailand Elite Card เป็นการรวบขายบริการที่มุ่งเก็บค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) ในบริการการท่องเที่ยวโดยนโยบายรัฐที่ไม่สอดคล้องกับการแข่งขันเสรี)

กรอบที่ 2 กรณีศึกษา Thailand Elite Card

รัฐบาลทักษิณได้ออกนโยบายด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญนโยบายหนึ่งที่ โดยการออกบัตรเครดิต Thailand Elite Card ขึ้น และอยู่ภายใต้การบริหารของบริษัทที่ชื่อว่า Thailand Privilege Card Company Limited (TPC) บริษัทดังกล่าวเป็นผู้บริหารงานทั้งหมด ทั้งการจัดการ สรรหา และ เชิญสมาชิกเข้าร่วมโรงการนี้ ร่วมถึงการทำรายรับ-รายจ่ายของโครงการนี้ และจัดสรรและจัดการให้แก่บริษัทอื่นๆในประเทศไทยที่เข้าร่วมกับ Thailand Elite Card ทั้งในด้านการแนะนำ ให้สมาชิกเข้าไปใช้บริการ และ การจัดสรรด้านรายได้

การเป็นสมาชิกให้ประโยชน์เฉพาะผู้ถือบัตรหรือผู้ได้รับโอนเอกสิทธิ์ หลายประการที่มากกว่าปรกติ เช่น ได้รับวีซ่าพิเศษที่สามารถห้าปีเข้าออกไทยได้ไม่จำกัดครั้งเป็นเวลาครั้งละ90 วัน ได้รับการต้อนรับเป็นพิเศษ สามารถผ่านพิธีการเข้าเมืองที่พิเศษและรวดเร็ว ได้รับการเป็นสมาชิกพิเศษของหลายสโมสร (Club) และสปา (Spa) ได้รับการประกันอุบัติเหตุเฉพาะในวงเงิน 2 ล้านบาทและตรวจสุขภาพพื้นฐานฟรี บริการจากหน่วยงานของรัฐในแบบพิเศษและรวดเร็ว

อาจจะกล่าวได้ว่าโครงการนี้เป็นการรวบรวมบริการพิเศษครบถ้วนมาขายแก่นักท่องเที่ยว ในลักษณะที่ให้เสรีภาพของการเข้าถึงบริการที่มากกว่าปรกติภายใต้กฎหมายไทย

เมื่อนำเอาผลการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของการท่องเที่ยวไทยมาพิจารณาร่วมกับการเปิดเสรีด้านบริการการท่องเที่ยวภายใต้ข้อตกลงทวิภาคี เพื่อตอบคำถาม 4 ข้อต่อไปนี้

1. FTAในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมายกฎระเบียบ (Regulatory Impact) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไร

2. FTAในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการค้าขาย ด้านการลงทุน และด้านอื่นๆ ที่มีผลเกี่ยวโยงต่อการดูแลกำกับด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร

3. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากผลของการทำ FTA ในส่วนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นอย่างไร

4. ผลกระทบด้านเศรษฐศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวโยงกับประเด็นผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เป็นเท่าไร

5.7 ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยว

5.7.1 ความเป็นไปได้ (Scenarios) หลังการเปิดเสรี

ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงด้านการท่องเที่ยวหลังการเปิดเสรีทางการค้าบริการการท่องเที่ยวน่าจะมี 2 แนวทางที่จะใช้เป็นฐานในการคำนวน[23]คือ

- **กรณีที่ 1** ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในจำนวนนักท่องเที่ยวจากสหรัฐฯเกินกว่าร้อยละ 8 ต่อปี โดยเฉลี่ยซึ่งเป็นอัตรา “ปรกติ”ที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งแสดงว่าข้อตกลงมีผลน้อยมากต่อการเข้ามาท่องเที่ยวเพิ่มเป็นพิเศษและแตกต่างจากกรณีที่ไม่มีการจัดทำข้อตกลง[24]
- **กรณีที่ 2** จำนวนนักท่องเที่ยวจากสหรัฐฯเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของปีฐาน คือเป็นร้อยละ 16 ต่อปีโดยเฉลี่ย กรณีนี้เป็นกรณีที่มองโลกในแง่ดี (Optimistic scenario) หรือข้อตกลงมีผลส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวสหรัฐฯเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างมาก

5.7.2 ปัญหามลพิษที่จะเกิดเพิ่มขึ้นและผลประโยชน์สุทธิของการเปิดเสรี

แนวคิดของการประเมินอยู่ที่ว่าการมาท่องเที่ยวมากขึ้นก่อให้เกิดน้ำเสียและขยะชุมชน (Municipal waste) มากขึ้น สำหรับประเทศไทย<u>ผลประโยชน์สุทธิจากการเปิดเสรีที่มองจากมุมสิ่งแวดล้อมอยู่ที่ความแตกต่างระหว่าง**รายได้**จากการท่องเที่ยว**ที่เพิ่ม**ขึ้นกับ**ต้นทุน**ที่เป็นภาระการจัดการแก้ไขปัญหาขยะและน้ำเสีย**ที่เพิ่มขึ้น**</u>

1) การประมาณการปริมาณน้ำเสียจากการท่องเที่ยว

ในอดีตได้มีการประมาณการน้ำเสียจากการท่องเที่ยวไว้แล้วตามการคาดการณ์เกี่ยวกับอนาคตการท่องเที่ยวและตามผลของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐ งานวิจัยล่าสุดนั้นจัดทำโดย ดร. สมพงษ์ หงส์หิรัญ จากมหาวิทยาลัยรังสิต การศึกษาดังกล่าวทำการประมาณปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศโดยพิจารณาจากข้อมูลและสมมติฐานของการประมาณปริมาณความต้องการน้ำประปาของนักท่องเที่ยว ซึ่งจะแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

- **กรณีที่ 1** ตามนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล โดยกำหนดให้ปี 2547 จะมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจำนวน 12 ล้านคน และเป้าหมายปี 2554 เพิ่มขึ้นเป็น 30 ล้านคน โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 2.85 ล้านคน และ

---

[23] ต้นทุนการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไปโดยผลของการเปิดเสรีประกอบด้วยผลด้านรายได้ (Income effect) และผลด้านราคา (Price effect) ทั้งในค่าสัมบูรณ์(Absolute) และค่าสัมพัทธ์ (Relative)

[24] เป็นการวิเคราะห์บางส่วน (Partial analysis) เพราะไม่ได้พิจารณาผลที่นักท่องเที่ยวไทยอาจจะเดินทางออกไปยังสหรัฐฯเพิ่มขึ้น

- **กรณีที่ 2** คิดอัตราการเพิ่มโดยแยกตามรายจังหวัดที่นักท่องเที่ยวเข้าพักตามสถานประกอบการโดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2541-2545 และใช้ปี 2545 เป็นฐานการคำนวณ โดยสมมุติว่านักท่องเที่ยวจะพักในสถานประกอบการในแหล่งท่องเที่ยวเฉลี่ย 3 วัน/แหล่งท่องเที่ยว มีการท่องเที่ยวเฉลี่ยคนละ 8 วัน และใช้น้ำวันละ 180 ลิตร/คน/วัน[25]

กรณีที่ 1 การประมาณปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามนโยบายกระตุ้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของรัฐบาล

จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายกระตุ้นการท่องเที่ยว จะมีประมาณ 12.90 ล้านคนในปี 2548 และ จะมีจำนวน 21.45 และ 30.00 ล้านคนในปี 2550 และปี 2554 ตามลำดับ ผลการประมาณปริมาณน้ำเสียจะได้ว่าในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศคิดเป็นจำนวน 17.83 ล้านลบ.ม. และในปีสุดท้ายของนโยบายคือปี 2554 ปริมาณน้ำเสียมีจำนวน 41.47 ล้านลบ.ม. โดยภาคใต้และภาคตะวันออกมีปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศสูงสุด และรองลงมา ดังแสดงไว้ในตารางที่ 5.15 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 5.15: การประมาณปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามภาคต่าง ๆ

ปี พ.ศ.	ปริมาณน้ำเสีย (ล้านลบ.ม.)	ภาค (ล้าน ลบ.ม.)				
		เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
2548	17.83	3.46	1.44	4.58	0.25	8.10
2549	21.77	4.22	1.76	5.60	0.30	9.88
2550	25.71	4.99	2.08	6.61	0.36	11.67
2551	29.65	5.75	2.40	7.62	0.42	13.46
2552	33.59	6.52	2.72	8.63	0.47	15.25
2553	37.53	7.28	3.04	9.65	0.53	17.04
2554	41.47	8.05	3.36	10.66	0.58	18.83

[25] ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นจะประมาณได้เช่นเดียวกับน้ำเสียชุมชน คือเท่ากับร้อยละ 80 ของปริมาณความต้องการใช้น้ำดีของนักท่องเที่ยว และรวมกับปริมาณน้ำซึมเข้าท่ออีกร้อยละ 20 ของปริมาณน้ำเสีย แต่ทั้งนี้ไม่พิจารณาอัตราสูญเสียน้ำในระบบจ่ายน้ำ

กรณีที่ 2กรณีปรกติ

นอกจากนี้แล้ว ดร. สมพงษ์ ยังทำการประมาณปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศตามอัตราการเพิ่มปกติถ้าไม่มีนโยบายเป็นพิเศษ ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศจะประมาณจากความต้องการน้ำของนักท่องเที่ยว และใช้เกณฑ์การคิดปริมาณน้ำเสียเช่นเดียวกับน้ำเสียชุมชน และแยกการประมาณออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ปริมาณน้ำเสียรวม ปริมาณน้ำเสียในจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ และปริมาณน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะ ดังนี้

ปริมาณน้ำเสียโดยรวมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การคาดการณ์ปริมาณน้ำเสียโดยรวมของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ข้างต้นตามแผนการท่องเที่ยวฉบับที่ 1-3 แสดงไว้ในตารางที่ 5.16 ทั้งนี้ได้แยกปริมาณน้ำเสียในส่วนของแหล่งท่องเที่ยวในต่างจังหวัดซึ่งจัดเป็นกลุ่มภาคต่างๆ 5 ภาค ซึ่งประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และปริมาณน้ำเสียในส่วนของกรุงเทพมหานคร และพบว่าในเขต กทม. มีปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติสูงสุด รองลงมาคือ ภาคใต้และภาคตะวันออก ในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวต่างประเทศในเขต กทม. ภาคใต้ และภาคตะวันออก มีจำนวน 5.797, 4.236และ 2.043 ล้านลบ.ม.ตามลำดับ

ตารางที่ 5.16: สรุปการประมาณปริมาณน้ำเสียจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในส่วนของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ แยกตามรายภาค ตามแผนการท่องเที่ยวฉบับที่ 1-3

หน่วย : ล้าน ลบ.ม./ปี

ปี พ.ศ.	ภูมิภาค						กทม.	รวมปริมาณน้ำเสียทั้งหมด
	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม		
แผนฉบับที่ 1								
2547	1.579	0.636	1.910	0.133	3.853	8.112	5.416	13.528
2548	1.674	0.654	2.043	0.140	4.236	8.747	5.797	14.544
2549	1.775	0.674	2.185	0.146	4.655	9.435	6.204	15.639
2550	1.882	0.693	2.338	0.153	5.117	10.182	6.641	16.823
2551	1.995	0.714	2.500	0.160	5.624	10.993	7.108	18.101
แผนฉบับที่ 2								
2552	2.115	0.735	2.675	0.167	6.181	11.873	7.608	19.481
2553	2.243	0.757	2.861	0.176	6.794	12.830	8.143	20.973

ปี พ.ศ.	ภูมิภาค						กทม.	รวมปริมาณน้ำเสียทั้งหมด
	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม		
2554	2.377	0.780	3.060	0.183	7.468	13.867	8.716	22.583
2555	2.520	0.803	3.273	0.192	8.208	14.995	9.328	24.324
2556	2.672	0.827	3.501	0.201	9.021	16.221	9.984	26.205
แผนฉบับที่ 3 2557	2.833	0.852	3.745	0.210	9.916	17.556	10.686	28.241
2558	3.003	0.876	4.005	0.220	10.899	19.003	11.437	30.441
2559	3.184	0.902	4.284	0.229	11.979	20.580	12.242	32.821
2560	3.375	0.929	4.583	0.240	13.166	22.294	13.103	35.397
2561	3.579	0.957	4.902	0.252	14.471	24.160	14.024	38.184

ปริมาณน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ การประมาณปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวต่างประเทศในแหล่งท่องเที่ยว/จังหวัดที่สำคัญประกอบด้วย กทม. เชียงใหม่ เชียงราย พิษณุโลก ชะอำ หัวหิน พัทยา นครราชสีมา กระบี่ หาดใหญ่ และสุไหงโกลก ผลการประมาณปริมาณน้ำแสดงไว้ในตารางที่ 5.17 ผลการประมาณปริมาณน้ำเสียในตารางดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญคือพัทยา (โดยไม่นับรวม กทม.) จะมีปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศสูงสุด รองลงมาคือ เชียงใหม่ เช่น ในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียของทั้งสองแหล่งท่องเที่ยวนี้มีจำนวน 1.671และ 1.054ล้าน ลบ.ม. ตามลำดับ

ตารางที่ 5.17: การประมาณปริมาณน้ำเสียโดยรวมสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวตามจังหวัด/สถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ตามแผนฉบับที่ 1-3

หน่วย : ล้าน ลบ.ม./ปี

ปี พ.ศ.	กทม.	เชียงใหม่	เชียงราย	พิษณุโลก	ชะอำ	หัวหิน	พัทยา	นครราชสีมา	กระบี่	หาดใหญ่	สุไหงโกลก
แผนฉบับที่ 1											
2547	5.416	0.965	0.199	0.160	0.139	0.172	1.671	0.039	0.539	0.593	0.240
2548	5.797	1.054	0.208	0.169	0.150	0.181	1.788	0.042	0.637	0.648	0.249
2549	6.204	1.152	0.217	0.178	0.161	0.191	1.914	0.044	0.755	0.709	0.257
2550	6.641	1.260	0.227	0.187	0.174	0.201	2.049	0.047	0.894	0.776	0.267
2551	7.108	1.376	0.236	0.197	0.188	0.211	2.193	0.050	1.058	0.848	0.276
แผนฉบับที่ 2											
2552	7.608	1.503	0.247	0.207	0.203	0.223	2.347	0.053	1.253	0.927	0.286
2553	8.143	1.644	0.257	0.218	0.218	0.234	2.511	0.056	1.483	1.014	0.297
2554	8.716	1.796	0.269	0.229	0.235	0.247	2.688	0.059	1.756	1.109	0.307
2555	9.328	1.962	0.280	0.242	0.253	0.259	2.877	0.062	2.078	1.212	0.319
2556	9.984	2.145	0.293	0.254	0.274	0.273	3.080	0.065	2.461	1.326	0.330
แผนฉบับที่ 3											
2557	10.686	2.343	0.305	0.268	0.295	0.287	3.296	0.069	2.914	1.450	0.342
2558	11.437	2.561	0.319	0.281	0.318	0.302	3.527	0.074	3.450	1.586	0.354
2559	12.242	2.798	0.333	0.296	0.342	0.319	3.775	0.078	4.085	1.734	0.368
2560	13.103	3.059	0.348	0.312	0.369	0.335	4.041	0.083	4.836	1.896	0.381
2561	14.024	3.343	0.363	0.328	0.397	0.352	4.324	0.087	5.726	2.074	0.395

นอกจากข้อจำกัดด้านการบริการน้ำประปาในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะ ปัญหาด้านมลพิษน้ำเสียที่มากับนักท่องเที่ยวก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวมีปริมาณมากกว่าประชากรที่อยู่อาศัยในเกาะเหล่านี้ ผลการคาดการณ์ปริมาณน้ำเสียของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะประกอบด้วย เกาะภูเก็ต เกาะพีพี เกาะลันตา เกาะสมุย เกาะเสม็ด และหมู่เกาะภาคตะวันออก แสดงไว้ในตารางที่ 5.18

ตารางที่ 5.18: การประมาณปริมาณน้ำเสียโดยรวมสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จากแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะที่สำคัญ ตามแผนการท่องเที่ยวฉบับที่ 1-3

หน่วย : ล้าน ลบ.ม./ปี

ปี พ.ศ.	เกาะภูเก็ต	เกาะพีพี	เกาะลันตา	เกาะสมุย	เกาะเสม็ด	หมู่เกาะภาคตะวันออก	รวมทั้งหมด
แผนฉบับที่ 1 2547	1.740	0.251	0.036	0.401	0.056	0.010	2.493
2548	1.917	0.309	0.032	0.414	0.068	0.012	2.751
2549	2.111	0.381	0.029	0.428	0.082	0.013	3.044
2550	2.326	0.471	0.026	0.442	0.099	0.015	3.379
2551	2.561	0.582	0.023	0.456	0.119	0.018	3.759
แผนฉบับที่ 2 2552	2.821	0.997	0.021	0.471	0.144	0.021	4.476
2553	3.108	1.231	0.019	0.487	0.174	0.025	5.044
2554	3.424	1.520	0.017	0.502	0.210	0.029	5.703
2555	3.772	1.876	0.015	0.518	0.254	0.034	6.470
2556	4.154	2.317	0.013	0.536	0.307	0.038	7.366
แผนฉบับที่ 3 2557	4.576	2.860	0.012	0.553	0.371	0.045	8.417
2558	5.041	3.532	0.012	0.571	0.447	0.053	9.656
2559	5.553	4.360	0.010	0.590	0.540	0.061	11.115
2560	6.116	5.384	0.009	0.610	0.654	0.071	12.843
2561	6.737	6.647	0.008	0.630	0.789	0.083	14.893

2) การวิเคราะห์ต้นทุนและค่าบริการจัดการน้ำเสียชุมชน

ดร. สมพงษ์ยังประมาณต้นทุนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบโดยคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านเทคโนโลยีที่มีผลให้ต้นทุนการจัดการมีความแตกต่างกัน ผลการวิเคราะห์บ่งชี้อย่างชัดเจนว่าการชี้ขาดเกี่ยวกับต้นทุนการบำบัดน้ำเสีย**โดยเฉลี่ย**กระทำไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกล่าวถึงต้นทุนที่เป็นตัวแทนทั่วไปกระทำไม่ได้โดยไม่ระบุเทคโนโลยี

(1) งบประมาณการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การประมาณราคาค่าก่อสร้างของระบบบำบัดน้ำเสียแต่ละประเภทสามารถคำนวณได้จากงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างรวมของระบบท่อรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียจริงของระบบบำบัดน้ำสียแต่ละประเภท และนำงบประมาณที่ใช้จริงมาพิจารณาเป็นค่าก่อสร้างต่อหน่วยของระบบบำบัดประเภทต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ ในกรณีนี้จะพิจารณาแต่ระบบบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดดำเนินการ รวมทั้งระบบบำบัดน้ำเสียที่กำลังก่อสร้างอยู่เท่านั้น จะไม่พิจารณาระบบบำบัดน้ำเสียที่มีปัญหาเปิดใช้งานไม่ได้หรือหยุดดำเนินงาน ดร. สมพงษ์ใช้ข้อมูลจาก แผนฟื้นฟูและปรับปรุงระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั่วประเทศ ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 และ 2547 มาประมาณการข้อมูลต่างๆที่แสดงไว้ในตารางที่ 5.19

ตารางที่ 5.19: ประมาณการ ค่าก่อสร้างและ ค่าดำเนินงานเฉลี่ยของระบำบัดน้ำเสียประเภทต่าง ๆ

ประเภทระบบ	ค่าก่อสร้างเฉลี่ยรวม		ค่าก่อสร้างระบบท่อรวบรวม		ค่าก่อสร้างระบบบำบัด		ค่าดำเนินงานและบำรุงรักษา	
	บาท/คน	บาท/ลบ.ม.	บาท/คน	บาท/ลบ.ม.	บาท/คน	บาท/ลบ.ม.	บาท/คน	บาท/ลบ.ม.
ระบบบ่อปรับเสถียร	6,098	18,283	4,603	13,801	1,495	4,482	41.29	1.24
ระบบสระเติมอากาศ	7,552	18,624	5,701	14,059	1,851	4,565	89.47	2.42
ระบบเอเส	12,921	22,054	9,754	16,648	3,167	5,406	180.47	3.47
ระบบเอเอส กทม.	7,550	20,576	5,699	15,532	1,851	5,044	-	-

(2) ต้นทุนการจัดการน้ำเสีย จากหลักการพื้นฐานผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น เป็นที่เข้าใจร่วมกันว่าผู้ก่อให้เกิดน้ำเสียจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของค่าดำเนินงานระบบการจัดการน้ำเสียที่เกิดขึ้น โดยปกติงบลงทุนโครงการจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่ได้นำต้นทุนส่วนนี้มาพิจารณาเป็นต้นทุนของการจัดการน้ำเสียด้วย ดังนั้นต้นทุนของการจัดการน้ำเสียชุมชนจะพิจารณาแต่ค่าดำเนินการและบำรุงรักษาระบบท่อรวบรวม และระบบบำบัดน้ำเสียเท่านั้น ต้นทุนการดำเนินงานและบำรุงรักษาได้แก่ เงินเดือนบุคลากร ค่าพลังงาน ค่าสารเคมี การเปลี่ยนทดแทนเครื่องจักร อุปกรณ์ เช่น เครื่องสูบน้ำ เป็นต้น และค่าบริหารจัดการอื่น ๆ เช่น ค่าวิเคราะห์น้ำ ค่าทิ้งกากตะกอน ค่าน้ำประปา โทรศัพท์ ค่าออกใบเสร็จรับเงินและการเก็บค่าบริการ เป็นต้น

(3) โครงสร้างของค่าบริการจัดการน้ำเสีย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

(3.1) ค่าธรรมเนียมเชื่อมท่อ เป็นการคิดค่าบริการเพื่อที่จะได้ข้อมูลของผู้ใช้บริการมาจัดทำฐานข้อมูล เป็นการคิดค่าบริการเพียงครั้งเดียวของการร่วมใช้ระบบการจัดการน้ำเสีย และจัดเก็บจากผู้ใช้บริการทุกประเภท แม้ว่า สิ่งปลูกสร้างจะมีท่อระบายน้ำทิ้งจากถังเกรอะต่อไปสู่ท่อระบายน้ำข้างถนนแล้วก็ตาม เจ้าของสิ่งปลูกสร้างยังคงต้องชำระค่าบริการนี้ ตัวอย่างค่าบริการที่จัดเก็บ เช่น ค่าเชื่อมท่อ 100 บาท สำหรับผู้ใช้บริการที่ปล่อยน้ำเสียน้อยกว่า 20 ลบ.ม./เดือน และเก็บค่าเชื่อมท่อ 300 บาท สำหรับผู้ใช้บริการที่ปล่อยน้ำเสีย 20-100 ลบ.ม./เดือน และ 2,000 บาท สำหรับผู้ใช้บริการที่ปล่อยน้ำเสียมากกว่า 100 ลบ.ม./เดือน

(3.2) ค่าบริการน้ำทิ้ง เป็นค่าบริการที่จัดเก็บสำหรับอาคาร โรงงานอุตสาหกรรมที่มีระบบบำบัดน้ำเสียของตัวเอง และสามารถบำบัดน้ำเสียได้ตามมาตรฐานน้ำทิ้งของทางราชการ และระบายน้ำทิ้งเข้าสู่ระบบท่อรวบรวมน้ำเสียของเทศบาล ค่าบริการนี้คิดจากต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับ

ระบบรวบรวมน้ำเสียเท่านั้น ไม่รวมระบบบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียได้ถูกบำบัดจนผ่านมาตรฐานน้ำทิ้งแล้ว

(3.3) ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย เป็นค่าบริการที่จัดเก็บจากผู้ใช้บริการทุกประเภท นอกเหนือจากผู้ชำระค่าบริการน้ำทิ้ง ค่าบริการนี้คิดจากต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับระบบรวบรวม และระบบบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียจะต้องถูกขนถ่ายและบำบัด โครงสร้างของค่าบริการเหล่านี้แสดงในภาพที่ 2

(4) อัตราค่าบริการที่เหมาะสม

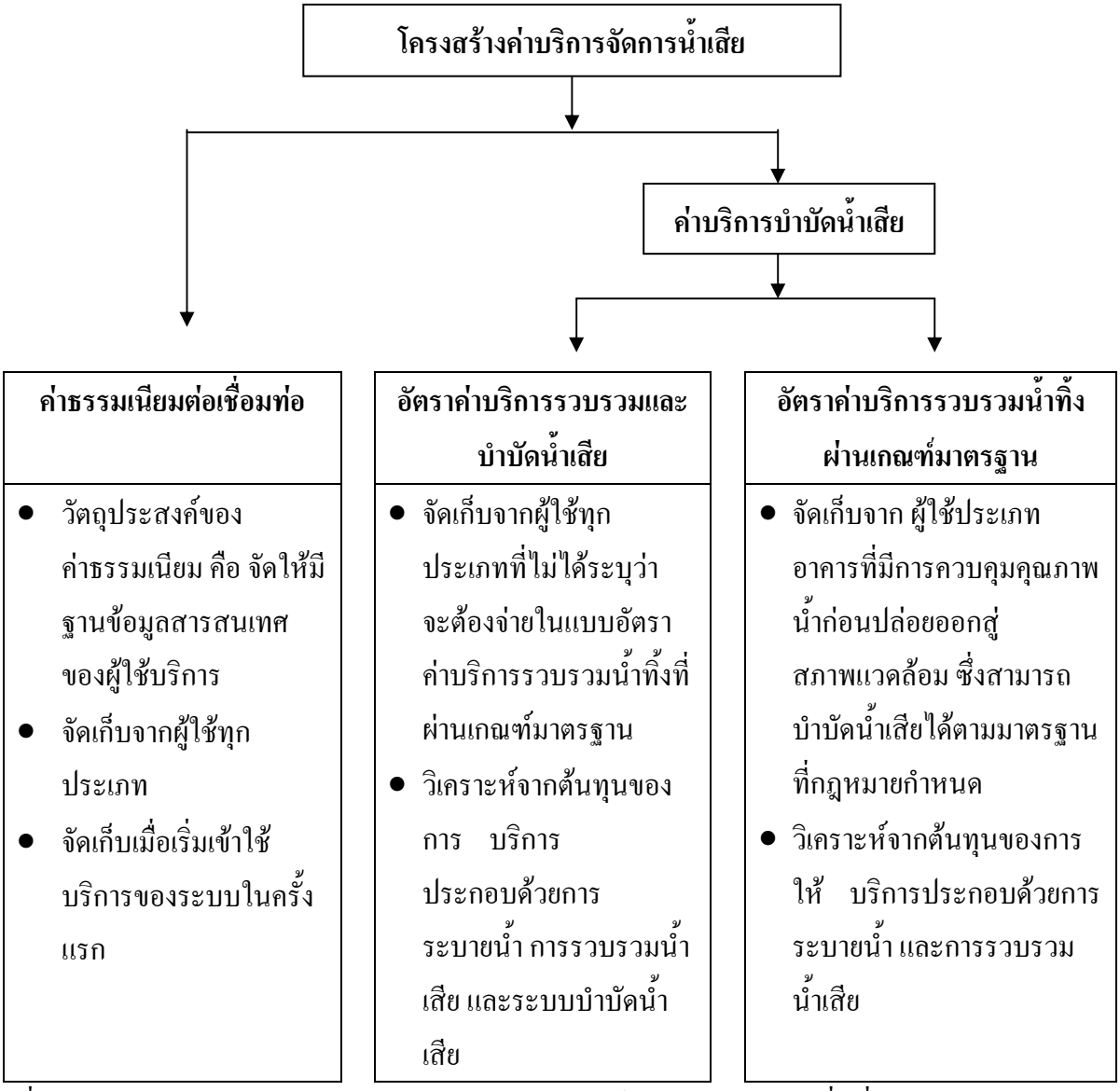
ค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันทั้ง 2 ระบบเมื่อนำมาคำนวณเปรียบเทียบกันจะพบว่ามีค่าไม่แตกต่างกันมากนัก ในการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่จะจัดเก็บนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาเฉพาะค่าดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบจริงที่เกิดขึ้นเท่านั้น ไม่ได้นำค่าลงทุนและค่าเปลี่ยนทดแทนเครื่องจักรเข้ามาพิจารณาด้วย เพื่อให้อัตราค่าบริการมีค่าต่ำ จะได้ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและประชาชนสามารถจ่ายค่าบริการได้

สำหรับค่าบริการบำบัดน้ำเสียชุมชนที่เหมาะนั้น เมื่อพิจารณาต้นทุนค่าดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียแต่ละประเภทที่มีข้อมูลอยู่ในปัจจุบัน จะพบว่าต้นทุนจะขึ้นอยู่กับประเภทของระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งระบบเอเอสจะมีค่าดำเนินงานและบำรุงรักษาแพงที่สุด และระบบบ่อปรับเสถียรจะมีค่าบริการต่ำที่สุด และสามารถสรุปค่าบริการบำบัดน้ำเสียเป็นช่วงได้ดังนี้

ระบบบ่อปรับเสถียร	2 – 4 บาท/ลบ.ม.
ระบบสระเติมอากาศ	3 – 5 บาท/ลบ.ม.
ระบบเอเส	3 – 8 บาท/ลบ.ม.

ในการศึกษานี้จะใช้ค่าขั้นสูงสุดคือ 10 บาท/ลบ.ม. เป็นค่าประมาณการบำบัดน้ำเสียที่สะท้อนเพียงค่าดำเนินการเท่านั้นโดยไม่รวมค่าลงทุน(Capital investment cost)

ภาพที่ 5.2 โครงสร้างการจัดเก็บค่าบริการจัดการน้ำเสีย



ที่มา: โครงการศึกษาความเหมาะสมของค่าบริการและองค์กรบริหารของท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัด น้ำเสียและระบบกำจัดมูลฝอย ; สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ตุลาคม 2543

3) ขยะชุมชน

ในปีหนึ่งๆมีการผลิตขยะประเภทต่างๆในประเทศไทยประมาณ 22 ล้านตัน ส่วนใหญ่ของขยะเหล่านี้เป็นขยะชุมชนคือประมาณ 14 ล้านตันในปี 2545 หรือคิดเป็น 67% ของขยะรวมทุกประเภท กทม. ผลิตขยะชุมชนประมาณ 30% ของขยะชุมชนทั้งหมด การศึกษาของธนาคารโลกระบุว่าขยะชุมชนมาจากหลายแหล่งได้แก่ครัวเรือน พาณิชย์และการท่องเที่ยว และภาคการเกษตร การศึกษาเดียวกันระบุว่าอัตราการผลิตขยะประมาณ 0.65 กก./คน โดยเพิ่มประมาณ17% เมื่อเทียบกับปี 2537 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆเพราะการขยายตัวของแหล่งผลิตขยะดังกล่าวมาแล้ว

การท่องเที่ยวเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่ง ธนาคารโลกคาดการณ์ว่าปริมาณขยะชุมชนจะเพิ่มเป็น 17 ล้านตันในปี 2553

ปัญหาหลักๆของการจัดการขยะชุมชนอยู่ที่ความล้าหลังของกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการอย่างครบวงจรตั้งแต่การจัดเก็บจนถึงการทำลาย การเมืองท้องถิ่นยังเป็นปัญหาที่ไม่ช่วยให้การจัดการขยะชุมชนดีขึ้นเพราะมักถูกนำมาใช้หาเสียงในทางที่ผิดๆดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในตอนท้ายของรายงานนี้

4) วิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

การท่องเที่ยวทำให้เกิดปัญหามลพิษ(โดยเฉพาะขยะมูลฝอยและน้ำเสีย)ในพื้นที่ท่องเที่ยวสูงขึ้น การประเมินผลกระทบของการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวโดยผลของการเปิดเสรีทวิภาคีที่เที่ยงตรงต้องมีข้อมูลที่ครอบคลุมพื้นที่และพอเพียงแก่การใช้ อย่างไรก็ดีด้วยข้อจำกัดของข้อมูลทำให้ต้องอาศัยข้อมูลที่มีอยู่ด้านขยะและน้ำเสียที่คิดเป็นค่าเฉลี่ย[26]เฉพาะในเขตท่องเที่ยวที่มีการจัดเก็บอยู่ดังนี้

- มูลค่าต้นทุนน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น = นักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น x (น้ำประปา/หัว/วัน) x 0.8 x10 วัน x ค่าบำบัดน้ำเสีย (10 บาท/ ลบ.ม.)[27]
- มูลค่าต้นทุนขยะที่เพิ่มขึ้น = นักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น x (ขยะ/หัว/วัน) x 10 วัน x ค่าจัดเก็บและค่ากำจัดขยะมูลฝอยเทศบาล (1 บาท/ กก.หรือ1,000 บาท/ตัน)

กรณีของขยะนั้นเนื่องจากมีความแตกต่างของตัวเลขที่เกิดขึ้นจริงมากจึงใช้วิธีประมาณเป็นช่วง (Range estimate) โดยใช้ค่าต่ำ 1.6 กก./ หัว/ วัน (ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี) และ ค่าสูง5.0 กก./ หัว/ วัน (ที่ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต)ในการประเมิน[28]

- มูลค่าสุทธิ = รายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น – มูลค่าต้นทุนน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น - มูลค่าต้นทุนขยะที่เพิ่มขึ้น

มูลค่าสุทธิเป็นตัวชี้นำว่าการเปิดเสรีการท่องเที่ยวนั้นดีหรือไม่ในมุมพิจารณาทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

---

[26] ประเมินค่าเฉลี่ยทั้งประเทศเท่ากับ 0.65 กก./ หัว/วัน ในปี พ.ศ.2545 ค่าของกรุงเทพฯเท่ากับ1.3 กก./ หัว/ วัน

[27] ประมาณการตัวเลขของระบบเอเอส

[28]ข้อมูลของธนาคารโลกใน *Thailand Environment Monitor 2003*.

ตารางที่ 5.20: การเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวอเมริกันในไทยและของเสียที่จะเพิ่มขึ้น*

ปีที่	ส่วนเพิ่ม กรณีที่ 1 (เพิ่ม 8%)		ขยะ min 1.6 kg/head/day	ขยะ max 5.0 kg/head/day	น้ำเสีย (ค่าเฉลี่ย) 0.8*180*10	ส่วนเพิ่ม กรณีที่ 2 (เพิ่ม 16%)		ขยะ min 1.6 kg/head/day	ขยะ max 5.0 kg/head/day	น้ำเสีย (ค่าเฉลี่ย) 0.8*180*10
	จำนวน (คน)	รายได้ (ล้าน บาท)	กิโลกรัม	กิโลกรัม	ลิตร	จำนวน(คน)	รายได้ (ล้านบาท)	กิโลกรัม	กิโลกรัม	ลิตร
0	557,000**	26,645	8,912,000	2,785,000	802,080,000	557,000**	26,645	8,912,000	2,785,000	802,080,000
1	601,560	28,777	9,624,960	30,078,000	866,246,400	646,120	28,777	10,337,920	32,306,000	930,412,800
2	649,685	31,079	10,394,957	32,484,240	935,546,112	749,499	31,079	11,991,987	37,474,960	1,079,278,848
3	701,660	33,565	11,226,553	35,082,979	1,010,389,801	869,419	33,565	13,910,705	43,470,954	1,251,963,464
4	757,792	36,250	12,124,678	37,889,618	1,091,220,985	1,008,526	36,250	16,136,418	50,426,306	1,452,277,618
5	818,416	39,150	13,094,652	40,920,787	1,178,518,664	1,169,890	39,150	18,718,245	58,494,515	1,684,642,037
6	883,889	42,282	14,142,224	44,194,450	1,272,800,157	1,357,073	42,282	21,713,164	67,853,638	1,954,184,763
7	954,600	45,665	15,273,602	47,730,006	1,374,624,170	1,574,204	45,665	25,187,270	78,710,220	2,266,854,325
8	1,030,968	49,318	16,495,490	51,548,406	1,484,594,103	1,826,077	49,318	29,217,234	91,303,855	2,629,551,017
9	1,113,446	53,263	17,815,129	55,672,279	1,603,361,631	2,118,249	53,263	33,891,991	105,912,472	3,050,279,179
10	1,202,521	57,525	19,240,340	60,126,061	1,731,630,562	2,457,169	57,525	39,314,709	122,858,467	3,538,323,848

ที่มา: จากการคำนวณ

*สมมุติว่าเป็นการเพิ่มขึ้นที่เป็นผลมาจากการเปิดเสรีตามข้อตกลงทวิภาคี

**ค่าปีฐานหรือค่าเริ่มต้นสำหรับการคำนวน อ้างอิงข้อมูลจริงในปี 2547 จากตารางที่ 5.14 ข้างบน

ตารางที่ 5.20 แสดงผลการคำนวณในช่วงสิบปีของการเปิดเสรีมีดังนี้

1. นักท่องเที่ยวจากสหรัฐฯรวมที่จะเพิ่มขึ้นใน10 ปี
   - ในกรณีขยายตัว 8% ต่อปีรวมเท่ากับ 8,714,537 คน
   - ในกรณีขยายตัว 16% ต่อปีรวมเท่ากับ 13,776,228 คน
2. รายได้จากการท่องเที่ยวที่จะเพิ่มขึ้นใน10 ปี
   - ในกรณีรายได้ขยายตัว 8% ต่อปีเท่ากับ 443,519 ล้านบาท
   - ในกรณีรายได้ขยายตัว16% ต่อปีเท่ากับ 685,653 ล้านบาท
3. ขยะที่จะเพิ่มขึ้นใน10 ปี
   - ขั้นต่ำ 148,345 ตันกรณีขยายตัว8% หรือคิดเป็นต้นทุน 148.345 ล้านบาท
   - ขั้นสูง 438,512 ตันกรณีขยายตัว8% หรือคิดเป็นต้นทุน 438.5 ล้านบาท
   - ขั้นต่ำ 229,322 ตันกรณีขยายตัว16% หรือคิดเป็นต้นทุน 229.3 ล้านบาท
   - ขั้นสูง 691,596 ตันกรณีขยายตัว16% หรือคิดเป็นต้นทุน 691.6 ล้านบาท
4. น้ำเสียที่จะเพิ่มขึ้นใน10 ปี
   - 13,351,013 ลบ.ม.กรณีขยายตัว8% หรือคิดเป็นต้นทุน 133.5 ล้านบาท
   - 20,639,848 ลบ.ม.กรณีขยายตัว 16% หรือคิดเป็นต้นทุน 206.4 ล้านบาท
5. รวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเพิ่มขึ้น คิดจากผลรวมของการบำบัดน้ำเสียและเก็บและกำจัดขยะ(เฉพาะค่าดำเนินงานหรือ Operating costsเท่านั้น)
   - ขั้นต่ำ กรณีขยายตัว 8% = 281.8 ล้านบาท; กรณีขยายตัว16% = 362.8 ล้านบาท
   - ขั้นสูง กรณีขยายตัว 8% = 644.9 ล้านบาท; กรณีขยายตัว 16% = 898.0 ล้านบาท
6. รายได้สุทธิในช่วงสิบปี ปรากฏว่าเป็นบวกทั้งหมด มีมูลค่าอยู่ในช่วง 443,156 ล้านบาท ถึง 685,008 ล้านบาท ตามรายละเอียดดังนี้

- รายได้สุทธิขั้นต่ำ กรณีขยายตัว8% +443,237 ล้านบาท; กรณีขยายตัว 16% +443,156 ล้านบาท
- รายได้สุทธิขั้นสูง กรณีขยายตัว 8% +685,008 ล้านบาท; กรณีขยายตัว 16% +684,755 ล้านบาท

สรุปผลการวิเคราะห์ได้ว่าการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวจะทำให้เกิดรายได้สุทธิที่เป็นบวกในช่วง 10 ของการวิเคราะห์กว่า 4-6 แสนล้านบาท นับว่าเป็นสิ่งที่น่ายินดี แต่ว่าการเปิดเสรียังมีมิติของผลกระทบที่น่าพิจารณาอื่นๆอีกดังแสดงในตารางที่ 5.21 ของส่วนต่อไปที่ต้องนำมาประกอบการระบุว่าการเปิดเสรี “ดี”หรือไม่ เช่นประเด็นของผลกระทบด้านต่างๆที่แสดงไว้ในตารางและ อำนาจการจัดการการท่องเที่ยวในห่วงโซ่หรือ Value chain ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการกระจายผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรี

5.7.3 การกระจายผลประโยชน์จากการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

ผลประโยชน์สุทธิที่เป็นบวกเป็นเพียงมิติเดียวของการชี้ขาดว่าการเปิดเสรีดีหรือไม่ อย่างไรก็ดีการกระจายผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นอย่างไรก็มีความสำคัญเพราะการเปิดเสรีให้โอกาสแก่ต่างชาติเท่าๆกับคนไทย ความสามารถในการคุมห่วงโซ่ในธุรกิจการท่องเที่ยวจะเป็นตัวชี้ขาดการกระจายผลประโยชน์สุทธิที่เป็นบวกที่เกิดจากการเปิดเสรีดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป กล่าวโดยสรุปถ้านำเอาประเด็นการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมาพิจารณาประกอบการวิเคราะห์แล้วอาจจะทำให้ได้คำตอบที่แตกต่างกันได้

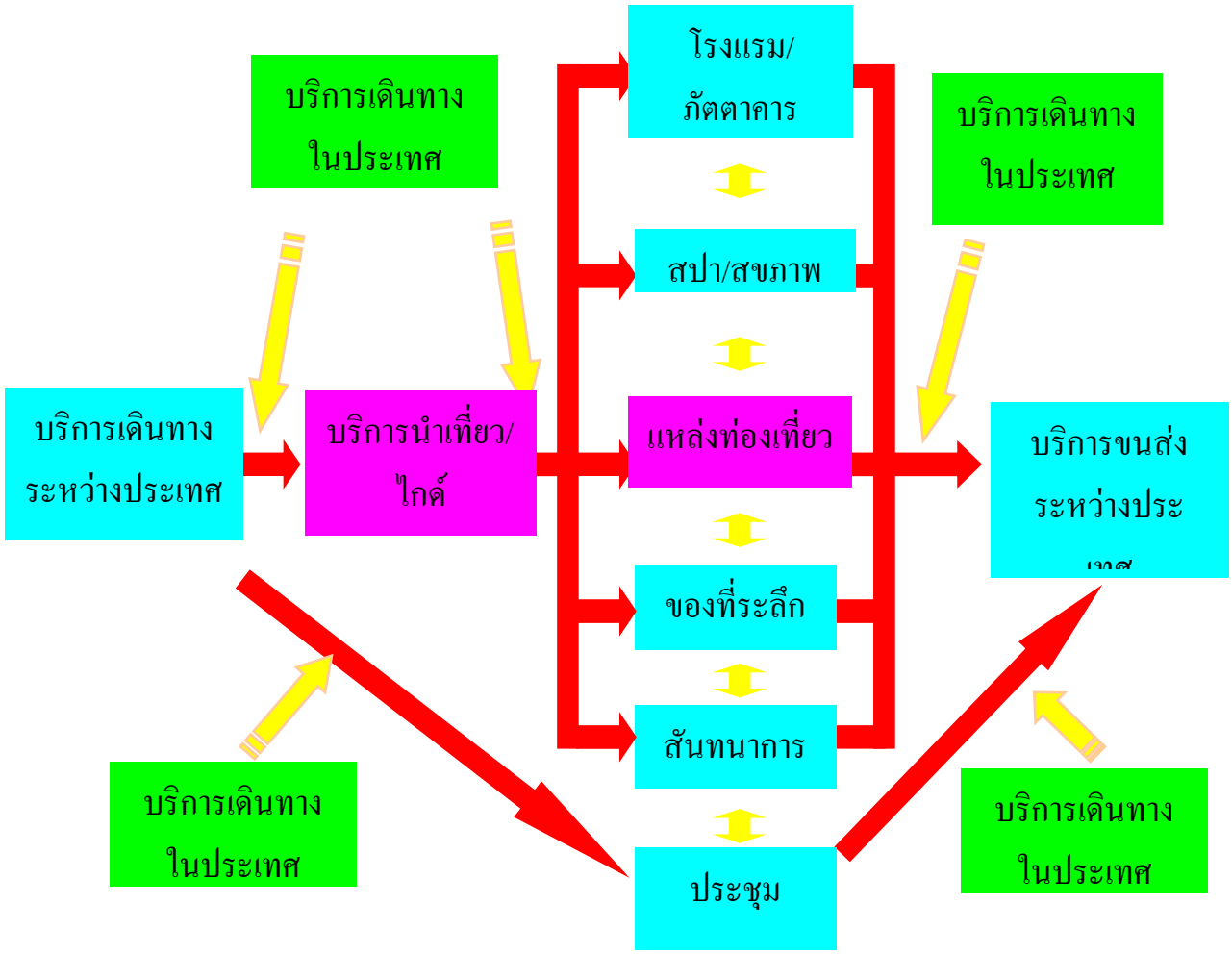
ตารางที่ 5.21: การกระจายผลประโยชน์จากการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

ตัวแปร	ผลกระทบจากการเปิดเสรีที่มีต่อ		
ห่วงโซ่มูลค่า (Value chain)	การแข่งขัน	ประสิทธิภาพ	สิ่งแวดล้อม
ตัวแทนบริการการท่องเที่ยว (Tour agent)	จะรุนแรงขึ้น	จะมีมากขึ้นจากการใช้เทคโนโลยี	เลวลง
มัคคุเทศก์	ไทยจะเสียเปรียบ	???	
บริการอาหาร	ไม่น่าจะเปลี่ยนมากนัก	น่าจะดีขึ้น	น่าจะดีขึ้น
การขนส่ง	มากขึ้น	มากขึ้น	เลวลง
ธุรกิจการบิน	มากขึ้น	มากขึ้น	เลวลง
โรงแรมและที่พักอื่นๆ	มากขึ้น	มากขึ้น	เลวลง
การเงินการธนาคาร	ไม่เปลี่ยนมาก	ดีขึ้น	???
ร้านค้าของที่ระลึก	ไม่เปลี่ยนมาก	ไม่เปลี่ยนมาก	???
การบริหารแหล่งท่องเที่ยว	มากขึ้น	น่าจะดีขึ้น	เลวลง
บริการอื่นๆ (เช่น ไปรษณีย์ Internet ธุรกิจกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว งานนิทรรศการ งานแสดงออกร้านเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและการบันเทิง)	มากขึ้น	น่าจะดีขึ้น	???

บริการการท่องเที่ยวประกอบด้วยบริการสาขาย่อยหลายสาขา และยังสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับสาขาอุตสาหกรรมและบริการอื่นๆ จำนวนมาก จากภาพที่ 5.3 จะเห็นได้ว่าห่วงโซ่การบริการการท่องเที่ยวเริ่มต้นจาก

1) บริการการเดินทางระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นบริการที่นำพานักท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศทั้งทางอากาศ (ประมาณร้อยละ 85) ทางบก (ประมาณร้อยละ 15) และทางน้ำ (ประมาณร้อยละ 10) ธุรกิจหลักที่มีบทบาทในบริการนี้ ได้แก่ สายการบิน เรือสำราญ (Cruise ship) รถไฟ รถทัวร์และรถเช่า เป็นต้น

ภาพที่5.3 ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของบริการการท่องเที่ยว



ที่มา: โครงการจัดทำแผนการปรับโครงสร้าง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายสาขา

2) บริการบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ บริการในส่วนนี้เป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังบริการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้องต่างๆ รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานการบริการของห่วงโซ่อุปทานทั้งหมด ตั้งแต่การจองตั๋วโดยสารต่างๆ การจองที่พักและอาหาร จัดโปรแกรมการท่องเที่ยว จัดหาพาหนะเดินทาง เป็นต้น ผู้ประกอบการในห่วงโซ่อุปทานนี้ส่วนใหญ่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) และเป็นบริการที่สำคัญมากบริการหนึ่ง เนื่องจากเป็นบริการที่เชื่อมให้ผู้บริโภคเข้าถึงบริการอื่นๆ ทั้งหมด

3) บริการการท่องเที่ยวหลัก บริการท่องเที่ยวของห่วงโซ่ช่วงนี้ได้แก่

(1) บริการของแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ทั้งที่เป็น แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ได้แก่ ทะเล เกาะ ป่า เขา น้ำตก ลำธาร และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ได้แก่ วัด พระราชวัง แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ งานประเพณีต่างๆ ตลาดน้ำ วิถีชีวิตของกลุ่มชนต่างๆ เช่นชาวไทยภูเขา แหล่งท่องเที่ยวนับเป็นบริการที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวต้องการที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวตั้งแต่ต้น แหล่งท่องเที่ยวส่วนใหญ่นั้นดูแลโดยภาครัฐ ส่วนหนึ่งดูแลโดยชุมชน และส่วนน้อยเป็นของเอกชน

(2) บริการที่พักต่างๆ ได้แก่ โรงแรม คอนโดเทล เกสท์เฮาส์ บังกะโล บ้านพักตากอากาศชนิดต่างๆ บ้านพักเชิงนิเวศน์ต่างๆ พื้นที่ให้เช่าสำหรับกางเต็นท์ เป็นต้น บริการที่ต่างชาติจะมีบทบาทมากก็คือกิจการโรงแรมที่มักเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็น chain ที่มีการส่งต่อลูกค้ามาจากต่างประเทศ[29] ส่วนที่บริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยน่าจะมีบทบาทมากได้แก่ เกสท์เฮาส์ บังกะโล บ้านพักเชิงนิเวศน์ขนาดเล็ก พื้นที่ให้เช่าสำหรับกางเต็นท์

(3) บริการอาหารและเครื่องดื่ม ได้แก่ ภัตตาคาร Catering ร้านอาหารทั่วไปและร้านอาหารริมทาง ร้านอาหารรถเข็น/เรือ หาบเร่ ตลาดน้ำ ร้านกาแฟ ร้านสะดวกซื้อและโชวห่วย เพิงขายผลไม้และเครื่องดื่มริมทาง บริการเกือบทั้งหมดอยู่ในข่าย SMEs ยกเว้น ภัตตาคารและ Catering ขนาดใหญ่

(4) บริการการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ ได้แก่ สปา นวดแผนไทย อาบอบนวด ทัวร์ทำฟัน เป็นต้น บริการดังกล่าวส่วนใหญ่ยังอยู่ในการควบคุมของคนไทย

(5) บริการสันทนาการ ซึ่งเป็นบริการและแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างขึ้น ได้แก่ สวนสนุก สวนสัตว์ Theme Park การแข่งขันกีฬาต่างๆ โรงละคร การแสดง นาฏศิลป์ และดนตรี โรงภาพยนตร์ เป็นต้น บริการที่ SMEs น่าจะมีบทบาทมากได้แก่ การแสดงและดนตรี

(6) บริการ Shopping และของที่ระลึก ได้แก่ ร้านค้าปลอดภาษี ห้างสรรพสินค้า ร้านโบราณวัตถุ ร้านของชำร่วยและของที่ระลึก กิจการสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ต่างๆ เพิงขายผลไม้/ของฝากริมทาง ร้านสะดวกซื้อและโชวห่วย ร้านขายหนังสือ หนังสือ สิ่งพิมพ์ แผนที่ เป็นต้น

(7) บริการการท่องเที่ยวแบบการประชุม การจูงใจ สัมมนาและนิทรรศการ (Meeting Incentive Conference and Exhibition: MICE) ได้แก่การจัดประชุม สัมมนา และนิทรรศการต่างๆ บริการกลุ่มนี้ส่วนใหญ่น่าจะเป็นกิจการขนาดใหญ่ทั้งสิ้น ยกเว้นบริการที่เข้ามาเสริมกิจการหลักของการจัดบริการแบบ MICE กิจการเหล่านี้ก็มีความเชื่อมโยงกับกิจการของต่างชาติ

---

[29] โรงแรมชั้นหนึ่งริมฝั่งเจ้าพระยาส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นของต่างชาติ เช่น แชงการีล่า โอเรียนเต็ล (ฮ่องกง) Millinium Hotel (ร่วมทุนระหว่างสหรัฐอเมริกา และฮ่องกง) Royal Orchid Sheraton (สหรัฐอเมริกา) ข้อมูลสัมภาษณ์ประธานสมาคมโรงแรมไทย 0nline ข้อมูลได้จาก ehotelier.com
http://ehotelier.com/browse/news_more.php?id=D7990_0_11_0_M

บริการการท่องเที่ยวเหล่านี้ยังต้องพึ่งการบริการสนับสนุนอื่นๆ อีกมาก ได้แก่ บริการการเดินทางในประเทศ เช่น รถไฟ รถทัวร์และรถเช่า เรือ แพ สามล้อเครื่องและถีบ รถม้า ช้าง บริการแบกหามคนและสัมภาระ เป็นต้น บริการทางการเงินและการแลกเปลี่ยนเงินตรา บริการประกันอุบัติเหตุและประกันภัย บริการโครงข่าย Internet และบริการที่เกี่ยวข้อง การก่อสร้าง บริการสื่อนำเที่ยวด้วยต่างๆ เช่น การโฆษณาประชาสัมพันธ์ รายการนำเที่ยวทางโทรทัศน์ วิทยุ Internet การพิมพ์ เป็นต้น

5.7.4 FTA และการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย

ถ้ามองในมุมบวก FTA อาจจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการกระตุ้นให้เกิดการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมของไทยให้ดีขึ้นถ้าหาก

- ปัจจัยภายในไม่เอื้อให้ประเทศไทยไม่อาจจะยกระดับการดูแลสิ่งแวดล้อมให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้โดยลำพัง
- ถ้ามีช่องทางที่ดีขึ้นในการส่งเสริมให้มีการผลิต การใช้และการค้าเทคโนโลยีที่ดีขึ้นกว่าเดิม
- ถ้ามีการผูกผลประโยชน์และความต้องการของประเทศที่ชัดเจนไว้ในบทความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Cooperation) ในลักษณะที่เกิดผลทางการดำเนินงานได้จริง
- มีผลเอื้อให้นักลงทุนต่างชาติแสดงความเป็นผู้นำในการดูแลสิ่งแวดล้อม ผ่านการยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น
- มีการสร้างเงื่อนไขไม่ให้ประเทศไทยเป็นที่รองรับขยะ ของเสีย และ สินค้าไม่พึงประสงค์ของต่างชาติ (เช่นกรณีของ Domestically Prohibited Goods หรือ DPGs)
- การแข่งทางการค้าและการลงทุนนำไปสู่การแข่งขันทางการผลิตและการบริโภค “สีเขียว”
- ถ้าหากมีระบบการกระจายผลประโยชน์ที่ดีคืนแก่สังคมและการดูแลสิ่งแวดล้อม

5.8 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ปัจจุบันปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนเป็นปัญหาหลักที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นเกือบทุกชุมชนทั่วประเทศ และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละชุมชนนั้นๆ ดังนั้น เป็นที่ชัดเจนว่าการท่องเที่ยวทำให้ปัญหาเหล่านี้รุนแรงขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ภาครัฐโดยรัฐบาลส่วนกลางได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณกลางเพื่อสนับสนุน อปท. ในการดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดขยะมูลฝอยมาอย่างต่อเนื่อง ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินทั้งสิ้น 67,290 ล้านบาท เพื่อการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียไปแล้ว 87 แห่ง (สร้างแล้วเสร็จ 68 แห่ง กำลังก่อสร้าง 16 แห่ง อีก 3 แห่ง ยกเลิกการก่อสร้าง) และจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินทั้งสิ้น 22,500 ล้านบาท เพื่อการสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนไปแล้ว 103 แห่ง ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ (ก่อสร้างแล้วเสร็จ 73 แห่ง อยู่ระหว่างดำเนินการ 30 พื้นที่) นอกจากนี้แล้วปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนการจัดการน้ำเสียชุมชนและแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้โดยในแผนการจัดการทั้งสองฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อให้อปท. นำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในเชิงวิชาการและอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนของอปท.ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่จากการติดตามประเมินผล โครงการต่างๆ ที่ดำเนินการภายใต้เงินงบประมาณดังกล่าวพบว่าในภาพรวม อปท. ขาดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเทคนิค(ที่อาจจะไม่จำเป็นต้องซับซ้อนมาก) ด้านงบประมาณการดำเนินการ และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมที่จะจัดทำและบริหารโครงการให้อยู่รอดโดยตนเองและมีความยั่งยืนได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากเหตุผลที่โยงกับการเมืองท้องถิ่น อีกส่วนหนึ่งเกิดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการลงทุน (Capital investment)ที่ค่อนข้างสูงและขาดการจัดการระบบการเงินให้มีความยั่งยืนแก่โครงการ อนึ่งปัญหาบางส่วนเกิดมาจากรากฐานที่ว่าโครงการขาดการยอมรับและการมีส่วนร่วมของชุมชน และประชาชนทั้งในขั้นการวางแผนและการดำเนินโครงการ

เพื่อให้อปท. สามารถที่จะบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวได้ด้วยตนเอง การดำเนินงานต้องความชัดเจนในรูปแบบและวิธีการในรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้เอกชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากและเหมาะสมที่จะดำเนินการได้ตามบริบททางสังคมของท้องถิ่น แม้ในทางนโยบายจะกล่าวถึงและมีการสนับสนุนให้มีการนำหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาใช้ในการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขน และ

ค่ากำจัดขยะมูลฝอยของท้องถิ่นในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติกลับไม่เกิดขึ้นหรือเกิดในลักษณะที่การดำเนินงานประสบกับภาวะขาดทุน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างรายได้จากค่าธรรมเนียมในการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย กับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งหมดของเทศบาลแล้วไม่คุ้มทุนแม้ในส่วนของทุนดำเนินการ (Operating cost) ทำให้เกิดภาระทางการเงินของรัฐหรือ อปท.ที่ต้องอุดหนุน ในด้านน้ำเสียนั้นในปัจจุบันมีท้องถิ่นเพียง 4 แห่งที่ได้ดำเนินการเพื่อประกาศเทศบัญญัติกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียแล้ว ตามพรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.2542 เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)ใน 3 รูปแบบคือ

1. อปท. ดำเนินการเอง
2. อปท.สามารถมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เช่นเทศบาล อบจ. อบต. กทม. และเมืองพัทยา สามารถมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนได้ภายใต้กฎหมายดังต่อไปนี้
   - มาตรา 60 และ 61 พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496
   - มาตรา 49 และ 51 พรบ. อบจ. พ.ศ. 2540
   - มาตรา 71 พรบ. อบต. พ.ศ. 2537
   - มาตรา 96 และ 97 พรบ. กทม. พ.ศ. 2528
   - มาตรา 68 พรบ.เมืองพัทยา พ.ศ. 2542
3. อปท. สามารถดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นได้ (อบจ. อบต. และ กทม. มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มาตรา 8 พรบ. อบจ. พ.ศ. 2540 มาตรา 43 พรบ. อบต. พ.ศ. 2537 และมาตรา 6 พรบ. กทม. พ.ศ. 2528 ตามลำดับ) โดยการดำเนินการร่วมกันกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นนั้นอาจจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ก็ได้เพื่อการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชน
   - อปท. อาจดำเนินการโดยข้อตกลงความร่วมมือกับบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นก็ได้
   - อปท. อาจดำเนินการร่วมกันกับอปท.อื่นๆ โดยการจัดตั้งสหการ
   - อปท.อาจดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น โดยก่อตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นเป็นบริษัทจำกัดก็ได้ โดยอปท. ต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ หรือในกรณีที่มีหลายอปท. ถือหุ้นให้นับหุ้นนั้นรวมกันเกินร้อยละ 50 แต่ไม่บังคับใช้ในกรณีไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วยในบริษัทนั้น

นอกจากนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอวิธีการปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอย ให้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 รับทราบดังนี้

การจัดการน้ำเสีย

- จัดสรรงบประมาณฟื้นฟูและปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเทศบาลที่มีการก่อสร้างไว้แล้วให้สามารถใช้งานได้เต็มศักยภาพและก่อสร้างเพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำเสีย โดยจะต้องมีการจัดการน้ำเสียให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณน้ำเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากชุมชนเมือง ภายในปีพ.ศ. 2552 และให้ท้องถิ่นจัดเก็บค่าบริการน้ำเสียสำหรับพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยให้มีส่วนลดค่าน้ำประปาและ/หรือน้ำบาดาลสำหรับประชาชนที่สามารถลดปริมาณการใช้น้ำประปาและ/หรือน้ำบาดาล เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและลดปริมาณน้ำเสีย
- ใช้มาตรการทางสังคมควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- ให้การประปาส่วนภูมิภาคและการประปานครหลวงร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตน้ำประปาและจัดการน้ำเสียไว้ในหน่วยงานเดียวกัน

การจัดการขยะมูลฝอย

ให้มีการเก็บรวบรวมและกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการที่ถูกต้องโดยเฉพาะขยะเกิดขึ้นในเทศบาลทั่วประเทศต้องได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ภายในปี 2552 มีการเลือกใช้เทคโนโลยีการกำจัดแบบผสมผสานหลายวิธีที่จะเน้นการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ ทั้งในรูปแบบปุ๋ยอินทรีย์และการแปรรูปเป็นพลังงาน และจะส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนและดำเนินการให้มากขึ้นโดยมีวิธีดำเนินงาน ดังนี้

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีการคัดแยกและนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ และใช้สินค้าที่มีส่วนประกอบของวัสดุที่ใช้แล้วหรือใช้วัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานตัวอย่าง และให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการที่นำวัสดุใช้แล้วมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเพื่อลดต้นทุนให้สามารถแข่งขันกับการใช้วัตถุดิบจากธรรมชาติได้
- กำหนดเป็นแนวนโยบายให้ทุกจังหวัดต้องจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเพื่อรองรับขยะมูลฝอยในระยะยาว และอปท. ขนาดใหญ่ที่ผลิตขยะมูลฝอยมากกว่า วันละ 100 ตัน ต้องส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการลงทุนก่อสร้างและบริหารจัดการระบบแทน โดยรัฐ

สนับสนุนงบประมาณเฉพาะค่าเดินระบบที่ต้องจ่ายให้กับเอกชนในรูปแบบของงบถดถอยในช่วงระยะ 3-5 ปีแรก

- อปท. ที่ขยะมูลฝอยน้อยให้ไปใช้ระบบกำจัดของอปท. ขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียงหรือรวมตัวกันหลายแห่งเพื่อสร้างสถานที่กำจัดไว้ใช้ร่วมกันโดยรัฐสนับสนุนงบประมาณลงทุนให้บางส่วน
- อปท. จัดให้มีระบบคัดแยกและรวบรวมของเสียอันตรายจากชุมชนต่างหากจากขยะมูลฝอยทั่วไป เพื่อนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัดของเสียอันตรายของเอกชน ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณแก่อปท. เพื่อสร้างสถานที่รวบรวมและสนับสนุนค่ากำจัดแบบถดถอยในช่วงระยะ 3-5 ปีแรก
- ให้มีสถานที่กำจัดมูลฝอยติดเชื้อในลักษณะศูนย์รวมที่สามารถใช้ร่วมกันหลายท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและดำเนินการ
- ให้มีระบบการอนุญาต (Permitting System) การติดตามตรวจสอบสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและรายงานสู่สาธารณชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับซื้อไฟฟ้าซึ่งผลิตจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในราคาที่สูงกว่าทั่วไป และหน่วยงานของรัฐสนับสนุนการนำปุ๋ยอินทรีย์จากขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์
- แผนอนุรักษ์พลังงาน ระยะที่ 3 (ในช่วง 2548-2554) มีเป้าหมายการใช้พลังงานโดยเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนจากร้อยละ 0.5 เป็นร้อยละ 8 และมีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน จำนวน 422.5 ล้านบาทสำหรับงานศึกษาวิจัยเชิงเทคนิค และจำนวน 130 ล้านบาทสำหรับงานพัฒนาและสาธิต

เมื่อเกิดปัญหาขยะและน้ำเสียมากขึ้น อปท.สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายและแนวทางเหล่านี้เพื่อการแก้ปัญหาได้ มิฉะนั้นการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวอาจจะทำให้ “ได้ไม่คุ้มเสีย”ดังสถิติที่คำนวนแล้ว อย่างไรก็ตามหลักคิดเบื้องต้นสำหรับนโยบายการท่องเที่ยวไทย การศึกษาของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2544) ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีจุดขายที่ดีในแง่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ”ความคุ้มค่า” และธรรมชาติของประเทศไทยตามลำดับในมุมมองของนักท่องเที่ยวชาวอเมริกัน ทำให้น่าเชื่อถือได้ว่าประเทศไทยยังคงมีเสน่ห์ในตลาดท่องเที่ยวอเมริกันโดยเฉพาะ “คนไทย” ที่นักท่องเที่ยวอเมริกันแสดงความพอใจมากนอกเหนือจากบริการการท่องเที่ยวในทุกด้านตามผลการสำรวจเดียวกัน และส่วนใหญ่(ร้อยละ95)ต้องการกลับมาเยือนอีก[30] ปัจจัยเหล่านี้น่าเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญดังนี้คือ

[30] ยกเว้นธรรมชาติและสินค้าอัญมณีที่มีคะแนนความพึงพอใจต่ำกว่ารายการอื่นๆ

- ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ไม่ส่งเสริมนโยบายเชิงปริมาณที่เน้นการนับจำนวนนักท่องเที่ยวและการแข่งขันด้านราคา
- เพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่ของบริการการท่องเที่ยว
- ทำการตลาดเชิงรุกที่เน้นตลาดคุณภาพ (Proactive marketing for valued markets)ไม่หวังผลระยะสั้นเท่านั้น

การที่จะทำเช่นนี้ได้ จำเป็นที่จะต้องมีการฟื้นฟูนโยบายใหม่ โดยทำให้การเปิดเสรีบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจัดทำข้อสงวนเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่จำเป็นแก่ฝ่ายไทย

5.9 FTA กับ สิทธิและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ทางด้านการท่องเที่ยวนั้นมีมิติที่สำคัญสามด้านคือ (1) สินค้าการท่องเที่ยว (2) บริการการท่องเที่ยวและ (3) ปัจจัยที่เกื้อหนุนการท่องเที่ยว (Tourism facilitation) การจัดทำ FTA อาจจะมีผลอย่างสำคัญต่อมิติทั้งสามนี้ โดยการเปิดกว้างสำหรับต่างชาติให้เข้ามามีส่วนในการเป็นเจ้าของและ/หรือเป็นผู้ให้บริการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวซึ่งมีหลากหลายมากดังได้แจงไว้ในตารางที่ 5.21 ข้างบน ซึ่งการเปิดกว้างดังกล่าวจะมีผลทางการแข่งขันและการกระจายรายได้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกระจายรายได้ที่บิดเบี้ยวไปน่าจะเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งก็ไม่แน่ว่าท้ายที่สุดจะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เหตุผลหลักก็คืออิทธิพลของธุรกิจต่างชาติที่มีต่อนโยบายนั่นเอง ตัวอย่างเช่นการจัดโซนอนุรักษ์ประการังและเขตประมงชายฝั่งเพื่อประมงพื้นบ้านอาจจะกระทำมิได้เพราะอาจจะเป็นการขัดกับหลักการของ National treatment ก็ได้เป็นต้น ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและการเข้าถึงทรัพยากรจึงอาจจะนับได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จำต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบและน่าจะเป็นประเด็นที่ต้องมีหลักการในการเจรจาFTA ที่ละเลยมิได้

ทั้งสิทธิและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ปรกติเป็นสินค้าสาธารณะ)[31] อาจจะถูกบิดเบือนหรือเปลี่ยนไปจนกระทบกับสิทธิดั้งเดิมของชุมชนและในระดับปัจเจกชนโดยผลของการเปิดเสรีภายใต้ FTA ซึ่งมีความสมบูรณ์(Comprehensive) มากกว่าการเปิดเสรีเฉพาะสาขา (Sectoral liberalization) ก็เป็นได้เพราะมีบทว่าด้วยการลงทุน (Investment Chapter) เป็นส่วนปกป้องสิทธิของนักลงทุนต่างชาติมิให้มีสิทธิด้อยกว่านักลงทุนไทย

นอกจากนี้ FTA ที่ทำกับสหรัฐฯ ก็ยังอาจเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนสามารถที่จะประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเดิมเป็นข้อสวงนที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาทาง

[31] อย่างไรก็ดีรัฐอาจจะจัดการชดเชยการสูญเสียสิทธิโดยการจัดการ

ไมตรีฯ หากบริษัทของสหรัฐฯ เช่น โรงแรมที่เครือของบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ยังคงต้องการรักษาชื่อเสียงในด้านการรักษาสภาพแวดล้อม และนำเอาการปฏิบัติที่ดี (Good practices) เข้ามาใช้ในเครือโรงแรมของตน ก็จะช่วยส่งเสริมให้มีการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ดีขึ้น แต่ถ้าหากเครือโรงแรมเหล่านี้ขาดความรับผิดชอบ และใช้กำลังเงินที่มีอยู่มหาศาลของตนในการบิดเบือนการตัดสินใจและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทย บริษัทเหล่านี้ก็สามารถที่จะทำได้รุนแรงกว่าบริษัทของไทย และเมื่อพิจารณาถึงความสามารถของธรรมชาติ (Carrying capacity) ในการรองรับการใช้งานของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างจำกัดแล้ว หากพฤติกรรมของบริษัทต่างชาติเหล่านี้เป็นแบบหลังก็คงจะมีผลที่รุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

นอกจากนั้นโดยเหตุที่ทรัพยากรธรรมชาติโดยปรกติถูกใช้โดยชุมชนท้องถิ่นมาเป็นเวลานานจนแทบจะเป็นประเพณีหรือโดยการยอมรับที่ไม่เป็นทางการเสียแล้ว การลงทุนโดยต่างชาติที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิดังกล่าวอาจจะเป็นเรื่องอ่อนไหวในทางปฏิบัติได้ทำให้เป็นประเด็นความขัดแย้งทางสังคมที่อาจจะยากแก่การเยียวยา ยิ่งเมื่อคนในชุมชนได้รับประโยชน์หรือผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวที่ไม่ทัดเทียมกัน(เช่นกลุ่มคมที่ทำงานในโรงแรมกับชาวประมงพื้นบ้าน หรือการก่อสร้างรีสอร์ทกระทบสิทธิเดิมของการจอดเรือ)ความขัดแย้งก็จะยิ่งก่อตัวได้ง่ายและการการยุติความขัดแย้งอาจจะกระทำได้ยากขึ้นเป็นเงาตามตัว นอกจากนี้ปัญหามลพิษทางน้ำที่จะเพิ่มขึ้นก็อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้เช่นกัน

การรับรองสิทธิของชุมชนดั้งเดิมอาจจะช่วยแก้ปัญหาได้และถ้าหากนักลงทุนต่างชาติมีธรรมาภิบาลที่ดีจริงปัญหาที่กล่าวถึงนี้อาจจะเบาบางลงแต่กระนั้นก็หาได้เป็นการตอบคำถามที่มักจะมีการกล่าวถึงอยู่เนืองๆในแหล่งท่องเที่ยวสำคัญๆว่าเหตุใดต่างชาติจึงมีสิทธิเข้ามาช่วงชิงการครอบครองและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของแผ่นดินโดยที่รัฐไม่สามารถบอกได้ว่าเหตุใดต่างชาติจึงได้สิทธิที่ทัดเทียมกับคนไทย และเหตุใดการแข่งขันจึงเรียกว่าเป็นธรรมในเมื่อเป็นการแข่งขันระหว่างผู้อ่อนแอและผู้ที่แข็งแรงในทางเศรษฐกิจกว่าโดยไม่มีแต้มต่อ

ผลของการเปลี่ยนสิทธิและความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรเมื่อมองอย่างผิวเผินอาจจะไม่น่ากังวลเพราะนักลงทุนต่างชาติเข้าพร้อมกับเม็ดเงินลงทุน แต่เมื่ออำนาจเศรษฐกิจระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับชาวบ้านที่ทรงสิทธิดั้งเดิมมีมหาศาลทำให้เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้หยั่งรากลึกลงสู่เรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มิมีใครอาจจะละเมิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐให้สิทธิในการละเมิดนั้นแก่นักลงทุนต่างชาติเสียเอง การชดเชยสิทธิอาจจะเป็นการลดผลกระทบได้ในทางหนึ่งแต่ไม่ใช่มาตรการจนตรอกที่เลือกใช้โดยไม่คำนึงทางเลือกหรือมาตรการอื่นๆ(ซึ่งรวมถึงการยอมรับสิทธิในการพัฒนา(Development rights)เป็นต้น

5.10 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน

การวิเคราะห์ผลประโยชน์สุทธิของการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวบ่งชี้อย่างชัดเจนว่ามีค่าตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงกว่าต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากอย่างน้อยที่สุดคิดเป็นรายได้สุทธิรวมกว่าสี่แสนล้านบาทในช่วง10 ปีข้างหน้า ข้อมูลนี้ไม่ได้ระบุเป็นปริยายว่าการเปิดเสรีจะดีเสมอไปโดยไม่ต้องกังวลต่อประเด็นอื่นๆอีกเลยเช่น

- การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ
- การต้องจัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม
- การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก
- การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร
- การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- การส่งเสริมให้มีระบบธรรมภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย

ข้อเสนอแนะสำหรับสาขาท่องเที่ยวนอกจากประเด็นที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีข้อเสนออื่นๆที่เป็นเสมือนหัวใจของการท่องเที่ยวและการจัดทำFTA ดังนี้

- การเจรจาFTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียมาก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมและนักวิชาการเพื่อให้เกิดความรอบคอบและให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด อีกทั้งต้องให้รัฐสภามีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ
- นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยวมิฉะนั้นจะเป็นการยากที่ไทยจะรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้ได้เมื่อเทียบกับความสดใหม่ของประเทศอื่นๆในภูมิภาค

5.11 ผลกระทบด้านกฎหมายต่อการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าบริการต่อธุรกิจท่องเที่ยว

ปัจจุบันธุรกิจท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย และเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูงสุด และทำรายได้ให้กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยในปี 2548 ประมาณการรายได้จากนักท่องเที่ยวภายในประเทศ คิดเป็นจำนวนถึง 347,300 ล้านบาท และรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ คิดเป็นจำนวน 450,000 ล้านบาท[32] นอกจากนี้ยังเป็นธุรกิจที่ไทยมีศักยภาพ และรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีการเปิดเสรีมากขึ้น โดยได้รวมไว้ในการเจรจาเปิดเสรี

[32] ที่มา www.toursismthailand.org

กับประเทศที่จัดทำเขตการค้าเสรีกับไทยทุกฉบับ ซึ่งตาม GATs ธุรกิจท่องเที่ยวครอบคลุมธุรกิจดังต่อไปนี้ 1) ธุรกิจโรงแรมและที่พัก 2) ธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว 3) ธุรกิจมัคคุเทศก์ 4) ธุรกิจบริการท่องเที่ยวอื่นๆ

ปัจจุบันนี้ธุรกิจบริการท่องเที่ยวเป็นสาขาหนึ่งที่กฎหมายสงวนไว้ให้กับคนชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านการประกอบธุรกิจและการประกอบอาชีพและวิชาชีพ กล่าวคือ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะทำได้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลไทย นอกจากนี้หากคนต่างด้าวจะมาประกอบธุรกิจนี้ในประเทศไทยก็จะถูกจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 ตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายความว่า คนต่างด้าวจะเข้ามาทำธุรกิจนี้โดยไม่มีคนไทยเป็นหุ้นส่วนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นชาติที่ได้รับการยกเว้นพิเศษตามสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-สหรัฐฯ ให้นักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับคนชาติ (national treatment) นักลงทุนสหรัฐฯ จึงสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อย่างเสรีไม่ถูกจำกัดแต่ประการใด นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังเป็นชาติที่ทุนและเทคโนโลยีการบริการจัดการในธุรกิจท่องเที่ยวสูง หากไทยตกลงเปิดเสรีการท่องเที่ยวกับสหรัฐฯ ก็จะต้องคำนึงอย่างรอบคอบด้วยว่า ไทยจะได้หรือเสียประโยชน์มากน้อยเพียงใด โดยอาจคำนึงถึงพันธกรณีในบริบทปัจจุบันที่มีสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ อยู่แล้วประกอบด้วย

5.11.1 ความสามารถในการแข่งขัน

หากพิจารณาถึงลักษณะของธุรกิจท่องเที่ยวแต่ละสาขา คือ โรงแรมที่พัก บริการท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ และบริการท่องเที่ยวอื่นๆ จะพบว่าผู้ประกอบการไทยมีจุดแข็งจุดอ่อนแตกต่างกันออกไปในแต่ละสาขา แต่ในภาพรวมแล้วอาจสรุปรวมได้ว่า ผู้ประกอบการไทยยังขาดเงินทุนและการบริหารจัดการรวมทั้งเทคโนโลยีและการตลาดที่ดีและเพียงพอ ในบางสาขายังขาดแรงงานมีฝีมือด้วย ดังนั้น การแข่งขันกับกลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่มีความพร้อมมากกว่าในทุกด้าน โดยเฉพาะเงินทุนและเทคโนโลยีย่อมตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

ในธุรกิจ<u>โรงแรมที่พัก</u> ส่วนใหญ่โรงแรมในประเทศไทยที่มีระดับจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และเมืองท่องเที่ยวใหญ่ๆ เท่านั้น และโรงแรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเครือโรงแรมต่างชาติ เช่น Hilton, Accor และมีการลงทุนในธุรกิจโรงแรมของคนไทยเองบ้าง แต่ไม่มาก จึงเห็นได้ว่า ปัจจุบัน สหรัฐฯ ได้เข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมนี้อยู่แล้ว ภายใต้กรอบความร่วมมือของสนธิสัญญาไมตรี ดังนั้น การตกลงใน FTA ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของคนไทยในธุรกิจดังกล่าว เพราะหากมี FTA หรือไม่ ก็ไม่เปลี่ยนบรรยากาศการลงทุนที่เปิดเสรีให้นักลงทุนสหรัฐฯ เต็มที่เช่นเดียวกับคนไทยอยู่แล้ว

การลงทุนสร้าง<u>สถานที่ท่องเที่ยวขนาดใหญ่</u> เช่น สวนสนุกและสถานพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งเป็นธุรกิจที่แตกต่างจากการให้บริการโรงแรม ประเทศไทยมีสวนสนุกและสถานพักผ่อนหย่อนใจไม่มาก อาทิ ดรีมเวิลด์ สวนสยาม ซาฟารีเวิลด์ สวนเสือศรีราชา สวนนงนุช สวนสามพราน ภูเก็ต

แฟนตาซี และเมืองโบราณ เนื่องด้วยธุรกิจนี้ยังไม่มีคู่แข่งมากนัก เนื่องจากสวนสนุกแต่ละแห่งมีเอกลักษณ์ของตนเอง และมีกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกัน ปัจจุบันธุรกิจนี้เป็นของคนไทย แต่เนื่องจากนโยบายที่ต้องการให้ไทยเป็นศูนย์กลางการบิน การท่องเที่ยวในภูมิภาค การเปิดเสรีการลงทุนในสาขานี้ (ซึ่งปัจจุบันนี้เปิดอยู่แล้ว) ใน FTA อาจเพิ่มโอกาสและกระตุ้นการลงทุนในธุรกิจนี้ให้สามารถเพิ่มเม็ดเงินที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายในประเทศได้อีกทางหนึ่ง

สำหรับธุรกิจ MICE เป็นสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็งมาก เนื่องจากในภูมิภาคนี้ ไทยมีกิจกรรม MICE เป็นอันดับ 2 รองจากสิงคโปร์เท่านั้น และธุรกิจ MICE มีลักษณะอยู่ใน mode 2 ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับธุรกิจบริการอื่นๆ ภายในประเทศอีก เช่น ธุรกิจโรงแรม ท่องเที่ยว ภัตตาคารและร้านอาหาร การบิน การเดินทางและอื่นๆ นักท่องเที่ยวที่มาในรูปธุรกิจ MICE จะเป็นนักท่องเที่ยวระดับบนที่ใช้จ่ายค่อนข้างสูง ดังนั้น ธุรกิจนี้ไทยน่าจะได้ส่งเสริมให้ไทยสามารถแข่งขันกับนักลงทุนสหรัฐฯ ได้ และอาจขยายรูปแบบธุรกิจการบริหารอาคาร สำนักงาน ศูนย์ประชุมไปยังประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้นด้วย

ธุรกิจการขายสินค้า/ของที่ระลึกก็เป็นอีกธุรกิจท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้ไทยมาก หากพิจารณาจากตัวเลขค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวสหรัฐฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากค่าใช้จ่ายสำหรับห้องพักแล้ว นักท่องเที่ยวยังใช้จ่ายถึงร้อยละ 29.25 ในการซื้อสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งธุรกิจนี้น่าจะได้รับการส่งเสริมให้เข้าไปหาส่วนแบ่งในตลาดสหรัฐฯ ได้ โดยอาจธุรกิจตาม mode 3 โดยจัดตั้งสำนักงานสาขาในสหรัฐฯ เพื่อรับ order หรือจะเป็นลักษณะ mode 1 ก็ได้ คือเพียงการจัด road show และรับ order และส่งสินค้าให้

อย่างไรก็ดี สำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นั้น มีข้อจำกัดในตัวเองที่ทำให้นักลงทุนต่างชาติโดยเฉพาะสหรัฐฯ ไม่สนใจเข้ามาประกอบการ หรือถูกจำกัดด้วยกฎหมายเฉพาะบางฉบับ เช่น พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ ที่ห้ามผู้ประกอบการในธุรกิจดังกล่าวเป็นชาวต่างชาติ (แต่ในทางความเป็นจริงนักลงทุนสหรัฐฯ ก็ได้รับสิทธิเทียบเท่าคนชาติและสามารถประกอบการได้โดยอาศัยความตามมาตรา 16 พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวฯ) หรือ ธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกที่มีลักษณะเป็นของพื้นเมืองและการซื้อจากคนพื้นเมืองโดยตรงจะได้บรรยากาศและความรู้สึกดีกว่า จึงทำให้นักลงทุนต่างชาติยังไม่เข้ามาประกอบการมากจนถึงขั้นทำให้ผู้ประกอบการไทยล้มสลายไป ดังนั้นหากพิจารณาในแง่ความสามารถในการแข่งขันของท้องถิ่นแล้ว แม้ว่าปัจจุบันนักลงทุนสหรัฐฯ จะได้รับสิทธิเท่าเทียมคนชาติตามสนธิสัญญาไมตรีไทย-สหรัฐฯ ทำให้สามารถประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวสาขาต่างๆ (mode 3) โดยเสรีแต่ในความเป็นจริงก็ยังไม่ส่งผลให้ทุนต่างชาติเข้ามาครอบงำธุรกิจท่องเที่ยวของไทยจนทำให้ผู้ประกอบการไทยต้องล้มสลายไป แม้ว่าความสามารถในการแข่งขันจะด้อยกว่า อย่างไรก็ตาม การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ อาจเป็นการจุดประกายหรือชี้ช่องทางเพิ่มให้นักลงทุนต่างชาติเห็นโอกาสธุรกิจในภาพรวม และมุ่งหน้ามาลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในไทยเพิ่มมากขึ้นก็เป็นได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมเป็นการยากที่กลุ่มผู้ประกอบการ

ไทยจะแข่งขันได้ เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ด้อยกว่าดังที่ได้กล่าวแล้ว

หากพิจารณาในแง่ของนักลงทุนไทยไปลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในสหรัฐฯ ก็จะพบว่ายิ่งมีโอกาสน้อย เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ด้อยกว่าเช่นกัน ดังนั้น สาขาที่นักลงทุนไทยน่าจะได้ประโยชน์จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ น่าจะเป็นสาขาภัตตาคารและร้านอาหาร รวมทั้ง การที่คนไทยเข้าไปทำงานเป็นพ่อครัวในสหรัฐฯ หรือเข้าไปทำงานในธุรกิจสปา (mode 4) เป็นหลัก ซึ่งสหรัฐฯ ก็เปิดให้นักธุรกิจไทยเข้าไปประกอบการได้ แต่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยเฉพาะในระดับมลรัฐที่เข้มงวดและยากที่ผู้ประกอบการ หรือคนไทยจะเข้าไปทำงานได้ เช่น การกำหนดว่าพ่อครัวที่จะทำงานในสหรัฐฯ ได้จะต้องมีความรู้ภาษาอังกฤษในระดับดี ซึ่งคนไทยมีจุดอ่อนในด้านภาษา ดังนั้น รัฐบาลไทยจะต้องตระหนักในประเด็นนี้ และในการเจรจาจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่า <u>การเปิดเสรีจะทำให้มาตรการต่างๆ ของสหรัฐ มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐฯ และรัฐบาลท้องถิ่น</u> เพื่อไม่ให้กฎหมายระดับท้องถิ่น เช่น ระดับมลรัฐกลายเป็นข้อกีดกันการเข้าไปประกอบการของผู้ประกอบการคนไทย

5.11.2 การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย

นอกจากจุดอ่อนเรื่องทุนแล้ว จุดอ่อนที่สำคัญของนักธุรกิจไทยในสาขาท่องเที่ยว คือ เทคโนโลยี และความรู้ในการบริหารจัดการและการตลาด ซึ่งเป็นสิ่งที่นักธุรกิจไทยจะต้องแสวงหาและจะได้จากการร่วมมือกับผู้ประกอบการชาวต่างประเทศ แต่หากสุดท้ายผลการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ ไทย-สหรัฐฯ ทำให้ไทยต้องรับข้อกำหนดเงื่อนไขการลงทุนที่มากไปกว่า TRIMs ตามข้อเสนอของสหรัฐฯ โดยยอมให้รวมการห้ามกำหนดการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเงื่อนไขการลงทุนด้วยแล้ว ก็เป็นอันแน่ชัดว่า ผู้ประกอบการไทยจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ ไทย-สหรัฐฯ เลย

หากพิจารณาปัจจัยการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้การบริหารและการตลาดโดยดูจากสถานการณ์ปัจจุบันโดยเฉพาะในสาขาโรงแรมจะสังเกตเห็นว่านักลงทุนสหรัฐฯ จะเข้ามาลงทุนในลักษณะการให้บริการบริหารจัดการโรงแรมเป็นส่วนใหญ่ แทนการเป็นเจ้าของกิจการโรงแรมเอง เพราะมีความสะดวกกว่า และไม่ติดขัดในเรื่องของกฎหมาย เพราะสาขาดังกล่าวก็ไม่ต้องห้ามตาม พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ จึงไม่มีข้อกำหนดเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเข้ามาบริหารก็เป็นการนำผู้บริหารระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำการบริหาร ไม่ได้มีการตกลงเป็นสัญญาถ่ายทอดความรู้โดยตรง ซึ่งก็จะทำให้ผู้ประกอบการไทยเป็นเพียงผู้ปฏิบัติ และไม่ได้รับความรู้และความชำนาญในด้านการบริหารจัดการและการตลาดจากฝ่ายสหรัฐฯ และกลไกทางกฎหมายปัจจุบันก็ไม่เปิดช่องให้มีการบังคับถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือความรู้อื่นใด ดังนั้น รัฐบาล

ควรหาทางแก้ไขโดยควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ด้านการบริหารจัดการให้มากขึ้น เช่น การผลักดันให้มีความร่วมมือทางวิชาการในภาคบริการรายสาขาในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ โดยเฉพาะในสาขาบริการที่ไทยยังขาดความรู้และเชี่ยวชาญ เช่น การบริหารจัดการและการตลาดในธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้คล้ายคลึงกับในการค้าสินค้าที่มีการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) ซึ่งทำให้การค้าสินค้าสะดวกขึ้น

นอกจากนี้ การเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวหากพิจารณาจากมุมของการเพิ่มสัดส่วนการลงทุนในธุรกิจนี้ เช่น โรงแรม สวนสนุก หรือศูนย์ประชุม ไม่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก เนื่องจาก ผู้ควบคุมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้น คือ ภาคราชการของไทย ดังนั้น หากกฎหมายภายในของไทยมีความชัดเจนในเรื่องการควบคุมและยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนและมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ไม่น่าเชื่อว่า การลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากสหรัฐฯ จะยังผลให้เกิดการลดต่ำลงของคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น หากมีการลงทุนในโรงแรมขนาดใหญ่ ซึ่งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยกำหนดให้ต้องสร้างโรงบำบัดน้ำเสียของตนเอง หรือขอให้มีการ recycle ของใช้ หรือขอให้ร่วมประหยัดพลังงานและมีการบังคับใช้กฎหมาย/นโยบายเหล่านี้อย่างจริงจัง ก็เชื่อได้ว่า น่าจะมีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

5.11.3 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญของการขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยว ได้แก่ ปัญหาน้ำเสีย และขยะมูลฝอย ซึ่งผลการประมาณปริมาณน้ำเสียจะได้ว่าในปี 2548 ปริมาณน้ำเสียจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศคิดเป็นจำนวน 17.83 ล้านลบ.ม. และในปีสุดท้ายของนโยบายคือปี 2554 ปริมาณน้ำเสียมีจำนวน 41.47 ล้านลบ.ม.[33] และข้อมูลเรื่องขยะมูลฝอยที่คิดเป็นค่าเฉลี่ย[34]เฉพาะในเขตท่องเที่ยวที่มีการจัดเก็บอยู่ระหว่าง 1.6 กก./ หัว/ วัน (ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี) และ 5.0 กก./ หัว/ วัน (ที่ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต)[35] จะเห็นถึงภาระอันใหญ่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่หลักในการบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอย และหากไม่มีการวางแผน และปรับตัวให้เท่าทันกับสถานการณ์ที่แผนการท่องเที่ยวได้วางไว้นี้ คาดว่า จะทำให้การท่องเที่ยวของไทยกลับหดตัวลงด้วยซ้ำ

---

[33] โปรดดูข้อ 7.2 มิติด้านสิ่งแวดล้อมของการท่องเที่ยวและข้อตกลงทางการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา โดย สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์และ ชยันต์ ตันติวัสดาการ, ในเล่มนี้

[34] ประเมินค่าเฉลี่ยทั้งประเทศเท่ากับ 0.65 กก./ หัว/วัน ในปี พ.ศ.2545 ค่าของกรุงเทพฯเท่ากับ1.3 กก./ หัว/ วัน, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว

[35] ข้อมูลของธนาคารโลกใน *Thailand Environment Monitor 2003*, เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว

ดังนั้น หากพิจารณาความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดการน้ำเสียและการกำจัดขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลหรืออำเภอในปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่า ในจังหวัดที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ต พัทยา กระบี่ จะได้รับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศเพื่อกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวซึ่งมีระบบนิเวศน์สมบูรณ์ได้รับการปกป้องจากการทำประโยชน์ในพื้นที่ หรือจากกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ อีกทั้งกำหนดให้ การก่อสร้างโครงการหรือกิจการ ไม่ว่าจะเป็นของส่วนราชการหรือเอกชน เช่น โรงแรม [36] จะต้องมีการเสนอผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนด้วย[37]

อีกมาตรการหนึ่งที่ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทคือ การให้อำนาจในการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ[38] ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องอยู่ภายในการกำกับดูแลของรัฐผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ตามมาตรา 60 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้มีการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษนั้นต้องทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีการรายละเอียดเกี่ยวข้องกับการสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ และการจัดหาที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมด้วย[39] ซึ่งหากการดำเนินการตามมาตรการที่วางไว้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็น่าจะช่วยจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างดีแม้จะมีการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวจากการเปิดเสรีก็ตาม แต่หากการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็เป็นที่น่ากังวลได้ว่า การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในสาขาการท่องเที่ยวอาจนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้

---

[36] เช่น กรณีของจังหวัดกระบี่ การสร้างโรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้องถึง 79 ห้อง ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย โปรดดู ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณจังหวัดกระบี่ พ.ศ. 2540

[37] โปรดดู มาตรา 42-45 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตัวอย่างของประกาศที่เกี่ยวข้องได้แก่ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2540 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณจังหวัดกระบี่ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

[38] โปรดดู มาตรา 59-63 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

[39] มาตรา 62 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

5.11.4 ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ธุรกิจท่องเที่ยวมีลักษณะเฉพาะประการหนึ่งที่อาจเป็นข้อดีที่ช่วยปกป้องให้นักธุรกิจ รอดพ้นจากเข้ายึดครองตลาดของกลุ่มนักลงทุนต่างประเทศ กล่าวคือ ธุรกิจท่องเที่ยวเป็นธุรกิจบริการที่ซื้อขายเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ หรือความงดงามตามธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ บางสาขาของธุรกิจท่องเที่ยวจึงไม่เป็นที่ดึงดูดใจให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนแม้ในภาพรวมกฎหมายได้เปิดเสรีเอาไว้แล้ว ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะเห็นว่า คนไทยจะมีความรู้และเข้าใจในวัฒนธรรมความเป็นไทย รวมทั้งเข้าใจในเอกลักษณ์ความเป็นชาติได้ดีกว่าชาวต่างชาติอย่างแน่นอน ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดนี้ ต่างชาติจึงไม่สนใจเข้ามาประกอบการมัคุเทศก์ในไทยเช่นเดียวกับที่คนไทยก็จะไม่ไปประกอบการดังกล่าวในต่างแดน หรือการขายของที่ระลึกซึ่งโดยธรรมชาติแล้วจะได้ความรู้สึกที่ดีกว่าหากซื้อจากคนขายซึ่งเป็นคนพื้นเมืองจึงทำให้สาขาดังกล่าวคนไทยยังคงรักษาความเป็นเจ้าของไว้ได้

แต่ในบางสาขาเป็นสาขาที่นักลงทุนต่างชาติมองเห็นโอกาส และใช้ประโยชน์ของการเปิดเสรีเข้ามาประกอบการและผู้ประกอบการไทยก็แข่งขันได้ยาก เช่น การบริหารจัดการโรงแรม นำเที่ยวซึ่งจะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และอาจขยายไปในสาขาภัตตาคารและร้านอาหาร ซึ่งในสาขาดังกล่าวเมื่อนักลงทุนต่างชาติขยายตัวมากขึ้น ก็เป็นไปได้สูงว่านักธุรกิจไทยจะต้องล้มสลายไป (marginalize) และสูญเสียความเป็นเจ้าของให้กับนักลงทุนต่างชาติ

อนึ่ง ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ผู้ประกอบการไทยยังขาดความสามารถในการบริหารจัดการรวมทั้งการตลาดและไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการสหรัฐฯ ได้ เนื่องจากนักลงทุนสหรัฐฯ ได้เข้ามาประกอบธุรกิจรับบริหารกิจการโรงแรมหลายๆ กิจการในลักษณะโรงแรมในเครือ และได้รับความนิยมและสามารถครองตลาดได้ โดยผู้ประกอบการไทยยังมีน้อยรายที่สามารถแข่งขันได้ การจัดทำเขตการค้าเสรีฯ อาจช่วยให้มีการไหลเวียนของเงินทุนมากขึ้น แต่หากมองว่าจะช่วยส่งเสริมทักษะและความรู้ในการบริหารจัดการและการตลาดของผู้ประกอบการไทยเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ คำตอบคงคล้ายคลึงกับกรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ได้กล่าวแล้ว คือ เป็นไปได้ยาก หากการเจรจาไทยถูกผูกมัดให้ต้องยอมรับข้อเสนอของสหรัฐฯ ห้ามกำหนดเงื่อนไขการลงทุนอย่างเข้มงวดใดๆ เกินกว่าที่กำหนดไว้ใน TRIMS

นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวโดยเฉพาะโรงแรมที่พัก และการทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพธรรมชาติโดยตรง และอาศัยประโยชน์จากความงดงามตามธรรมชาติ การเปิดเสรีการลงทุนตามความตกลงเขตการค้าเสรีจะส่งผลให้ผู้ประกอบการสหรัฐฯ เข้ามาทำธุรกิจโรงแรมที่พักเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์และมีความงดงามเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทย และอาจควบคุมได้ยาก การแก้ไขปัญหาที่ว่านี้ อาจต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภายในของไทยเองด้วยที่ย่อหย่อนต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือการละเว้นการกระทำหน้าที่ตามกฎหมาย

เพื่อเอื้ออำนวยให้นักลงทุนเหล่านั้นสามารถบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนหรือเขตอนุรักษ์ได้ และด้วยเหตุผลว่านักลงทุนต่างชาติมีฐานเงินทุนที่แข็งแกร่งย่อมสามารถเข้าลงทุนและยึดพื้นที่ต่างๆ ได้ในบริเวณกว้าง และกลายเป็นนายทุนในย่านที่เข้าไปลงทุน ซึ่งจะทำให้คนไทยซึ่งอยู่ในพื้นที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติเพราะนักลงทุนต่างชาติได้เข้าลงทุนหมดแล้ว และคนไทยก็จะกลายเป็นเพียงลูกจ้างในโครงการต่างๆ ของกลุ่มทุนต่างชาติต่อไป

5.11.5 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน

โดยที่นักลงทุนจากสหรัฐฯ ได้รับการยกเว้นอยู่แล้วโดยสนธิสัญญาทางไมตรี ทำให้สามารถเข้ามาลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวได้ ยกเว้นเพียงบางอาชีพ เช่น การนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ ซึ่งมีการสงวนไว้ตามบัญชี 3 ของ พรบ. ว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการมีข้อตกลง FTA ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในหมวดการท่องเที่ยวอาจไม่ส่งผลกระทบในทางลบต่อไทยอย่างที่คาดไว้ เนื่องจากธุรกิจนี้ก็เปิดเสรีให้กับนักลงทุนสหรัฐฯ อยู่แล้ว แต่สิ่งที่อาจควรพิจารณาต่อไปคือ ผลกระทบที่อาจเกิดจากข้อบทที่เกินขอบเขตของสนธิสัญญาไมตรีฯ อาทิ เช่น การยินยอมให้สหรัฐฯ เรียกร้องให้ไทยจะต้องให้ความคุ้มครองในเรื่องที่ไทยจะต้องไม่เวนคืนหรือยึดทรัพย์สินและการลงทุนของสหรัฐไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม (direct or indirect expropriation) เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่เลือกประติบัติและมีการจ่ายค่าชดเชยเหมาะสม และเพียงพอ โดยค่าชดเชยดังกล่าวจะต้องชำระอย่างไม่ชักช้า และตามราคาตลาดของทรัพย์สินก่อนวันที่จะมีการเวนคืนหรือยึดทรัพย์สินนั้น ซึ่งประเด็นที่น่ากังวลคือหลักการยึดทรัพย์สินโดยอ้อม (indirect expropriation) หมายถึงการกระทำใดบ้าง ซึ่งหากตีความอย่างกว้างอาจหมายรวมถึง การกระทำใดๆ ที่ทำให้การประกอบธุรกิจของนักลงทุนสหรัฐฯ เป็นไปได้ด้วยความยากลำบากจากเดิมเมื่อเข้ามาลงทุนทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงยังไม่มีการเข้ายึดทรัพย์สินทางกายภาพ (physical expropriation) เลยก็เป็นได้

นอกจากนี้ การมีข้อตกลง FTA โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ เลย จะทำให้ไทยไม่สามารถเลือกการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้อีก เนื่องจากตามที่สหรัฐฯ เรียกร้อง ไทยจะไม่สร้างข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดๆ (performance requirement) ที่สหรัฐ มองว่าเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการลงทุน และอาจทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ ไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่จากการลงทุน หรือไม่สามามารถบริหารจัดการการลงทุนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไทยน่าจะต้องกำหนดข้อสงวนบางประการ เช่น การมีบัญชีแนบท้ายไว้สำหรับอาชีพหรือธุรกิจท่องเที่ยวบางประเภทที่ไทยยังต้องการสงวนไว้ หรือการระบุสิทธิในการให้ priority กับการลงทุนบางประเภทที่เป็นประโยชน์มากกับประเทศไทยไว้ในข้อบทเรื่อง non-confirming measures ไว้ด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้ไทยสามารถหาเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนั้นๆ โดยไม่ถือว่าผิดพันธกรณีที่มีต่อสหรัฐฯ

แม้ธุรกิจท่องเที่ยวจะได้เปิดเสรีให้กับนักลงทุนสหรัฐฯ มานานแล้ว แต่ไทยก็ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เองด้วย เช่น ธุรกิจผลิตสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยมีความถนัด ซึ่งจะเป็นการเพิ่มโอกาสและสร้างตลาดให้กับวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมและเพิ่มรายได้ให้กับประเทศทางอ้อมอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติด้วย ซึ่งรวมถึงความสามารถในการร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติ (ไม่จำกัดว่าต้องเป็นสหรัฐฯ) ในการบำบัดน้ำเสีย และขยะมูลฝอย ทั้งนี้เพื่อป้องกันการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่จะขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระยะอีก 10 ข้างหน้า

บรรณานุกรม

Antiweiler, W., B. Copeland ; and M.S. Taylor; "Is Free Trade Good for the Environment?", *NBER Working Paper*, 1998, w6707.

U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, Office of Travel and Tourism Industries from the Bureau of Economic Analysis.

World Bank, (2003) *Thailand Environment Monitor*.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2522) *พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พศ. 2522* กรุงเทพฯ, ม.ป.พ.

โครงการศึกษาความเหมาะสมของค่าบริการและองค์กรบริหารของท้องถิ่นที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดมูลฝอย; สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ตุลาคม 2543.

โครงการจัดทำแผนการปรับโครงสร้าง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายสาขา (2549), เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม 2549.

ชยันต์ ตันติวัสดาการ; วัชรียา โตสงวน และ เพลินพิศ สัตย์สงวน (2540) *โครงการศึกษาศักยภาพการ แข่งขันการค้าบริการของไทย*, เสนอต่อ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์.

ชยันต์ ตันติวัสดาการ (2549) *นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทยช่วงปี 2543-2549*, เอกสารวิจัยหมายเลข 5, โครงการ WTO Watch.

ภาคภูมิ สินนุธก (2547), *ผลกระทบจากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่อรายได้และการจ้างงานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาโดยใช้แบบจำลองปัจจัยการผลิต-ผลผลิตภาค*, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอัครพงศ์ อั้นทอง (2547) ความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง http://www.tat.or.th/e-journal/article-01.html

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2544) *โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (2545-2549)* ม.ป.พ.

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2544) *รายงานการสำรวจพฤติกรรมการการเดินทางของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศพ.ศ.2544 (นอกฤดูท่องเที่ยว)*, พฤษภาคม.

องค์การท่องเที่ยวโลก (2540) "พยากรณ์การท่องเที่ยวโลกในทศวรรษที่ 2000," *วารสารการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย*, กุมภาพันธ์.

บทที่ 6
กรณีศึกษา : ขยะอันตรายและน้ำเสีย

บทที่ 6
กรณีศึกษา : ขยะอันตรายและน้ำเสีย

6.1 สถานภาพ

6.1.1 ความพร้อม

1) การจัดการขยะอันตราย

ขยะอันตราย หมายถึง ขยะใดๆ ที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนวัตถุอันตรายชนิดต่างๆ ซึ่งได้แก่ วัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่น ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม *[1; มาตรา 4 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ .ศ. 2535]* ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมนับเป็นแหล่งกำเนิดขยะอันตรายอีกแหล่งหนึ่งที่สำคัญ นอกเหนือกิจกรรมจากบ้านเรือน สถานพยาบาล ธุรกิจการค้า เกษตรกรรม และกิจกรรมด้านทหาร ขยะอันตรายที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ สารเคมีที่เสื่อมสภาพ สารเคมีใช้แล้ว กากตะกอน ถังเคมี ฯลฯ

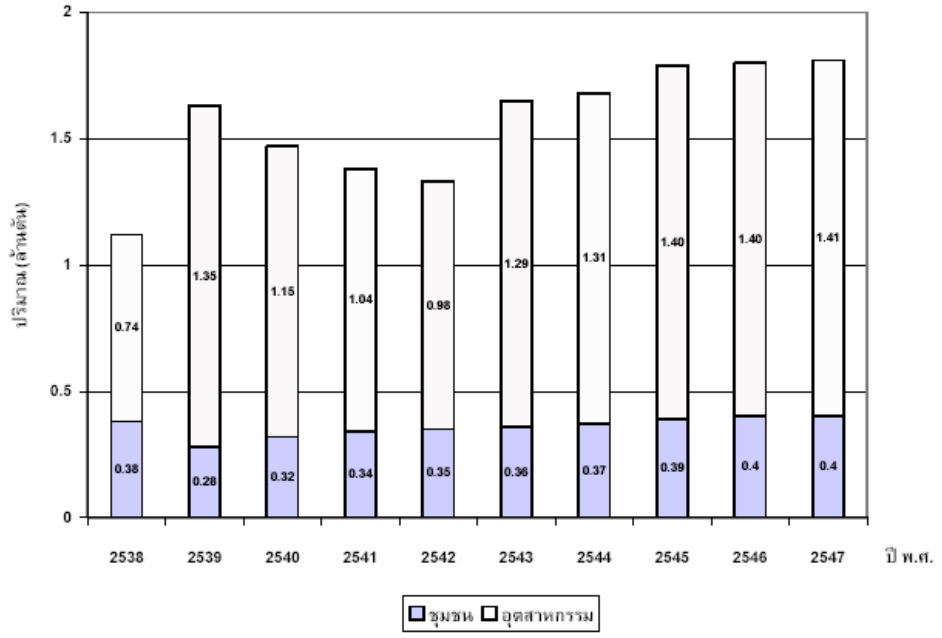
ปัจจุบันปริมาณของขยะอันตราย และความหลากหลายของชนิดของขยะอันตราย ยังคงเป็นปัญหาต่อการดำเนินการด้านการกำจัดขยะอันตราย โดยปริมาณขยะอันตรายที่เกิดขึ้นรวมทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2547 นั้นมีประมาณ 1.81 ล้านตัน แบ่งได้เป็นขยะอันตรายจากอุตสาหกรรม 1.405 ล้านตัน ส่วนที่เหลือเป็นขยะอันตรายจากชุมชน คือ 0.403 ล้านตัน ดังแสดงในตารางที่ 6.1 โดยขยะอันตรายมากกว่าร้อยละ 59 (1.06 ล้านตัน) เกิดขึ้นในกรุงเทพและปริมณฑล แต่การส่งเข้ากำจัดมีเพียงร้อยละ 50 ของปริมาณที่เกิดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้อาจเกิดจากผู้ประกอบการบางส่วนเลือกดำเนินการจัดการด้วยตนเอง หรือบางส่วนต้องรวบรวมของเสียให้มีปริมาณที่มากพอก่อนการจัดส่งไปกำจัด เพื่อลดต้นทุน และสาเหตุอีกประการ คือ การติดตามตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการเคลื่อนย้ายและกำจัดของเสียอันตรายจากโรงงานไปยังโรงงานที่รับกำจัดอย่างถูกกฎหมาย โดยมีปริมาณที่ได้รับการกำจัดประมาณ 0.69 ล้านตัน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการกำจัดของเสียอันตรายที่นำมาเป็นเชื้อเพลิงและวัตถุดิบทดแทนได้ในโรงงานปูนซิเมนต์ และการส่งเสริมให้เอกชนทำธุรกิจให้บริการกำจัดขยะมากขึ้น แต่ยังมีของเสียอันตรายอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องหรือลักลอบทิ้ง [*2*; *สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2547*; *กรมควบคุมมลพิษ*, 7; *โครงการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554*] นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการนำเข้าและส่งออกขยะอันตราย เพื่อนำไปกำจัดหรือนำกลับไปใช้ใหม่ (ตามอนุสัญญาบาเซล) ซึ่งในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยได้ส่งออกขยะอันตราย รวม 2,100 ตัน และนำเข้า 420 ตัน แม้ว่าปริมาณการนำเข้าขยะอันตรายมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับขยะอันตรายที่

เกิดขึ้นภายในประเทศเอง แต่ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ถึง 2548 การนำเข้าขยะอันตรายนั้นมีแนวโน้มมากขึ้น จึงควรให้ความสำคัญโดยเฉพาะประเทศนำเข้า/ส่งออกหลัก ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น [*3*; *โครงการหน่วยจัดการความรู้ด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมในสถานการณ์สากล, อนุสัญญาและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย, สุจิตรา วาสนาดำรงดี*]

ตารางที่ 6.1 ปริมาณขยะอันตราย แยกตามประเภทและภูมิภาค ปี พ.ศ. 2547

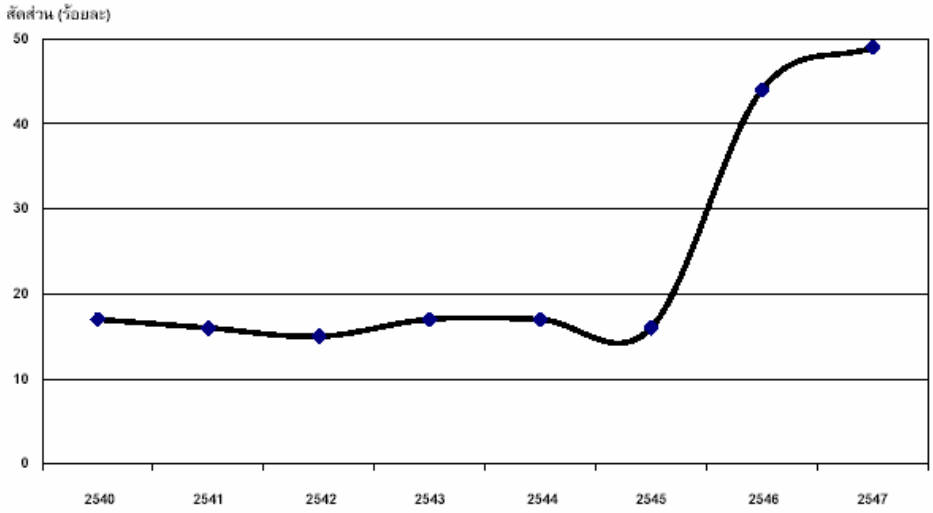
ภาค	อุตสาหกรรม (ล้านตันต่อปี)	ชุมชน (ล้านตันต่อปี)	ร้อยละ
กทม. และปริมณฑล	0.930	0.136	59.0
ภาคกลาง	0.099	0.066	9.1
ภาคตะวันออก	0.117	0.028	8.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	0.048	0.081	7.2
ภาคเหนือ	0.115	0.049	9.0
ภาคใต้	0.196	0.043	7.7
รวม	1.405	0.403	100

ที่มา *:* สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2547*;* กรมควบคุมมลพิษ [2]



ที่มา *:* กรมควบคุมมลพิษ 2548

รูปที่ 6.1 ปริมาณของเสียอันตรายจากชุมชนและปริมาณของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2538-2547



ที่มา *:* กรมควบคุมมลพิษ 2548

รูปที่ 6.2 สัดส่วนของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการกำจัด ปี พ.ศ. 2540-2547

นอกจากนี้ความหลากหลายของชนิดของขยะอันตรายทำให้ต้องอาศัยทั้งเทคโนโลยีและการลงทุนที่สูง กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนในการจัดการของเสียอันตรายได้มากขึ้น โดยได้อนุญาตโรงงานให้ประกอบกิจการรับบริการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ได้มีโรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม โรงงานคัดแยกหรือฝังกลบ และโรงงานนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2547 ยังคงมีการลักลอบฝังกลบกากของเสียที่เป็นอันตราย บริเวณตำบลกลางดง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา [*2*; *สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2547*; *กรมควบคุมมลพิษ*] ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่สามารถควบคุมการกำจัดขยะอันตรายอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลได้ทั้งหมด ยังไม่มีการจัดทำระบบบัญชี ระบบกำกับ และติดตามกากของเสียที่เป็นอันตรายจากอุตสาหกรรมที่ดีพอ หรือมีกฎระเบียบเกี่ยวกับระบบเอกสารกำกับการขนส่งกากของเสียที่เป็นอันตรายจากอุตสาหกรรมยังไม่เข้มงวดพอนั่นเอง

2) การจัดการน้ำเสียชุมชน

น้ำเสียชุมชน หมายถึง น้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมประจำวันของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน และกิจกรรมที่เป็นอาชีพ ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากการประกอบอาหารและชำระล้างสิ่งสกปรกทั้งหลายภายในครัวเรือน และอาคารประเภทต่างๆ เป็นต้น [4; น้ำเสียชุมชน และระบบบำบัดน้ำเสีย, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม]

แหล่งกำเนิดน้ำเสียชุมชนส่วนใหญ่ ได้แก่ แหล่งที่พักอาศัย ย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ปริมาณน้ำเสียนั้นขึ้นกับขนาด และเศรษฐกิจของชุมชน โดยปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยทิ้งจากบ้านเรือน อาคารจะมีค่าประมาณร้อยละ 80 ของปริมาณน้ำใช้ หรืออาจประเมินได้จากจำนวนประชากร หรือพื้นที่ใช้สอยของอาคารแต่ละประเภท [4; น้ำเสียชุมชน และระบบบำบัดน้ำเสีย, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม] ดังแสดงในตารางที่ 6.2 ส่วนปริมาณน้ำเสียอุตสาหกรรมก็จะขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดอุตสาหกรม และลักษณะน้ำเสียก็จะขึ้นอยู่กับชนิดของอุตสาหกรรม

ตารางที่ 6.2 อัตราการเกิดน้ำเสียต่อคนต่อวัน

ภาค	อัตราการเกิดน้ำเสีย (ลิตต่อคนต่อวัน)					
	2536	**2540**	**2545**	**2550**	**2555**	**2560**
กลาง	160-214	165-242	170-288	176-342	183-406	189-482
เหนือ	183	200	225	252	282	316
ตะวันออกเฉียงเหนือ	200-253	216-263	239-277	264-291	291-306	318-322
ใต้	171	185	204	226	249	275

ที่มา : โครงการศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญการจัดการน้ำเสียชุมชน, สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อ้างโดย [4]

ตารางที่ 6.3 ปริมาณน้ำเสียและบีโอดีของน้ำเสียจากอาคารประเภทต่างๆ

ประเภทของอาคาร	หน่วย	ปริมาณน้ำเสีย [(1)] ลิตรต่อวันต่อหน่วย
อาคารชุด/บ้านพัก	ยูนิต	500
โรงแรม	ห้อง	1,000
หอพัก	ห้อง	80
สถานบริการ	ห้อง	400
หมู่บ้านจัดสรร	คน	180
โรงพยาบาล	เตียง	800
ภัตตาคาร	ตารางเมตร	25
ตลาด	ตารางเมตร	70
ห้างสรรพสินค้า	ตารางเมตร	5
สำนักงาน	ตารางเมตร	3

ที่มา : [(1)] ปรับปรุงจาก “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปริมาณและลักษณะน้ำทิ้งชุมชนในประเทศ, เอกสารประกอบการประชุม สวทช’36” สมาคมสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย 2536 อ้างโดย [4]

ปัจจุบันประเทศไทยมีชุมชนเมืองระดับเทศบาลรวมทั้งสิ้น 1,130 แห่ง (รวมเมืองพัทยา) และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6,745 แห่ง ชุมชนเมืองเหล่านี้ระบายน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมประมาณ 14 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน แบ่งเป็นน้ำเสียจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 4 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน น้ำเสียจากองค์การบริหารส่วนตำบลและพื้นที่อื่นๆ ประมาณ 10 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน แต่มีเพียงชุมชนเมืองระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองบางแห่งเท่านั้นที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งยังมีชุมชนเมืองอีก 1,060 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 6,743 แห่ง (รวม 7,803 แห่ง) ที่ยังไม่มีการจัดการน้ำเสียที่เหมาะสม [5; แผนการจัดการน้ำเสียชุมชน, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม]

ในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั้งสิ้น 87 แห่ง สามารถรองรับน้ำเสียได้ 2.8 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เป็นระบบที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว 68 แห่ง และระบบที่กำลังก่อสร้างโครงการใหม่ 16 แห่ง และอีก 3 แห่ง ถูกยกเลิก/ชะลอการก่อสร้าง ทำให้ความสามารถในการบำบัดน้ำเสียเหลือเพียง 2.2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นระบบบำบัดน้ำเสียแบบบ่อผึ่ง (Stabilization Pond) ระบบบำบัดน้ำเสียส่วนใหญ่มีอายุการใช้งานไม่เกิน 10 ปี โดยมีน้ำเสียเข้าระบบเพียงร้อยละ 50-60 ของความสามารถการรับน้ำเสีย หรือบำบัดน้ำเสียได้เฉลี่ยร้อยละ 56 ของปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นจริง ขณะเดียวกันพื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสียเฉลี่ยมีเพียงร้อยละ 34 ของพื้นที่เขตเทศบาลเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้ในเขตเทศบาลเองก็ยังไม่ได้รับการบำบัดน้ำเสียอย่างทั่วถึง ทำให้ยังมีน้ำเสียระบบออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ผ่านการบำบัด นอกจากนี้การจัดการน้ำเสียชุมชนที่ผ่านมานั้นยังไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร แม้ว่าหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขแล้วก็ตาม ทั้งนี้เป็นผลจากความไม่ชัดเจนและสอดคล้องกันของแผนดำเนินงาน และไม่ให้ความสำคัญแบบองค์รวมหรือในเชิงพื้นที่ อีกทั้งยังขาดความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จส่งผลให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำหลายสายเสื่อมโทรมลง [5; แผนการจัดการน้ำเสียชุมชน, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม]

ตารางที่ 6.4 คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำจืดที่สำคัญของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2547

เกณฑ์คุณภาพน้ำ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ร้อยละของแหล่งน้ำทั้งหมด
ดี	แม่จาง บึง บอระเพ็ด	แควน้อย เพชรบุรี ตอนบน	เวฬุ	หนองหาน สงคราม พอง ลำปาว ชี อูน	ตาปี ตอนบน พุมดวง สายบุรี	23
พอใช้	วัง ปิง กก ยม ลี้ อิง น่าน กว๊าน พะเยา	เจ้าพระยา ตอนบน ท่าจีน ตอนบน แม่กลอง น้อย แควใหญ่ กุยบุรี สะแกกรัง ปราณบุรี เพชรบุรี ตอนล่าง	ตราด ปราจีนบุรี พังราด จันทบุรี	ลำชี เสียว เลย	ตาปี ตอนล่าง ปากพนัง ตรัง ทะเลน้อย หลังสวน ปัตตานี ตอนบน ทะเลหลวง ปัตตานี ตอนล่าง	51
เสื่อมโทรม	กวง	ลพบุรี ป่าสัก ท่าจีน ตอนกลาง เจ้าพระยา ตอนล่าง เจ้าพระยา ตอนกลาง	นครนายก ระยอง บางปะกง ประแสร์	มูล ลำตะคอง ตอนบน	ชุมพร	21
เสื่อมโทรมมาก	-	ท่าจีน ตอนล่าง	-	ลำตะคอง ตอนล่าง	ทะเลสาบสงขลา	5

<u>หมายเหตุ</u>

คุณภาพน้ำ	การใช้ประโยชน์
ดี (แหล่งน้ำผิวดิน ประเภทที่ 2)	การอนุรักษ์สัตว์น้ำ การประมง การว่ายน้ำ กีฬาทางน้ำ การอุปโภคและบริโภค โดยต้องทำการฆ่าเชื้อโรคและปรับปรุงคุณภาพน้ำก่อน
พอใช้ (แหล่งน้ำผิวดิน ประเภทที่ 3)	การเกษตร การอุปโภคและบริโภค โดยต้องทำการฆ่าเชื้อโรคและปรับปรุงคุณภาพน้ำก่อน
เสื่อมโทรม (แหล่งน้ำผิวดิน ประเภทที่ 4)	การอุตสาหกรรม การอุปโภคและบริโภค โดยต้องทำการฤาเชื้อโรคและปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน
เสื่อมโทรมมาก (แหล่งน้ำผิวดิน ประเภทที่ 5)	การคมนาคม

ที่มา : สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2547; กรมควบคุมมลพิษ [2]

นอกจากนี้ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดน้ำเสีย โดยสามารถแยกได้ลุ่มน้ำสายหลัก อันได้แก่ ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำแม่กลอง ลุ่มน้ำบางปะกง และลุ่มน้ำป่าสัก โดยมีจำนวนโรงงานทั้งสิ้น 2,152 โรงงาน ปล่อยน้ำทิ้ง 732,929 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ตามระเบียบของกรมโรงงานกระทรวงอุตสาหกรรม น้ำทิ้งก่อนระบายสู่ลำรางสาธารณะต้องได้มาตรฐานตามที่กำหนด

ตารางที่ 6.5 โรงงานที่น้ำเสียแยกตามลุ่มน้ำสายหลัก

ลุ่มน้ำสายหลัก	จำนวนโรงงาน	Max Flow (ลบ.ม./วัน)	Exist Flow (ลบ.ม./วัน)	Discharge (ลบ.ม./วัน)
ลุ่มน้ำเจ้าพระยา	1,237	547,716	350,252	280,472
ลุ่มน้ำท่าจีน	464	474,168	240,095	197,729
ลุ่มน้ำแม่กลอง	189	236,022	171,991	102,799
ลุ่มน้ำบางปะกง	193	220,364	154,402	118,195
ลุ่มน้ำป่าสัก	69	93,089	57,710	33,734
รวม	**2,152**	**1,571,360**	**974,450**	**732,929**

ที่มา : กรมโรงงาน 2548

6.1.2 แหล่งบำบัด

<u>ของเสียอันตราย :</u> ปลายปี พ.ศ. 2548 โรงงานอุตสาหกรรมได้อนุญาตโรงงานให้ประกอบกิจการรับบริการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ได้แก่ โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม *(*Central Waste Treatment Plant) (ประเภทที่ 101) รวม 139 โรงงาน โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ประเภทที่ 105) รวม 383 โรงงาน และโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม (ประเภทที่ 106) รวม 133 โรงงาน [6; *กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2549*]

<u>การบำบัดน้ำเสีย :</u> ในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนทั้งสิ้น 87 แห่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศ สามารถรองรับน้ำเสียได้ 2.8 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เป็นระบบที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว 68 แห่ง และระบบที่กำลังก่อสร้างโครงการใหม่ 16 แห่ง และอีก 3 แห่ง ถูกยกเลิก/ชะลอการก่อสร้าง ทำให้ความสามารถในการบำบัดน้ำเสียเหลือเพียง 2.2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน

6.2 ประเด็นการเปิดการค้าเสรีภาคบริการของการกำจัดขยะอันตรายและน้ำเสีย

6.2.1 มูลค่าการลงทุนเรื่องการบริการการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

โรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการปรับคุณภาพของเสีย คัดแยก ฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรมนั้นมีต้นทุนการดำเนินธุรกิจหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ค่าอาคาร ค่าที่ดิน ค่าเครื่องจักร เงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น โดยแต่ละบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการนี้มีเงินลงทุนที่แตกต่างกันไป ขึ้นกับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ขนาดพื้นที่ ขนาดเครื่องจักร วิธีการกำจัด รวมถึงจำนวนคนงานที่ใช้ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้มูลค่าการลงทุนรวมแตกต่างกัน โดยโรงงานบำบัดน้ำเสียโครงการจัดการนำเสียในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ นั้นมีเงินลงทุนรวมสูงสุด คือ 5,468,790,000 บาท ซึ่งประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียจากแหล่งชุมชน สถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ โดยใช้วิธีบำบัดทางชีวภาพแบบตะกอนเร่ง (Extened aeration activated sludge)

6.2.2 การเติบโต การขยายตัวของธุรกิจการบริการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

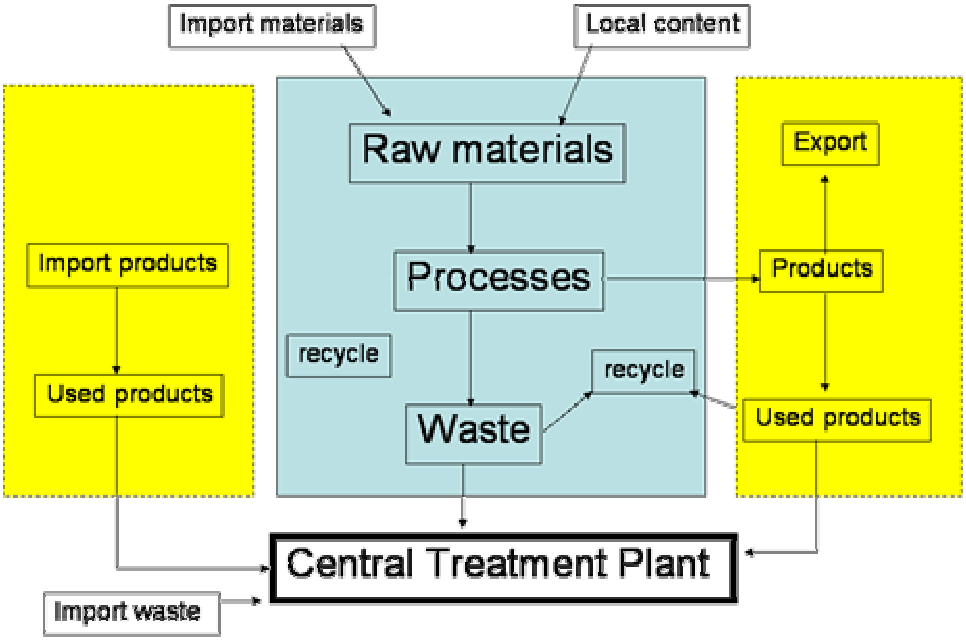
จากอดีตในปี พ.ศ. 2537 ปริมาณของเสียอันตรายมีเพียง 990,000 ตัน แต่เมื่อพิจารณาปี พ.ศ. 2547 พบว่า ปริมาณของเสียอันตรายเพิ่มเป็น 1,405,000 ตัน แม้บางปีอัตราการเพิ่มของของเสียอันตรายจะลดลง แต่เมื่อมองย้อนไปใน 3 ปีที่ผ่านมา พบว่า ปริมาณของเสียอันตรายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.24 ต่อปี ทำให้การคาดการณ์ปริมาณของเสียอันตรายในปี พ.ศ. 2557 มีสูงถึง 1,933,000 ตัน ซึ่งถ้าธุรกิจการบริการจัดการขยะอันตรายไม่สามารถขยายตัวให้สอดคล้องกับปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นแล้วคงเกิดปัญหากับสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างแน่นอน ถึงแม้จะมีการดำเนินการอย่างเต็มประสิทธิภาพตามที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว ของเสียอันตรายที่เหลือย่อมก่อให้เกิดภาระกับสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ดังนั้น จึงต้องมีการวางแผนเพื่อป้องกันหรือลดภาระนี้ให้มากที่สุด เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนลดโอกาสเกิดของเสียอันตราย ณ ต้นทางไปพร้อมๆ กับการเพิ่มความสามารถในการบำบัดของเสียอันตรายปลายทาง

สำหรับการบำบัดน้ำเสียนั้น การบำบัดน้ำเสียในชุมชนเมือง สามารถบำบัดน้ำเสียได้ 2.8 ล้านลูกบาศก์เมตร ต่อวัน มีระบบบำบัดน้ำเสียทั้งหมด ในปัจจุบัน 87 แห่ง คิดเป็นเงินลงทุน 67,280 ล้านบาท โดยเป็นงบประมาณทั้งจาก กรมโยธาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่น ๆ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมการปกครอง เป็นต้น ในปัจจุบันสามารถบำบัดน้ำเสียได้เพียง ร้อยละ 15 เท่านั้น ดังนั้น แนวโน้มในการลงทุนเพื่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียชุมชนจึงมีค่อนข้างสูง

6.3 วิเคราะห์ผลกระทบ

6.3.1 กรณีการให้บริการการบำบัดของเสียอันตราย

แหล่งกำเนิดของของเสียอันตรายอาจแบ่งได้เป็นสองส่วนหลักคือ ของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมและของเสียอันตรายจากชุมชน เส้นทางการเกิดของเสียอันตรายแสดงในรูปที่ เส้นทางการเกิดของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมอยู่ในกรอบเส้นทึบ ส่วนของเสียอันตรายจากชุมชนอยู่ในกรอบเส้นประ ทั้งนี้ของเสียอันตรายจากชุมชนอาจเกิดจากทั้งส่วนใช้ผลผลิตภายในประเทศและการนำเข้าผลผลิตจากต่างประเทศ สำหรับการบริการการกำจัดของเสียอันตรายนั้นอยู่ในส่วนของ central treatment plant ซึ่งเป็นหน่วยงานรับของเสียเพื่อมาบำบัดและกำจัด โดยหมายรวมทั้งการรวบรวมเก็บขนของเสียอันตรายด้วย



รูปที่ 6.3 เส้นทางการเกิดของเสียอันตราย : กรอบทึบ –เส้นทาง อุตสาหกรรม กรอบประ- เส้นทางชุมชน

Central treatment plant หรือศูนย์กำจัดของเสียรวมเป็นศูนย์กลางในการกำจัดของเสียอันตรายที่จัดส่งมาให้ หรือมาจากการบริการรับส่ง โดยการบำบัดขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่ศูนย์ นั้น ๆ มีศักยภาพ และคุณสมบัติของของเสียที่สามารถบำบัดได้ด้วยเทคโนโลยีที่มีอยู่ (ศูนย์ฯไม่สามารถกำจัดของเสียอันตรายได้ทุกประเภท) ศูนย์ ที่มีบริการอยู่ในปัจจุบันแบ่งเป็น ศูนย์รับกำจัดของเสียอันตรายทั่วไปเช่น บริษัทบริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ

GENCO ศูนย์บำบัดของเสียที่รับเฉพาะของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่นศูนย์ของการนิคมอุตสาหกรรม ในปัจจุบันจากข้อมูลของกรมโรงงานมีศูนย์รับบำบัดของเสียอันตรายอยู่ประมาณ 139 ศูนย์(ที่มา : กรมโรงงาน)

การบริหารจัดการของศูนย์ฯ ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของ บริษัทจำกัด บริษัทเอกชน ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่นี้โดยตรง ดังนั้น การควบคุมดูแลจึงขึ้นกับกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหลัก

การเปิดเสรีทางการค้าและปริมาณของเสียอันตราย

การเปิดเสรีทางการค้าส่งผลกระทบกับปริมาณของเสียอันตรายทั้งทางตรงและทางอ้อม

ผลกระทบโดยตรง

การเพิ่มขึ้นของของเสียอันตราย สินค้าที่ไทยนำเข้าจากสหรัฐใน 10 อันดับต้น เป็น สินค้าที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตเป็นส่วนใหญ่ (ดูตารางที่ 6.6) เฉพาะรายการที่ 4 และ 6 เท่านั้นที่เป็นผลิตภัณฑ์

ตารางที่ 6.6 การนำเข้าของไทยจากสหรัฐฯ

มูลค่า : ล้านเหรียญสหรัฐฯ

รายการ	2544	2545	2546	2546 (มค.-สค.)	2547 (มค.-สค.)	% 45/46
1. แผงวงจรไฟฟ้า	1,674.8	1,409.9	1,136.7	773.7	843.4	-19.4
2. เคมีภัณฑ์	686.4	668.7	758.0	505.1	586.6	13.35
3. เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม	562.4	628.0	725.9	477.2	467.6	15.6
4. เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	678.8	489.0	530.8	301.9	423.4	8.5
5. เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ	535.5	554.5	576.6	368.5	405.9	3.98
6. เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์การแพทย์ การวัด	235.3	242.1	320.1	192.1	221.5	32.2
7. สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ	61.4	58.9	160.0	103.1	174.3	171.6
8. ผลิตภัณฑ์โลหะ	173.2	153.8	246.7	161.5	170.0	60.4
9. เส้นใยใช้ในการทอ	104.1	147.8	171.1	130.5	141.2	15.8
10. เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่ง และทองคำ	121.8	108.6	125.1	74.1	106.4	15.2
รวมสินค้า 10 รายการ	**4,833.7**	**4,461.3**	**4,751.1**	**3,087.6**	**3,540.3**	
อื่น ๆ	**2,325.8**	**1,685.7**	**2,341.5**	**1,273.9**	**1,243.4**	
มูลค่ารวม	**7,159.4**	**6,147.0**	**7,092.6**	**4,361.5**	**4,783.6**	

หมายเหตุ : สัดส่วน = การค้าสองฝ่ายต่อการค้ารวมของไทยทั้งหมด, **%□ = %** อัตราการขยายตัว * ที่มา : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

มีการคาดการว่าการเปิดเสรีการค้า ทำให้อัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงมีโอกาสการเพิ่มขึ้นของวัตถุดิบอุตสาหกรรมและเครื่องจักรอุตสาหกรรมที่ใช้ในอุตสาหกรรมซึ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในสินค้านำเข้า 10 อันดับหลักนี้ เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดของเสียอันตรายเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของของเสียอันตรายนี้ ต้องคำนึงถึงทั้งปริมาณและประเภท ในปัจจุบันศูนย์บำบัดของเสียรวมมีไม่เพียงพอต่อการบำบัดอยู่แล้ว หากไม่มีแผนและนโยบายรองรับที่ชัดเจนในเรื่องการสร้างศูนย์ฯเพิ่มขึ้น อาจทำให้เกิดปัญหาทั้งการบำบัดแบบไม่ถูกวิธี การลักลอบทิ้งในที่สาธารณะ ตลอดจนการลักลอบนำออกนอกประเทศ นอกจากนี้อุตสาหกรรมใหม่ที่มีการนำเข้าสารเคมีประเภทใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีใหม่ วิธีการใหม่ อาจทำให้เกิดของเสียที่ศูนย์ฯในปัจจุบันไม่มีศักยภาพในการบำบัด ดังนั้นนโยบายด้านของเสียอันตรายที่รัฐควรให้ความสำคัญในการรองรับการเปิดการค้าเสรี ได้แก่

- ให้ความสำคัญต่อแผนการขยายและสนับสนุนการสร้างศูนย์กำจัดของเสียรวม ซึ่งต้องคำนึงถึงการเพิ่มขึ้นของของเสียอันตรายอันเนื่องมาจากนอกจาก การเปิดการค้าเสรีด้วย การลงทุนและการบริหารจัดการจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

- ศูนย์ กำจัดของเสียรวมควรมีศักยภาพในการรองรับการบำบัดของเสียได้หลายประเภทมากขึ้น

- เร่งพัฒนาเทคโนโลยีในการกำจัดของเสียเพื่อเปิดโอกาสและพัฒนาทิศทางการขยายอุตสาหกรรมที่จำเป็น

- อุตสาหกรรมใหม่ที่ทำให้เกิดของเสียอันตรายที่ไม่สามารถบำบัดได้ในประเทศหรือต้องมีแผนในการบำบัดของเสียเหล่านั้นอย่างชัดเจน

- โรงงานใหม่ การปรับปรุง กระบวนการใหม่ควรเน้น เทคโนโลยีสะอาด และมีขั้นตอนในการติดตามตรวจสอบปริมาณและประเภทของของเสียที่เกิดขึ้น โดยนำ ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management System: EMS) มาใช้

ผลกระทบทางอ้อม

การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วหรือคุณภาพต่ำ หมายถึงสินค้ามือสองที่ผ่านการใช้แล้วหรือสินค้าที่มีคุณภาพต่ำอายุการใช้งานสั้นและกลายเป็นซากผลิตภัณฑ์ที่ถูกจัดว่าเป็นของเสียอันตรายทำให้มีภาระในการกำจัด อีกทั้งไม่สามารถส่งออกไปบำบัดนอกประเทศได้ รัฐควรให้ความสำคัญในประเภทและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์นำเข้า ในลักษณะนี้เพิ่มขึ้น มีกลไกการตรวจสอบและบทลงโทษที่ชัดเจน โดยเฉพาะ การคืนสภาพ (recovery) การนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) การรับคืน (return)และการจัดเก็บ(collection)

ปัจจุบันอุตสาหกรรมการรับซื้อวัสดุใช้แล้วเพื่อนำมาคืนสภาพ หรือนำกลับมาใช้ใหม่ มีการขยายตัวสูง ประกอบกับแผนการจัดการมูลฝอยแห่งชาติผลักดันให้มีการนำกลับมาใช้ใหม่มากขึ้น การนำเข้าผลิตภัณฑ์คุณภาพต่ำอาจเป็นแนวทางในการแสวงหาวัตถุดิบเพื่อนำมาใช้ใน

อุตสาหกรรมดังกล่าวที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น เช่นแผงวงจรอิเลกโทรนิคที่อาจเข้ามาในรูปของอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ รัฐจึงควรให้ความสำคัญในการนำเข้าสินค้ามือสองเป็นพิเศษ

การเปิดเสรีการค้า กับ อนุสัญญาบาเซล

อนุสัญญาบาเซลมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านของเสียอันตรายไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ช่วยป้องกันการขนส่งที่ผิดกฎหมายรวมทั้งช่วยเหลือประเทศเทศที่กำลังพัฒนาในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการของเสียอันตราย โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยเป็นประเทศในภาคีของอนุสัญญา แต่ประเทศสหรัฐยังไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว

ถึงแม้อนุสัญญาบาเซลจะมีกลไกที่ช่วยในการจัดการของเสียอันตรายภายในประเทศและการส่งผ่านออกต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกลไกของ การแจ้งและรับรองการแจ้งล่วงหน้า (notification and consent procedures) กลไก ที่กำหนดให้คำนึงถุงสภาพแวดล้อมไม่น้อยกว่าที่กำหนดในอนุสัญญาบาเซล เมื่อมีการค้ากับประเทศนอกภาคี หรือกลไกการให้สิทธิประเทศภาคีออกกฎระเบียบภายในประเทศห้ามนำของเสียอันตรายที่นอกเหนือจากที่ระบุในอนุสัญญาบาเซล ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังมีข่าวการเคลื่อนย้ายของเสียอุตสาหกรรม นอกระบบอยู่เนือง ๆ ระบบการติดตามตรวจสอบทั้งการนำเข้า ส่งผ่าน ตลอดจนระบบ manifest system ควรมีการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ เมื่อมีการเปิดการค้าเสรีแล้วส่งผลให้ปริมาณของเสียเพิ่มมากขึ้นจนไม่สามารถบำบัดได้เพียงพอในประเทศ หรือการส่งสินค้าโดยเฉพาะสินค้าอิเลคโทรนิค ไป recycle ต่างประเทศ อาจได้รับผลกระทบ

ในภาพรวมประเทศไทยควรใช้ประโยชน์จากอนุสัญญาบาเซลในการจัดการของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และผลิตภัณฑ์มือสองที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการเปิดการค้าเสรี

การเปิดเสรีการค้าและ Mode ของการให้บริการ

ในปัจจุบันการบริการการบำบัดของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม อยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัด เป็นส่วนใหญ่ ทั้งเป็นบริษัทอิสระที่รับของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดอื่นมาบำบัด และบริษัทที่เชื่อมกับอุตสาหกรรมหลักของตนเองเพื่อบำบัดของเสียอันตรายโดยเฉพาะ สำหรับของเสียอันตรายจากชุมชนนั้นยังไม่มีศูนย์ฯที่เป็นของเทศบาล ปัจจุบันจัดส่งให้กับบริษัทที่รับกำจัดของเสียอันตราย

Mode of supply 1 : Cross boundary supply

หมายถึง การบริการเกิดขึ้นในอาณาเขตของเจ้าของประเทศ ให้บริการโดย ประเทศอื่น (Service deliver within the territory of member, from another territory of another member) เช่น การใช้บริการ ที่ปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญต่างชาติ ในการจัดการของเสียอันตราย การให้บริการเช่นนี้ในปัจจุบันเกิดขึ้นอยู่แล้ว การเปิดการค้าเสรี อาจเป็นตัวเร่งให้มีการใช้บริการใน mode นี้มากขึ้น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมต้องมีการจัดการของเสียอันตราย หรือนำระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมเข้ามาใช้ ความพร้อมของการให้บริการในลักษณะนี้ของผู้เชี่ยวชาญในประเทศรวมทั้งการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใช้บริการจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการแข่งขันด้านบริการมากขึ้นระหว่างคนชาติและคนต่างชาติ หาก ต้องการ ความเสมอภาคในการกำหนดราคาค่าบริการ อัตราค่าใช้บริการไม่ควรมีความแตกต่างกัน

Mode of supply 2 : Consumption aboard s

หมายถึงการบริการเกิดขึ้นนอกอาณาเขตเจ้าของประเทศ โดยประเทศอื่น แต่เพื่อใช้บริการของเจ้าของประเทศ(Service deliver outside the territory of member, in the territory of another member, to a service consumer of the member) เช่น ส่งตัวอย่างของเสียอันตรายไปวิเคราะห์ ในต่างประเทศ ในการบำบัดของเสียอันตราย บางประเภทจำเป็นต้องทราบสมบัติเบื้องต้นของของเสียนั้น ๆเสียก่อนจึงจะเสนอการบำบัดได้อย่างปลอดภัย การวิเคราะห์ เหล่านี้ควรกระทำในประเทศ ยกเว้น การวิเคราะห์ บางประเภทที่ค่อนข้างซับซ้อนและไม่มีเครื่องมือในประเทศ การส่งตัวอย่างไปใช้บริการต่างประเทศนั้น เสียค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน ดังนั้นไม่ควรนำมาเป็นข้อบังคับเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ที่ไม่สามารถกระทำได้ในประเทศ หรือปรับมาตรฐานของประเทศให้เท่ากับประเทศคู่ค้า ในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมในด้านนี้

Mode of supply 3 : Commercial presence

หมายถึงการบริการเกิดขึ้นในอาณาเขตเจ้าของประเทศ ให้บริการโดยบริษัทร่วมลงทุนจากต่างชาติ (Service deliver within the territory of member, through the commercial presence of supplier) เช่นการจัดตั้งบริษัทจัดการของเสียในประเทศโดยบริษัท ต่างชาติ ดำเนินการโดยคนชาติ ปัจจุบันบริษัทกำจัดกากของเสียที่เกิดขึ้นเป็นบริษัทร่วมลงทุนจากต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นบริษัทปูนซีเมนต์ไทยที่รับบริการปรับคุณภาพของเสียรวมโดยกระบวนการใช้ความร้อนด้วยการเผาในเตาเผาปูนซีเมนต์ รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีศูนย์การบริการกำจัดของเสียเพื่อให้สามารถรองรับกากของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งปริมาณในปัจจุบัน ซึ่งยังไม่สามารถรองรับได้หมดและปริมาณที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นไม่ว่าจะมีหรือไม่มีการเปิดเสรีทางการค้าด้านนี้มีอยู่

แล้ว การเปิดเสรีการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเป็นตัวเร่งให้ผู้ลงทุนประเทศสหรัฐหันมาลงทุนด้านนี้มากขึ้น

ปัญหาด้านการลงทุน จากรายงาน กรมควบคุมมลพิษปริมาณกากของเสียอันตรายถูกกำจัดได้ประมาณ ครึ่งของปริมาณที่เกิด และศูนย์บริการกำจัดนั้นมีไม่เพียงพอ สาเหตุที่ยังไม่มีการบริการในด้านนี้มากเท่าที่ควร อาจเนื่องมาจาก การบังคับด้านกฎหมายของประเทศไทยยังไม่เข้มข้นเท่าที่ควร อีกประการหนึ่งการกำจัดของเสียอันตรายต้องใช้เทคโนโลยีเฉพาะ ซึ่งต้องมีการลงทุนสูงโดยเฉพาะเทคโนโลยีเหล่านี้มีเพื่อกำจัดให้ได้ตามมาตรฐานเข้มงวดของต่างประเทศ ในขณะที่กฎและมาตรฐานการปล่อยของประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลางและยังไม่ถูกกำหนดในบางมาตรฐาน ดังนั้นเทคโนโลยีในศูนย์บำบัดจึงเป็นเทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อนมากเช่น การปรับเสถียร การฝังกลบและ ผสมให้เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการบำบัดของเสียอันตรายบางประเภทที่ต้องการการบำบัดที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อกำจัดมลพิษให้หมดไป ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกามีความถนัดใน เทคโนโลยีเหล่านี้

Mode of supply 4 : Presence of natural person

หมายถึงการให้บริการเกิดขึ้นในอาณาเขตเจ้าของประเทศ ให้บริการโดยบริษัทต่างชาติ(Service deliver within the territory of member , with supplier presence as the natural person) เช่น จัดตั้งบริษัทจัดการของเสียในประเทศโดยบริษัทต่างชาติ ดำเนินการโดยคนต่างชาติ mode นี้จะไกล้เคียงกับ mode 3 แต่ การดำเนินการส่วนใหญ่รวมทั้งพนักงานระดับสูงมาจากต่างชาติ ซึ่งเทคโนโลยีที่มีความเฉพาะและต้องใช้ความสามารถพิเศษนี้หากไม่มีคนในประเทศที่มีคุณสมบัติอาจมีความจำเป็นที่ต้องใช้เจ้าของเทคโนโลยีเข้ามาควบคุม (ต้องมี Technology Transfer) ที่ไม่สามารถใช้

วิเคราะห์การเปิดเสรีการค้าต่อการให้บริการการบำบัดของเสียอันตราย

ความสามารถในการการแข่งขัน

นอกเหนือจากmode ของการให้บริการแล้ว รูปแบบ ของการบริหารการให้บริการก็สำคัญเช่นกัน ในการบำบัดของเสียอันตราย รูปแบบการบริหารจัดการ ส่วนใหญ่เป็นเอกชนบริหารจัดการในรูปของบริษิทจำกัดหรือบริษัท มหาชน โดยบางบริษัท รัฐเข้าไปมีส่วนถือหุ้นอยู่ด้วย แต่ยังไม่ได้มีส่วนในการบริหารจัดการ

ใน mode แรก การแข่งขันขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคลากรในประเทศที่พร้อมจะเป็นที่ปรึกษาด้านการให้บริการด้านนี้หรือไม่ คงต้องยอมรับว่าประเทศไทยมีบุคลากรที่จะแข่งขันในด้านนี้ไม่มากนัก ดังนั้นหากคาดการเปิดการค้าเสรีทำให้มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น อาจมีความต้องการใช้บริการใน mode นี้มากขึ้น จึงควรมีการเตรียมพร้อมบุคลากร ในด้านนี้ไว้รองรับ

ความต้องการในอนาคตด้วย (ประเด็นกฎหมาย สามารถระบุให้เป็นวิชาชีพเฉพาะสำหรับคนชาติได้หรือไม่ และมีข้อดีข้อเสียอย่างไร)

ในmode ที่ 3 และ 4 การแข่งขันขึ้นอยู่กับการลงทุนเนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันเอื้อให้กับการลงทุนในลักษณะดังกล่าว การบริหารจัดการมักรวมทั้งระบบขนส่ง และระบบกำจัดด้วย ดังนั้นควรปล่อยให้มีการแข่งขันตามกลไกของตลาดเพื่อไม่ให้มีการกำหนดราคาที่ไม่ชอบธรรม รัฐอาจต้องสร้างกลไกทางด้านนี้ด้วย เนื่องจากศักยภาพในการลงทุนของบริษัทในประเทศอาจมีจำกัด ทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริการได้โดยง่าย การบริการการบำบัดของเสียในเทศบาลหรือจังหวัด เพื่อการบำบัดของเสียอันตรายจากชุมชนและ/หรืออุตสาหกรรม หน่วยงานท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนได้ ซึ่งอาจช่วยแก้ไขปัญหาด้านอำนาจในการกำหนดราคา

กฎหมายการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมอันเนื่องมาจากการปนเปื้อนของมลพิษณที่เกิดเหตุ (remediation) การมีศูนย์บริการบำบัดของเสียมากขึ้น อาจก่อให้เกิดกรณีลักลอบทิ้งของเสีย หรือบำบัดไม่ถูกวิธี มากขึ้น ต้องมีกฎหมายระบุความรับผิดชอบในการบำบัดส่วนปนเปื้อนอย่างชัดเจน สำหรับกรณีปนเปื้อนมลพิษสู่สภาพแวดล้อมจากกิจกรรมของโรงงาน ก็ควรมีกฎหมายบังคับอย่างจริงจัง ซึ่งอาจทำให้เกิดธุรกิจการบำบัดสารอันตรายณที่เกิดเหตุ เกิดขึ้นด้วย (In situ remediation) ซึ่งแน่นอน เทคโนโลยี และผู้ประกอบการในประเทศไม่สามารถแข่งขันได้และเปิดโอกาสให้กับการบริการใน mode 3 และ4 อย่างชัดเจน

เนื่องจากความรู้ด้านเทคโนโลยีตลอดจนด้านการจัดการขยะอันตรายในประเทศอยู่ในระดับต่ำกว่าสหรัฐอเมริกา ดังนั้นการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขันอาจทำได้ลำบาก ซึ่งส่งผลไปถึงการลงทุน และแนวโน้มในการนำบริษัทต่างชาติเข้ามาเปิดบริการในประเทศมากขึ้น

หากต้องการให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ ต้องบังคับให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือ เกิดกระบวนการ reverse technology ขึ้น

การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมบางมาตรฐานของไทยต่ำกว่า หรือยังไม่มี และเทคโนโลยีที่ใช้ในบ้านเราเป็นเทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อน หากประเทศไทยยังคงมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ณ ปัจจุบัน การลงทุนด้วยเทคโนโลยีสูงอาจไม่จูงใจ ยกเว้นเทคโนโลยีที่ใช้ได้กับปริมาณมูลฝอย บริมาณมาก

อย่างไรก็ตามการมีบริการด้านบำบัดของเสียอันตรายมากขึ้น หมายถึงปริมาณขยะอันตรายที่ถูกกำจัดได้มากขึ้นเช่นกัน ขยะอันตรายในปัจจุบันสามารถกำจัดได้เพียง ร้อยละ 50 เท่านั้น ทั้งนี้ต้องมีมาตรการควบคุมสินค้ามือสองและผลิตภัณฑ์นำเข้าประสิทธิภาพต่ำ ไม่ให้เป็นส่วนเพิ่มของขยะอันตรายที่ต้องนำไปบำบัด ในขณะเดียวกัน อุตสาหกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของ

การเปิดเสรีทางการค้า อาจทำให้ เกิดขยะอันตรายประเภทใหม่ที่ต้องมีการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น

การขยายอุตสาหกรรมทั้งจำนวนโรงงานและ ประเภทของโรงงานทำให้เกิดของเสียทั้งประเภทเก่าและใหม่ การบำบัดแบบเดิมอาจไม่สามารถรองรับของเสียประเภทใหม่ ได้ การนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้อาจมีการกำหนดราคาในการบำบัดใหม่เนื่องจากต้นทุนสูงอีกทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ในประเทศอาจไม่คุ้มค่าทั้งเชิงเศรษฐกิจและเชิงการแข่งขัน เนื่องจากฐานความรู้และปัจจัยต่าง ๆ ยังคงหากไกลจากประเทศสหรัฐอเมริกา การลงทุนด้วยเทคโนโลยีใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูง ในด้านของสิ่งแวดล้อมแล้วจะช่วยให้การปล่อยมลพิษในประเทศน้อยลงซึ่งเป็นโอกาสที่ประเทศจะได้พัฒนามาตรฐานการปล่อยให้ได้ตามสากลเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าในอนาคต

ทั้งนี้ ไม่ควรเร่งรัดการปรับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เรา ยังไม่พร้อม การใช้เทคโนโลยีใหม่ควรกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาแรงงาน และป้องกันการผูกขาดเทคโนโลยี เทคโนโลยีบางประเภทอาจต้องมีการศึกษาผลกระทบ ผลดี ผลเสียให้รอบครอบเช่นเทคโนโลยี injection well ซึ่งเป็นการอัดของเสียเข้าสู่ชั้นใต้ดินลึก

โดยสรุปการเปิดเสรีทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการบริการการกำจัดของเสียอันตราย น่าจะทำให้มีบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้น เปิดช่องทางให้ของเสียอันตรายถูกบำบัดได้มากขึ้น แต่ต้องระวังของเสียที่อาจเกิดนอกระบบ เช่นจากการนำเข้าสินค้าใช้แล้ว มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมอาจไม่ส่งผลกระทบแต่คุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจดีขึ้น

ประสิทธิภาพการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การให้บริการในท้องถิ่นอยู่ในความดูแลขององค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานสามารถดำเนินกิจการเอง หรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่น

องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของการประกอบกิจการเอง ดังนั้นโอกาสที่เป็นไปได้คือสองประการหลัง ซึ่งอาจกระทำได้ทั้ง การรวบรวมขนส่ง บำบัด หรือ แยกส่วน โดยท้องถิ่น อาจดำเนินการด้านรวบรวมขนส่งเองเนื่องจากใช้เพียงแค่การบริหารจัดการ และสนับสนุนการจ้างงาน ในขณะที่การบำบัดให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบหรือร่วมลงทุนเพื่อให้สามารถมีส่วนในการกำหนดราคาค่าบริการได้ (ปรึกษาฝ่ายกฎหมายเรื่องการใช้ระเบียบในการกำหนดราคาโดยท้องถิ่น)

ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร

การให้บริการด้านการบำบัดของเสียอันตราย หมายรวมถึงโรงงานบำบัดของเสีย ซึ่งควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงงานที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชน

ข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์

1. การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีมีช่องว่างอยู่ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน
2. การลงทุนในด้านการบริการจากสหรัฐอเมริกาอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น ต้องระวังการผูกขาดการบริการและรัฐอาจสูญเสียอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการ
3. รัฐควรให้ความสำคัญ การนำเข้าสินค้า ที่เพิ่มปริมาณขยะอันตราย สินค้ามือสองหรือสินค้าเพื่อการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยอาจผลักดันให้บริษัทผู้ผลิตรับผิดชอบขยะอันตรายที่เกิดขึ้น
4. กำหนดมาตรการที่ชัดเจนเรื่องการตั้งโรงงานกำจัดของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและต้องได้รับการยอมรับจากชุนชนที่เกี่ยวข้องหรือให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

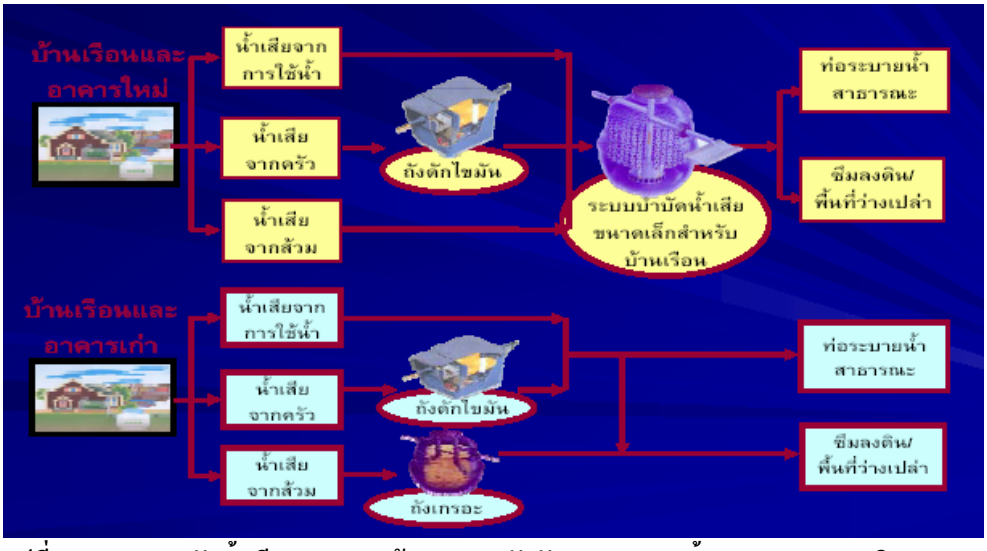
6.3.2 กรณีการให้บริการการบำบัดน้ำเสีย

น้ำเสียชุมชนในเชิงปริมาณที่เพิ่มขึ้นถึงแม้จะมีไม่มากนัก แต่รูปแบบการจัดการน้ำเสียและความพร้อมในการให้บริการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องณปัจจุบันยังไม่สามารถบำบัดน้ำเสียชุมชนได้อย่างทั่วถึง ในปริมาณนำแสียที่เกิด มีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้นที่ได้รับการบำบัด ถึงแม้จะมีกฎหมายควบคุมการปปล่อยน้ำทิ้งจากชุมชน ได้แก่ มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ก็ยัง ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ชุมชนเมืองต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียรวม โดยเฉพาะ ชุมชนที่ไม่ได้อยู่มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง อีกทั้งระบบบำบัดน้ำเสียในปัจจุบันสามารถครอบคลุมในทุกพื้นที่ และที่มีอยู่ก็ไม่ได้รับปริมาณน้ำเสียได้เต็มกำลังผลิต ดังจะเห็นได้จาก ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน 87 แห่ง เป็นระบบที่สร้างเสร็จแล้ว 68 แห่ง และระบบที่กำลังก่อสร้างโครงการใหม่ 16 แห่ง และอีก 3 แห่ง ถูกยกเลิกชะลอการก่อสร้าง พื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสียเฉลี่ยเพียงร้อยละ 34 ของพื้นที่เขตเทศบาลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กรมควบคุมมลพิษได้พยายามวางกรอบนโยบายการบริหารจัดการน้ำเสียของชุมชนได้แก่

1. ส่งเสริมการบำบัดน้ำเสียที่ต้นทางโดยให้ประชาชนติดตั้งถังดักไขมันและระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับบ้านเรือน
2. ฟื้นฟูระบบบำบัดน้ำเสียที่จัดสร้างแล้ว ทั้งปรับปรุงซ่อมแซมระบบเดิมและขยายระบบท่อรวมน้ำเสีย

3. ส่งเสริมการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมกลุ่มอาคาร สำหรับชุมชนขนาดเล็กและกลุ่มอาคารบ้านเรือนที่มีขนาดใหญ่ไม่มาก
4. จัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์เฉพาะพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม โดยใช้เทคโนโลยีที่มีความเหมาะสม
5. ติดตามประเมินผลการใช้งานและประสิทธิภาพของระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่มีการจัดสรรสร้างไว้แล้วและปรับปรุงฟื้นฟูระบบให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
6. สร้างความพร้อมให้ท้องถิ่นในการเดินระบบและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมและการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย
7. ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการติดตั้งถังดักไขมัน ระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับบ้านเรือนและการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย
8. พัฒนาเทคโนโลยีและส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์บำบัดน้ำเสียสำหรับบ้านเรือนและระบบบำบัดน้ำน้ำเสียรวมกลุ่มอาคาร
9. กำกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้อาคารและสถานประกอบการมีการบำบัดน้ำเสีย

กรอบนโยบายการจัดการน้ำเสียชุมชนดังกล่าวครอบคลุมทั้งชุมชนขนาดเล็ก อาคารชุมชนขนาดกลางและขนาดใหญ่ รวมทั้งในพื้นที่เสื่อมโทรม โดยให้ความสำคัญทั้งกับระบบบำบัด การจัดเก็บค่าบริการ และการบังคับด้านกฎหมาย อย่างไรก็ตามในรูปแบบของการให้บริการถึงแม้กฎระเบียบเอื้อให้ท้องถิ่นมีการจัดการได้หลายรูปแบบ แต่มีแนวโน้มที่ท้องถิ่นเริ่มให้บริษัทที่ปรึกษาที่มีความพร้อมด้านบุคลาการที่ชำนาญและความเชี่ยวชาญเข้ามาการแทน เช่น เทศบาลนครนนทบุรี เมืองพัทยา เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลนครสงขลา ในส่วนของการบริการโดยภาครัฐนอกจากท้องถิ่นแล้วยังมีองค์การจัดการน้ำเสียซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันได้เข้าไปดำเนินการให้กับเทศบาลตำบลแสนสุข จังหวัดชลบุรี สำหรับโรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม (Central waste treatment plant) ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียร่วมในการบำบัดน้ำเสียจากอุตสาหกรรมต่างๆ อีกด้วย



รูปที่ 6.4 ระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนจากต้นทาง (สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ

การเปิดเสรีทางการค้าและปริมาณน้ำเสีย

ในกรณีการบำบัดน้ำเสียจากชุมชนนั้น เห็นได้ชัดว่ายังต้องมีการขยายระบบบำบัดน้ำเสียอีกมาก และการดำเนินงานในปัจจุบัน มีปัญหาหลายด้าน เช่น รัฐยังไม่มีนโยบายของรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นได้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ชุมชนไม่ให้ความร่วมมือจ่ายค่าบริการ เนื่องจาก ท้องถิ่นขาดการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ อย่างต่อเนื่อง ประชาชนไม่มีโอกาสรับรู้และแสดงความคิดเห็นแต่ต้น ความพร้อมในการจัดเก็บของท้องถิ่น รูปแบบการจัดเก็บค่าบริการที่ยังคิดไม่ครบวงจร รวมทั้งปัญหาการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปปฏิบัติได้ และที่สำคัญคือความพร้อมของท้องถิ่น ดังนั้นหาก เปิดเสรีทางการค้าโดยเฉพาะด้านบริการการ บำบัดน้ำเสีย ควรคำนึงถึงปัญหาเหล่านี้ด้วย

สำหรับน้ำเสียจากอุตสาหกรรม หากเป็นไปตามการคาดการณ์ว่าการเปิดเสรีการค้าทำให้อัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นนั้น ย่อมส่งผลให้ปริมาณน้ำเสียจากกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมมีมากขึ้น หรือแม้แต่น้ำเสียชุมชนเองซึ่งอาจเป็นผลจากภาคแรงงานที่ย้ายเข้ามาทำงานในภาคของอุตสาหกรรมจึงทำให้มีปริมาณน้ำเสียเพิ่มมากขึ้น

สถานที่ประกอบการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการจัดการน้ำเสียด้วย หากโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีความพร้อมในการจัดการน้ำเสีย ดังนั้นจึงควรมีนโยบายด้านน้ำเสียเพื่อรองรับการเปิดการค้าเสรี โดยให้มีบริการการบำบัดน้ำเสียครอบคลุมพื้นที่กว้างขึ้น และพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการบำบัดน้ำเสียให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว อีกทั้งสามารถบำบัดน้ำเสียที่ปนเปื้อนสารต่างๆ ที่อาจเกิดจากอุตสาหกรรมใหม่ได้

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าต่อการให้บริการการบำบัดน้ำเสีย

การแข่งขัน

การบำบัดน้ำเสียชุมชนในปัจจุบันยังไม่สามารถบำบัดได้ครบถ้วนแต่แผนการจัดการน้ำเสียชุมชนของกรมควบคุมมลพิษได้ครอบคลุมถึงแผนระยะสั้น และระยะยาวรวมทั้งการเตรียมความพร้อมของชุมชนและท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการและเทคโนโลยี การเปิดเสรีทางการค้า จึงเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ด้านบริการการบำบัดน้ำเสียเพิ่มขึ้น การแข่งขันในด้านนี้นอกเหนือจากการแข่งขันด้านบริการแล้วยังทำให้เกิดการแข่งขันด้านเทคโนโลยีด้วย

การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีเกิดได้ทั้งในกลุ่มชุมชนที่มีมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งรองรับ(อาคารบางประเภท ที่ดินจัดสรรและสถานีน้ำมัน) และในโรงบำบัดน้ำเสียรวม กลุ่มแรกเป็นเทคโนโลยี on site เป็นเครื่องหรืออุปกรณ์ขนาดเล็กที่สามารถติดตั้งได้สะดวก เช่น ถังบำบัดน้ำเสีย ถังดักไขมันเป็นต้น เทคโนโลยีเหล่านี้มีการพัฒนาในประเทศไทย และมีศักยภาพที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้ หากเปิดการค้าเสรีแล้ว ต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้ สำหรับการสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวมซึ่ง ต้องการเทคโนโลยีในการบำบัดที่แตกต่างออกไปขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละชุมชน การนำเข้าเทคโนโลยีอาจมีมากขึ้น เนื่องจากฐานความต้องการขยายเพิ่มขึ้น

การแข่งขันทางด้านบริการเกิดจากความต้องการของท้องถิ่นให้เอกชนหรือบริษัทที่ปรึกษาพร้อมด้วยบุคลากรที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญในการบำรุงรักษาระบบ เข้ามาดำเนินการ เพื่อตัดปัญหาด้านการควบคุมดูแล เอกชนและบริษัทเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นบริษัทร่วมลงทุนที่มีผู้ถือหุ้นที่ปืนชาวต่างชาติ หรือมีบริษัทแม่อยู่ต่างประเทศ การเข้ามาพร้อมการเปิดเสรีด้านการบริการจึงอาจเพิ่มขึ้น ถึงแม้จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นที่ต้องการลดปัญหา แต่ท้องถิ่นต้องมีมาตรการและระเบียบรองรับในการกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม เพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบและผูกขาดค่าบริการ

มาตรฐานสิ่งแวดล้อม

ในภาพรวมการเปิดการค้าเสรีกระตุ้นให้มีการบำบัดน้ำเสียได้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องการมากขึ้นแบบครบทุกส่วนในเวลาที่สั้นกว่า มาตรฐานน้ำทิ้งของกรมโรงงานและกรมควบคุมมลพิษค่อนข้างเข้มงวด การบริการด้านน้ำเสียชุมชน ควรได้ตามมาตรฐานของประเทศ ซึ่งหากทำได้ ก็จะช่วย ทำให้คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น อย่างไรก็ตามไม่ควรให้เงื่อนไขของการค้าเสรีมากำหนดมาตรฐานใหม่โดยที่ประเทศยังไม่พร้อม ทั้งนี้ควรหันมาให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลมาตรฐาน การติดตาม ตรวจสอบ ทั้งสถานภาพและสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งจากแหล่งปล่อยนั้น ๆ

ประสิทธิภาพการจัดการ

แผนการจัดการน้ำเสียชุมชนได้มีแผนในการเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวม ทั้งการเตรียมความพร้อมของชุมชนและการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการลำเลียงน้ำเสีย การบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ควบคุม เช่น การบำบัดน้ำเสียในอาคารควบคุมบางประเภทและที่ดินจัดสรรอาจไม่มีปัญหาด้านการจัดการมากนัก ประสิทธิภาพการจัดการจึงน่าจะขึ้นกับเทคโนโลยีที่เลือกใช้ อย่างไรก็ตามหากมีการนำเข้าบริการบำบัดแบบเบ็ดเสร็จ ถึงแม้จะมีประสิทธิภาพสูง แต่ไม่ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี การบำบัดน้ำเสียรวมท้องถิ่นควรนำหลักการ Polluters Play Principal มาใช้ โดยศึกษากำหนดรูปแบบการบริหารจัดการให้ชัดเจน ทั้งการรวมค่าบำบัดน้ำเสียกับการใช้น้ำประปา หรือรูปแบบอื่น ที่มีมาตรฐานและหลักการที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการผูกขาดการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร

การให้บริการด้านการบำบัดน้ำเสียควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงบำบัดที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชน

6.6.3 ข้อเสนอแนะในการวิเคราะห์

1) เทคโนโลยี

- การนำเข้าเทคโนโลยีต้องไม่ปิดกั้นโอกาสให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาแบบ reverse engineering ได้ เพื่อให้สามารถเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีได้เองในประเทศโดยไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดเทคโนโลยี

- สนับสนุนเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต โดยกำหนดให้มีมาตรการที่สามารถใช้ในท้องตลาด เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้ เช่น การกำหนดให้มีการรับรองคุณภาพของเทคโนโลยี โดยหน่วยงานกลางเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใช้ การรับรองคุณภาพนี้อยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับเทคโนโลยีนำเข้า แต่เทคโนโลยีในประเทศจะราคาถูกกว่า

- สร้างมาตรการและกฎหมายในการจัดซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีอุปกรณ์ประกอบให้ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาด้าน การละเมิดลิขสิทธ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลัง

2) การบริหารจัดการ

นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และสร้างรูปแบบการบริหารจัดการ รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาด้านการคิดค่าบริการที่ไม่เป็นธรรมที่จะเกิดขึ้นภายหลัง โดยคำนึงถึงกำลังการจ่าย และการได้รับบริการอย่างทั่วถึง

3) การเตรียมความพร้อมชุมชน

เตรียมความพร้อมท้องถิ่น ให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสีย เพื่อให้ติดตามการทำงานของเอกชนหรือบริษัทปรึกษาได้

ประชาสัมพันธ์และสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสียในชุมชนของตนเอง

6.4 ผลกระทบด้านกฎหมายของการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าบริการต่อภาคธุรกิจการจัดการของเสีย

สถานการณ์ปริมาณขยะอันตรายและน้ำเสียและการกำจัดในประเทศไทยยังคงน่าวิตก เพราะไทยมีความสามารถในการกำจัดขยะอันตรายและบำบัดน้ำเสียค่อนข้างจำกัดโดยในปี 2547 ปริมาณขยะอันตรายโดยรวมทั้งประเทศประมาณ 1.81 ล้านตัน แบ่งเป็นขยะอันตรายจากอุตสาหกรรม 1.405 ล้านตัน ส่วนที่เหลือเป็นขยะอันตรายจากชุมชน คือ 0.403 ล้านตัน โดยขยะอันตรายส่วนใหญ่มาจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล คิดเป็นกว่าร้อยละ 59 (1.06 ล้านตัน) แต่มีการส่งเข้าสู่ระบบกำจัดเพียงร้อยละ 50 ของปริมาณขยะอันตรายที่เกิดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ อาจเพราะผู้ประกอบการบางส่วนเลือกดำเนินการจัดการด้วยตนเอง หรือบางส่วนต้องการรวบรวมของเสียให้มีปริมาณมากพอก่อน จึงจะส่งไปกำจัดเพื่อลดต้นทุน แต่ต้องยอมรับว่า <u>ยังคงมีขยะอันตรายอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้อง หรือถูกลักลอบทิ้งอย่างผิดกฎหมายและวิธีการกำจัด</u> เพราะไทยยังมีข้อจำกัดในหลายๆ ด้าน เช่น เทคโนโลยีในการกำจัด เพราะขยะอันตรายแต่ละชนิดอาศัยเทคโนโลยีต่างกัน และแต่ละเทคโนโลยีมีการลงทุนสูง นอกจากนี้ ไทยยังมีการนำเข้าและส่งออกขยะอันตรายเพื่อนำไปกำจัดหรือนำกลับไปใช้ใหม่ตามอนุสัญญาบาเซล ซึ่งในปี 2547 ไทยส่งออกขยะอันตรายรวม 2,100 ตัน และนำเข้า 420 ตัน ถึงแม้ปริมาณขยะอันตรายนำเข้ายังไม่มาก แต่ก็ได้เริ่มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จึงเป็นประเด็นที่ต้องจับตาอย่างใกล้ชิด เพราะความสามารถในการกำจัดขยะอันตรายของไทยมีจำกัด

ในส่วนของน้ำเสียในประเทศไทยนั้น แหล่งกำเนิดน้ำเสียส่วนใหญ่ ได้แก่ แหล่งที่พักอาศัย ย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ โดยขณะนี้ ไทยมีความสามารถในการบำบัดน้ำเสียได้ประมาณร้อยละ 50 ของปริมาณน้ำเสียทั้งหมด จึงอาจสรุปได้ว่า ขณะนี้ ไทยสามารถกำจัดของเสียอันตราย และน้ำเสียได้ในปริมาณจำกัด ดังนั้น หากธุรกิจการบริการจัดการของเสียไม่

สามารถขยายตัวให้สอดคล้องกับปริมาณของเสีย และน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น ประเทศไทยจะต้องประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงอย่างแน่นอน

หากการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐ สรุปผลการเจรจาในลักษณะคล้ายคลึงกับความตกลงเขตการค้าเสรี US-CAFTA ซึ่งเป็นเอกสารต้นแบบที่ใช้ในงานวิเคราะห์แล้ว อาจประเมินผลกระทบได้ ดังนี้

6.4.1 ความสามารถในการแข่งขัน

ปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานซึ่งเป็นโรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม จำนวน 139 โรงงาน โรงงานประกอบกิจการการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูล จำนวน 383 โรงงาน และโรงงานที่นำของเสียจากโรงงานมาผลิตใช้ใหม่ จำนวน 133 โรงงาน รวมทั้งหมด เป็นจำนวน 655 โรงงาน และมีระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน รวม 87 แห่ง ซึ่งจากตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าไทยยังมีความสามารถในการกำจัดของเสียและน้ำเสียในขอบเขตจำกัด และยังคงมีของเสียและน้ำเสียจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการบำบัดอย่างถูกวิธี

หากมีการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ อาจเป็นการกระตุ้นให้ภาคธุรกิจของสหรัฐฯ ที่สนใจในการกำจัดของเสียและน้ำเสียเข้ามาลงทุนในเมืองไทยมากขึ้น เพราะมองเห็นโอกาส รวมทั้ง ภาพรวมการลงทุนและการค้าบริการของไทยจะผ่อนคลายสำหรับนักลงทุนสหรัฐฯ มากขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะได้รับ National Treatment ในส่วนของ pre-establishment เรื่อง การจัดตั้ง (establishment) การได้มา (acquisition) และการขยาย (expansion) ของการลงทุนที่ได้รับความคุ้มครอง (covered investment) ซึ่งเป็นการเปิดเสรีเช่นเดียวกับที่เคยได้รับตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ แล้วยังได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมในเรื่องการโอนเงินออกนอกประเทศ การจ่ายค่าชดเชยกรณีมีการเวนคืน การชดเชยกรณีทรัพย์สินที่ลงทุนเสียหายจากเกิดความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ การปฏิวัติและการจราจล ฯลฯ ซึ่งนักลงทุนสามารถฟ้องร้องรัฐได้โดยตรงตามกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน

การเข้ามาของบริษัทข้ามชาติย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของชุมชนท้องถิ่นไทยเพราะชุมชนท้องถิ่นไทยมีความสามารถในด้านการกำจัดของเสียและน้ำเสียค่อนข้างจำกัดโดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยี ดังนั้น หากเป็นนโยบายจากภาครัฐที่ต้องการจะส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถในการกำจัดของเสียและน้ำเสียด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้รับบริการที่ดีและราคาถูก ภาครัฐจะต้องร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดในการดูแล คัดกรองการเข้ามาลงทุนของบริษัทข้ามชาติให้มีลักษณะเป็นความร่วมมือมากกว่าการเข้ามายึดครองตลาด ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ เพราะในความเป็นจริงการจัดทำเขตการค้าเสรีฯ ไม่ได้เพิ่มภาระหรือขยายการคุ้มครองทางกฎหมายให้มากเกินไปกว่าที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบันของ

ไทย เพราะปัจจุบันนักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับการเปิดเสรีในธุรกิจต่างๆ ตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ อยู่แล้ว

หากมองในภาพรวมแล้ว การขยายตัวในการลงทุนในธุรกิจการจัดการของเสียจากสหรัฐฯ น่าจะส่งผลดีในแง่ของเป็นธุรกิจที่ช่วยยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย แต่การลงทุนในไทย (ซึ่งปัจจุบันสหรัฐฯ มักร่วมค้ากับบริษัทสัญชาติไทย) อาจต้องกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย (โปรดดูข้อ 2.2) ซึ่งน่าจะส่งผลดีต่อภาคเอกชนของไทยในการเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งไทยน่าจะสามารถนำมาประยุกต์หรือต่อยอดกับเทคโนโลยีที่มีอยู่ ส่งผลให้การรักษามาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทยโดยรวมสูงขึ้นได้ อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า แม้สหรัฐฯ จะมีเทคโนโลยีในการกำจัดของเสียอันตรายดีกว่าไทยมากนัก แต่ธุรกิจการให้บริการจัดการของเสียอันตรายนั้นยังไม่มีแนวโน้มที่สหรัฐฯ จะผลักดันให้นักลงทุนของตนเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากเท่ากับธุรกิจบริการอื่นๆ เช่น การขนส่ง โทรคมนาคม การเงิน บริการอสังหาริมทรัพย์ และเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ดังนั้น การแข่งขันระหว่างนักลงทุนไทยกับสหรัฐฯ ในระยะสั้นยังไม่น่าก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงมากนัก

6.4.2 การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย

ขณะนี้ การกำจัดของเสียและวัตถุอันตรายของไทยยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยี และผู้ประกอบการในประเทศยังไม่มีความชำนาญในเรื่องนี้ จึงไม่สามารถแข่งขันกับนักลงทุนสหรัฐฯ หรือนักลงทุนต่างชาติอื่นๆ ได้ ซึ่งการเปิดเสรีจะเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติที่มีเทคโนโลยีเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งนัยหนึ่งไทยน่าจะได้รับประโยชน์จากการร่วมทุนกับนักลงทุนต่างชาติและได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามความตกลงการเปิดเสรี US-CAFTA ปรากฏว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับ Performance Requirement ค่อนข้างเข้มงวด และกว้างกว่าที่มีการกำหนดใน TRIMs ซึ่งข้อหนึ่งในนั้น คือ การห้ามการบังคับถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งหากความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ไทยก็จะไม่ได้รับประโยชน์ในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีในเรื่องการกำจัดของเสียและน้ำเสียจากการลงทุนของสหรัฐฯ และในระยะยาวหากไทยต้องการพัฒนาความสามารถด้านการกำจัดของเสียและน้ำเสียให้กับชุมชนท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการในประเทศแล้ว ก็อาจจะต้องกำหนดให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเข้ามาลงทุน ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบัน การถ่ายทอดเทคโนโลยีก็เป็นเงื่อนไขของ พรบ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ และ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนฯ อยู่แล้ว ประเด็นสำคัญคือ ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

6.4.3 ประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่ไทยมีระบบกฎหมายระบบเดี่ยว หมายถึง ไทยมีระบบกฎหมายกลาง และกฎหมายที่รัฐบาลออกนั้นจะมีผลบังคับใช้กับทุกจังหวัด อำเภอ ตำบล ไทยไม่มีระบบกฎหมายระดับจังหวัด ดังนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยจึงอิงกับกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ พรบ. ว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 บังคับใช้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย และ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่มีเจตนารมณ์ที่จะก้าวก่ายการดำเนินการตาม พรบ. วัตถุของเสียอันตราย แต่มุ่งหวังเพื่ออุดช่องว่างเมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้[1]

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายหลักที่กล่าวไว้ข้างต้นให้อำนาจในการพิจารณา “การควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายที่จะกลายเป็นกากสารหรือขยะมีพิษในอนาคต” หรือการควบคุมวงจรชีวิตของวัตถุอันตรายไว้กับ “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” ซึ่งมาตรา 17 ของ พรบ. ดังกล่าวยังกำหนด “ให้มีศูนย์ข้อมูลวัตถุอันตรายขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานในเรื่องข้อมูลของวัตถุอันตรายกับส่วยราชการต่างๆ รวมทั้งจากภาคเอกชน เพื่อรวบรวมและให้บริการข้อมูลทุกชนิดเกี่ยวกับ วัตถุอันตรายตั้งแต่การมีอยู่ในต่างประเทศ การนำเข้าหรือการผลิตภายใน ประเทศ การเคลื่อนย้าย การใช้สอย การทำลาย และการอื่นใดอันเกี่ยวเนื่อง” ซึ่งเห็นได้ว่า ตามกฎหมาย การจัดการ การควบคุมของเสียอันตรายนั้น มิได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้มีเพียงการให้ความร่วมมือกับส่วนกลาง กล่าวคือ “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” เท่านั้น แต่มิได้ให้อำนาจอื่นใดในการร่วมจัดการวัตถุของเสียอันตรายแต่อย่างใด

ดังนั้น หากจะวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียอันตรายนั้น น่าจะกล่าวถึงบทบาทของอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ช่วยอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ซึ่งมีอำนาจในการดูแลและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามมาตรา 52 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นที่ปรากฏต่อเจ้าพนักงานข้างต้นว่า ผู้ผลิต[2] ผู้นำเข้า[3] ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ใน

---

[1] มาตรา 79 ให้อำนาจรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการและวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวมรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่ง เคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่ออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย

[2] มาตรา 59

[3] มาตรา 60

ครอบครอง[4] ซึ่งวัตถุอันตราย ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พรบ. วัตถุอันตราย และมีอาจอำนาจสั่งทำลายหรือจัดการตามสมควร โดยคำนึงถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย[5] นอกจากนี้ อุตสาหกรรมจังหวัด และวิศวกร สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ยังมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเช่นที่กล่าวไว้ข้างต้น และมีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย สถานที่ผลิต เพื่อนำวัตถุอันตรายหรือสงสัยว่าเป็นวัตถุอันตรายเพื่อไปตรวจสอบ รวมทั้งมีอำนาจตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดวัตถุอันตราย หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือเรียกพยานเอกสารเพื่อใช้ในการพิจารณาได้ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า หากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้ที่มีไว้ในครอบครอง ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม และรัฐได้รับความเสียหายจากการที่รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือในกรณีความเสียหายต่อทรัพย์ไม่มีเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งรัฐจะสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐได้

6.4.4 ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

หากพิจารณาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยในธุรกิจการกำจัดของเสียและน้ำเสียแล้วจะเห็นว่า ผู้ประกอบการไทยยังคงมีความสามารถในการแข่งขันต่ำ และยังขาดแคลนบุคคลากรรองรับ จึงเป็นไปได้สูงว่า หากนักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาในธุรกิจนี้อย่างจริงจังแล้ว ไทยคงยากที่จะรักษาความเป็นเจ้าของธุรกิจ (ownership) เอาไว้ได้ นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันนักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับสิทธิเทียบเท่ากับคนชาติ และธุรกิจการจัดการน้ำเสียไม่ใช่ธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการตามบัญชีท้าย พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ จึงสามารถถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 50 จึงเป็นเรื่องระดับนโยบายที่จะต้องพิจารณาว่า ไทยให้ความสำคัญกับธุรกิจประเภทนี้มากน้อยเพียงใด หากไม่มากนัก การให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาดำเนินการและเป็นเจ้าของกิจการก็เป็นสิ่งที่น่าจะยอมรับได้ เพราะไทยน่าจะได้ประโยชน์เพราะการลงทุนในธุรกิจประเภทนี้ค่อนข้างสูง และต้องการเทคโนโลยีซึ่งเป็นสิ่งที่ไทยขาดแคลนทั้งสิ้น นอกจากนี้ หากไทยมีระบบกำจัดของเสียและน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพก็จะช่วยส่งเสริมธุรกิจในด้านอื่นๆ ทางอ้อมเช่นกัน โดยเฉพาะในธุรกิจการบริหารจัดการน้ำ เพราะหากเปิดเสรีธุรกิจบริหารจัดการน้ำ สิ่งที่ต้องคำนึงอย่างมากคือ คุณภาพน้ำ หากการบริหารจัดการของเสียและน้ำเสียไม่ดีเท่าที่ควร ก็อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำได้ ซึ่งหากคุณภาพน้ำต่ำเกินกว่ามาตรฐานที่นักลงทุนต่างชาติจะใช้บริหารประโยชน์ได้แล้ว ไทยก็อาจจะถูกฟ้องร้องในเชิงว่า รัฐไม่ดำเนินมาตรการรักษาคุณภาพน้ำ ซึ่งทำให้ธุรกิจของนักลงทุนเสียหาย และถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นการยึดทรัพย์ทางอ้อม (indirect expropriation) ได้

---

[4] มาตรา 62

[5] คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 115/2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พรบ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

แต่หากในเชิงนโยบายเห็นความสำคัญของธุรกิจการกำจัดของเสียและน้ำเสีย ภาครัฐก็อาจต้องให้ความช่วยเหลือในด้านความช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อส่งเสริมให้นักธุรกิจไทยที่สนใจเข้ามาประกอบการในธุรกิจประเภทนี้พัฒนาศักยภาพเพิ่มมากขึ้น โดยอาจสนับสนุนทุนและสรรหาเทคโนโลยีเข้ามาช่วย สำหรับมาตรการทางกฎหมายเนื่องจากเป็นธุรกิจที่เปิดเสรีอยู่เดิมแล้ว การไปกำหนดมาตรการห้ามประกอบการย่อมกระทำไม่ได้เพราะเป็นการขัดกับพันธกรณีและเป็นการถอยหลัง (roll-back) แต่หากจะใช้กลไกทางกฎหมายก็อาจอาศัยมาตรา 73 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดว่า ผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์การขออนุญาตและคุณสมบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงรองรับ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เอื้อกับการประกอบการของคนไทยให้มากกว่าคนต่างด้าว ก็น่าจะช่วยสนับสนุนการประกอบการของนักลงทุนไทยได้ทางหนึ่ง นอกจากนี้ ในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ รัฐบาลควรเจรจาพันธกรณีการเปิดเสรีตามตารางข้อผูกพันในส่วนนี้ในส่วนข้อผูกพันทั่วไปโดยไม่ให้เกินกว่า พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ ก็น่าจะเป็นการสนับสนุนอีกทางหนึ่งแม้จะมีความเป็นไปได้น้อย เพราะเป็นสาขาซึ่งไทยเปิดเสรีอยู่แล้ว ดังนั้น การดำเนินการจึงต้องทำด้วยความรอบคอบ

ต่อประเด็นเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาตินั้น การเปิดเสรีนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศได้อย่างเสรีแล้ว ยังมีนัยเป็นการเปิดให้นักลงทุนต่างชาติมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทยได้อย่างทัดเทียมกับคนไทยด้วยเพราะนักลงทุนสหรัฐฯ จะได้รับการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment) ดังนั้น ในส่วนของธุรกิจกำจัดของเสียและน้ำเสียนักธุรกิจสหรัฐฯ ย่อมอาจเข้ามามีบทบาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อจัดสร้างโรงงานกำจัดของเสียและน้ำเสีย และกระทบกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นได้ เพราะการก่อสร้างโรงงานจะกระทบถึงปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพของชุมชนหลายประการ เช่น น้ำบาดาล ป่าไม้ ฯลฯ นอกจากนี้ หากโรงงานมีการจัดการบำบัดที่ไม่ดีจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่นอย่างแน่นอน รัฐบาลจึงควรดูแลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ อาจทำให้การลงทุนและการบริการในธุรกิจนี้เพิ่มขึ้น และอาจนำไปสู่การผูกขาดการบริการและรัฐสูญเสียอาจในการกำหนดราคาในขณะที่นักลงทุนสหรัฐฯ กลับใช้ทรัพยากรในประเทศแต่ประชาชนกลับต้องซื้อบริการราคาแพง รัฐบาลจึงควรระมัดระวังในเรื่องนี้ และพยายามปรับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐในการป้องกันการผูกขาดให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

6.4.5 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน

หากคำนึงในแง่ของการควบคุมการบริหารจัดการกิจการการลงทุนที่เข้ามาของนักลงทุนต่างชาติในธุรกิจนี้ตามกรอบความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ โดยอาศัยพื้นฐานจากความ ตกลงการค้าเสรี US-CAFTA จะพบว่า ไทยไม่สามารถเข้าไปกำกับควบคุมการบริหารจัดการบริษัทต่างชาติได้ เพราะความตกลงฯ มีข้อกำหนดห้ามการบังคับแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง Senior Management ว่าจะต้องเป็นคนไทย และหากจะกำหนดสัดส่วนบุคลลใน Board of Directors จะต้องเป็นที่แน่ใจว่า สัดส่วนดังกล่าวจะไม่กระทบการบริหารจัดการของกิจการลงทุน ดังนั้น หากไทยต้องการที่จะสร้างภูมิคุ้มกันสำหรับจากการลงทุนของนักลงทุนสหรัฐฯ ไทยน่าจะต้องพิจารณาว่ากฎหมายไทยโดยเฉพาะ พรบ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว นั้น ควรกำหนดคำนิยามที่ชัดเจน โดยการมีสัญชาติ ต่างด้าวนั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงสัดส่วนของการถือหุ้นเท่านั้น แต่ควรต้องพิจารณาสัดส่วนของกรรมการด้วยว่า บุคคลสัญชาติใดที่มีอำนาจในการบริหารองค์กร

นอกจากนี้ ประเด็นที่ควรจะต้องคำนึงถึงหรือระมัดระวังเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าบริการซึ่งอาจมีนัยเกี่ยวกับการจัดการของเสียและน้ำเสีย คือ (1) การเปิดเสรีอาจกระตุ้นให้มีการลงทุนและขยายโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ซึ่งหมายถึงการเพิ่มขึ้นของของเสียและน้ำเสียด้วยเช่นกัน รวมทั้งอาจเป็นของเสียประเภทใหม่ๆ ที่ไทยยังไม่มีความสามารถในการกำจัดด้วย รัฐบาลจึงควรคัดกรองการลงทุนด้วยความรอบคอบให้เป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์จริงๆ และไม่ก่อภาระให้กับสิ่งแวดล้อม (2) การเพิ่มขึ้นของการนำเข้าผลิตภัณฑ์ใช้แล้ว หรือผลิตภัณฑ์คุณภาพต่ำซึ่งเป็นผลทางอ้อมของการเปิดเสรี ซึ่งจะทำให้ไทยมีภาระต้องกำจัดของเสียอันตรายประเภทนี้เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงควรตระหนักและมีมาตรการรองรับที่เข้มงวด โดยอาจใช้ประโยชน์จากอนุสัญญาบาเซล อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ สหรัฐฯ ยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญาบาเซล

ที่สำคัญอีกประการคือ ในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้น ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ ไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

บทที่ 7
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 7
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลจากการเปิดเสรีการค้าบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย และกรณีการจัดการท่องเที่ยว โดยศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายใต้กรอบ 4 ประเด็น คือ 1) ความสามารถในการแข่งขัน 2) การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับสหรัฐฯ 3) ประสิทธิภาพการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น และ 4) ความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งได้เสนอแนะแนวทาง มาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบต่างๆที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับภาคการลงทุนในลักษณะการลงทุนทางด้านการบริการ โดยเฉพาะการค้าบริการในรูปแบบที่ 3 (Commercial Presence) ตามข้อตกลงการค้าเสรีภาคบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ขององค์การการค้าโลก คณะผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาผลกระทบกรอบกฎหมายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดอุปสรรคที่อาจเกิดจากความตกลงเขตการค้าเสรีฯ และยังเป็นการช่วยยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอีกด้วย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดเรื่องความลับของข้อบทความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ จึงต้องศึกษาเทียบเคียงจากข้อบทการค้าบริการที่สหรัฐฯทำกับประเทศสิงคโปร์ ชิลี และกลุ่มประเทศอเมริกากลาง (The Central America-Dominican Republic : CAFTA-DR) ซึ่งคาดว่าสหรัฐฯจะใช้เป็นรูปแบบในกรอบความตกลงการทำ FTA กับประเทศไทย การศึกษาดำเนินการในระหว่างเดือนมีนาคม – เดือนตุลาคม 2549 ผลของการศึกษา วิเคราะห์เกิดจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผู้มีบทบาทในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งภาคส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นักวิชาการ และองค์กรเอกชน สามารถสรุปผลการศึกษาฯได้ ดังนี้

7.1.1 อำนาจอธิปไตย กรอบกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการเปิดการค้าเสรี

แนวความคิดระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดน (Neo Liberalism) หรือ การเปิดเสรีแนวใหม่ เชื่อว่าการเปิดเสรีทำให้ระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้โดยเสรีไม่ตกอยู่ภายใต้อุปสรรคใดๆของรัฐต่างๆ อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดนตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นี้ ไม่สามารถที่จะพิจารณาด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theoretical Aspects) เพียงส่วนเดียวได้ เนื่องจากพรมแดนทางการเมืองมิได้เปิดเสรีด้วย เขตแดนแห่งรัฐที่แยกประชากรออกจากกันยิ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้อย่างยิ่งตามอุดมคติเศรษฐกิจโลกที่ไร้พรมแดน ทั้งยังมีการกีดกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาในการเข้าถึงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประชากรข้ามแดนยิ่งเป็นความห่างไกลต่ออุดมคติตลาดการค้าโลกเสรีอย่างแท้จริงที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์และเป็นสิ่งที่ยากยิ่งในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมรอบการเจรจา Doha Round ขององค์การการค้าโลกจึงไม่อาจบรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้วไม่อาจจะตกลงกันได้ อีกทั้งมีการก้าวล่วงไปสู่การลดทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศในด้านต่างๆเพื่อให้มีการเปิดเสรี ซึ่งกระทบต่ออำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ประเทศมหาอำนาจจึงเปลี่ยนยุทธศาสตร์การเจรจามาเป็นการเจรจาในระดับทวิภาคีโดยอาศัยอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่สูงกว่ามาเป็นแรงกดดัน ดังนั้นเมื่อศึกษาข้อบทในความตกลง FTA ทุกฉบับที่ทำหลังการเริ่มเจรจารอบ Doha Round อย่างลึกซึ้งจะพบความจริงว่า ความตกลงชนิดนี้มิได้มุ่งเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าอย่างจริงจัง แต่มีความซ่อนเร้นในเรื่องการกำหนดกรอบระเบียบ (Re-regulate) ของการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนและการค้าบริการ การคุ้มครองการลงทุนและนักลงทุน ตลอดจนกลไกการยุติข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การทำ FTA จึงเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรอง มิใช่ความตกลงทางเศรษฐกิจในการเปิดเสรี แต่เป็นการตกลงในการให้สิทธิพิเศษ (Preferential Arrangement) ในการทำให้ตลาดเสรียิ่งไม่เป็นจริงมากขึ้น

กรอบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อมาตรการทางการค้าที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ยอมรับมาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

1) มาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดนกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (มาตรา III ของ GATT) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการภายในประเทศ (Border Measures and National Treatment with respect to Internal Measures)

มาตรา I, II, และ มาตรา XI ของ GATT ห้ามการใช้มาตรการกีดกันสินค้าที่ข้ามพรมแดนไม่ว่าจะเป็นการส่งออก หรือ การนำเข้าสินค้า เว้นแต่เป็นกรณีที่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้น ในขณะเดียวกัน GATT ก็มีข้อห้ามในการใช้มาตรการภายในประเทศที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้า

นำเข้า ที่แตกต่างจากมาตรการที่บังคับใช้กับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ซึ่งก็คือ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ดังนั้นนโยบายหรือมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่รัฐจะนำมาใช้ควบคุมการนำเข้าสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมอาจขัดแย้งกับหลักการการค้าเสรีได้ ประเด็นปัญหาคือการพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่เป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง มิใช่มาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อม จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา XX ของ GATT หรือไม่

รัฐภาคี GATT ได้พิจารณาและตกลงร่วมกันถึงความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้าทางเทคนิค (Agreement on Technical Barriers to Trade) เพื่อเป็นมาตรการในการพิจารณา แยกแยะมาตรการกีดกันทางการค้าทางอ้อมจากมาตรการที่แท้จริงที่มิใช่การกีดกันทางการค้า[1] ดังนี้

(1) จะตกลงใช้มาตรฐานสากลระหว่างประเทศ (International Standards) อันเป็นที่ยอมรับแทน มาตรฐานเฉพาะพิเศษภายในประเทศที่แปลกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ (Idiosyncratic national standards) หากสามารถกระทำได้ในการพิจารณาใช้มาตรการทางสิ่งแวดล้อม

(2) หากรัฐภาคีใดใช้มาตรการที่แตกต่างไปจากมาตรฐานสากลระหว่างประเทศนี้ รัฐนั้นจะต้องพิสูจน์ว่ามาตรการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่จำเป็น “an unnecessary obstacle to trade”

อย่างไรก็ตาม ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางการค้าทางเทคนิคข้างต้น ยินยอมให้มี “ข้อกำหนด และมาตรฐานทางเทคนิค” (Technical Regulations and Standards) เพื่อที่จะป้องกัน “ความปลอดภัย หรือสุขอนามัยของมนุษย์ สุขอนามัยหรือชีวิตของพืชและสัตว์ หรือ สิ่งแวดล้อม” ตามข้อยกเว้นมาตรา XX ของ GATT

2) กรณีศึกษาและแนวทางปฏิบัติของ GATT รวมทั้งการตีความบทบัญญัติของ GATT ภายใต้ FTAระหว่าง แคนาดา – สหรัฐฯ

การพิจารณาคดีต่างๆภายใต้กรอบของ GATT/WTO และคณะกรรมาธิการยุติข้อพิพาทภายใต้ FTA แคนาดา – สหรัฐฯคดี *Herring and Salmon case*[2] จะพบความสอดคล้องกันในเรื่องมาตรการสิ่งแวดล้อมกับมาตรา III และมาตรา XI ของ GATT ในการพิจารณาคดี รวมถึงการปรับใช้มาตรา XX ในกรณีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการฯ ได้มุ่งชี้ประเด็นที่ว่ามาตรการใดๆที่จะกล่าวอ้างนำมาใช้ในการจำกัดทางการค้า (Trade Restriction) ต้องเป็นมาตรการที่ “เป็นหนทางที่น้อยที่สุดในการจำกัดทางการค้า” ดังนั้น มาตรการตามหลักการ **“A least- restrictive**

[1] To address the task of distinguishing genuine non-protectionist measures from disguised trade protection through a multi-faceted approach.

[2] Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, BISD 355 (1988) 98.

means test" จึงถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ทุกรัฐภาคีสมาชิกพึงต้องตระหนักเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดในการใช้มาตรการตุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ว่าในกรณีใดๆก็ตาม

3) ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระดับพหุภาคีซึ่งประกอบด้วยสาระของกฎหมายและพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม ในกรณีนี้ มีที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่หลายฉบับ เช่น Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal , Convention on Biological Diversity (CBD) and the Cartagena Protocol on Biosafety, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) เป็นต้น รวมทั้งเครือข่าย ความตกลงการค้าเสรี และความตกลงว่าด้วยการร่วมมือทางเศรษฐกิจซึ่งในปัจจุบันนี้มีประมาณ 300 ความตกลงที่ได้แจ้งต่อ GATT/WTO

7.1.2 กรอบกฎหมายภายในประเทศกับการรับรองพันธกรณีความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา

1) <u>กฎหมายรองรับพันธกรณีทั่วไป</u> (general commitment)

(1) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีข้อพิจารณาประกอบกับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ คือ

(1.1) สหรัฐฯ เรียกร้องให้ภาคีคู่สัญญาให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติกับนักลงทุนของภาคีคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งในส่วนของ pre-establishment (คือในส่วนของการเปิดเสรี) และ post-establishment (คือในส่วนของการคุ้มครองการลงทุน) กล่าวคือ คนต่างด้าวซึ่งประกอบธุรกิจตามพันธกรณีที่ไทยมีตามสนธิสัญญาฯได้รับการยกเว้นการห้ามประกอบธุรกิจตามบัญชีท้าย ทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ สามารถเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงภาคผนวกข้อผูกพันที่รัฐบาลไทยจะทำกับสหรัฐฯ ซึ่งคาดว่า สหรัฐฯจะต้องขอจากที่เคยได้รับแล้วตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ นั่นคือ เปิดเสรีเกือบทุกสาขายกเว้นสาขาที่จำกัดไว้ตามสนธิสัญญาฯ และสหรัฐฯน่าจะเรียกร้องเพิ่มในสาขาที่สนใจ เช่น การเงินการธนาคาร การสื่อสารและไปรษณีย์ด่วนพิเศษ เป็นต้น นอกจากนี้ความตกลงฯ ได้ขยายครอบคลุมถึงนักลงทุนของประเทศที่ไม่ใช่ภาคีคู่สัญญา (non-party) ด้วย ดังนั้น กรณีนิติบุคคลของสหรัฐฯ ถูก own หรือ control โดยบุคคลจากประเทศที่ไม่ใช่ภาคีคู่สัญญา (non-party) แต่เป็นผู้มีการประกอบธุรกิจอย่างแท้จริงในสหรัฐฯ และประเทศไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย ไทยจะต้องให้สิทธิการเปิดเสรีด้วย

(1.2) สหรัฐฯ เรียกร้องให้ภาคีคู่สัญญาจะต้องไม่กำหนดเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่มากเกินว่าพันธกรณีตาม TRIMs ขององค์การ

การค้าโลกในหลายประเด็น เช่น การห้ามกำหนดเงื่อนไขให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี การจำกัดการวางตลาดสินค้าและบริการที่ผลิตในตลาดใดตลาดหนึ่ง หรือ การกำหนดสัดส่วนยอดขายกับปริมาณการส่งออกหรือมูลค่าเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการขาย รวมทั้งจะต้องไม่มีข้อกำหนดบังคับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นคนสัญชาติหนึ่งสัญชาติใด และจะไม่ให้การการจำกัดจำนวนคณะผู้บริหารในสัดส่วนที่อาจกระทบอำนาจในการบริหารจัดการของบริษัท ซึ่งหากไทยรับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ในข้อนี้จะทำให้ไทยไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขการลงทุนตาม ม. 18 (พรบ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ) กับการลงทุนของประเทศอื่นในประเทศไทยด้วย ซึ่งเท่ากับจะทำให้มาตรา 18 ของไทยไม่สามารถใช้บังคับได้อีกต่อไป

(2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พิจารณาตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ คนสหรัฐฯ ก็ไม่ได้รับสิทธิยกเว้นให้สามารถประกอบอาชีพสงวน 39 อาชีพได้อยู่แล้ว ซึ่งก็น่าเป็นไปได้ว่าสหรัฐฯ อาจเจรจาขอให้สามารถประกอบอาชีพสงวนบางอาชีพได้ เช่น สถาปนิก นักกฎหมาย วิศวกร หรือบริการทางบัญชี ฯลฯ

(3) พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

สหรัฐฯ เรียกร้องภาคีคู่สัญญาให้สิทธิการโอนเงินลงทุนตามคำนิยามการลงทุนออกนอกประเทศได้โดยเสรีและไม่ชักช้า (without delay) โดยรัฐบาลของประเทศผู้รับการลงทุนจะสามารถจำกัดการโอนเงินลงทุนออกได้เฉพาะในบางกรณี เช่น เป็นไปเพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย เป็นการจัดการเกี่ยวกับการค้าหลักทรัพย์ เป็นคดีความอาญา หรือ เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวมีความเข้มงวด และไม่เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถออกมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อป้องกันและสร้างเสถียรภาพทางการเงินได้

(4) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สหรัฐฯ เรียกร้องห้ามภาคีคู่สัญญายึดทรัพย์หรือเวนคืนทรัพย์สินอันเป็นการลงทุนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม (direct or indirectly through measures equivalent to expropriation or nationalization) เว้นแต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ และมีการชดเชยในราคาตลาดพร้อมดอกเบี้ยคำนวนนับแต่วันที่เวนคืนจนกระทั่งวันที่มีการชำระค่าชดเชยจริง พิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

(4.1) การยึดทรัพย์หรือเวนคืนทางตรง (direct expropriation) หมายถึง การยึดเอากรรมสิทธิมาเป็นของรัฐโดยตรง ข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ เกินไปกว่ากฎหมายไทย เช่น การให้ชดเชยดอกเบี้ยนับแต่วันเวนคืน เพราะตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะให้ดอกเบี้ยเฉพาะกรณีเมื่อมีการผิดนัดเท่านั้น

(4.2) การยึดทรัพย์หรือเวนคืนทางอ้อม(indirect expropriation) หมายถึง การกระทำใดๆ ของรัฐซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการยึดเอากรรมสิทธิในการลงทุนมาเป็นของรัฐ แต่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของการลงทุน ซึ่งรวมหมายถึงการบังคับขายหรือการบังคับใช้สิทธิบางประการ เช่น การบังคับขายหุ้น หรือ การบังคับให้เปิดให้บริการทางด่วนฯ ถึงแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ การบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น เหล่านี้ ถือเป็นหลักการใหม่ และยังไม่เคยมีกฎหมายภายในของไทยบัญญัติไว้

(5) พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545

สหรัฐฯเรียกร้องให้นักลงทุนสามารถฟ้องร้องรัฐในกรณีมีข้อพิพาทการลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนได้ โดยกำหนดให้ ภาคีคู่สัญญาให้ความยินยอมล่วงหน้าให้นักลงทุนสามารถยื่นเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตลาการพิจารณาได้ ซึ่งการกำหนดให้ความยินยอมล่วงหน้าดังกล่าวขัดกับแนวปฏิบัติของไทย นอกจากนี้ ยังระบุว่าภาคีคู่สัญญาจะต้องบังคับให้ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลการโดยไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ซึ่งขัดกับ พรบ. อนุญาโตตุลาการฯ เนื่องจาก พรบ. อนุญาโตตุลาการฯ เปิดช่องให้ศาลอาจปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในต่างประเทศได้ หากคำชี้ขาดดังกล่าวขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

(6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. 2520

หากประเทศไทยรับไม่มีข้อยกเว้นในความตกลงฯเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษตาม พรบ. เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนฯว่าเป็นสิ่งที่รัฐจะสามารถกระทำได้ จะส่งผลต่อไปในอนาคต คือ การบังคับใช้เงื่อนไขบางประการในพรบ.กับนักลงทุนที่ขอรับการส่งเสริม จะเป็นสิ่งซึ่งขัดกับพันธกรณีของความตกลงฯ

(7) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

ผลจากการเปิดเขตเสรีการค้าฯย่อมทำให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น และด้วยเหตุที่นักลงทุนต่างชาติมีเงินทุน ความชำนาญ เทคโนโลยี และการบริหารจัดการที่ดีกว่านักลงทุนท้องถิ่น จึงเป็นไปได้ว่า นักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาผูกขาดตลาด และทำให้นักลงทุนท้องถิ่นต้องล้มสลาย

2) กฎหมายเฉพาะรายสาขา

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การเปิดการค้าเสรีฯ อาจมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การบำบัดน้ำเสียและสารมีพิษของไทยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพราะเป็นการกระตุ้นผู้ประกอบการ/นักลงทุนให้เห็นโอกาสของการเปิดเสรีและเข้ามาลงทุนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์มากขึ้น หากไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(2) พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

กฎหมายนำเที่ยวและมัคคุเทศ์ได้เปิดช่องยกเว้นข้อจำกัดใน ม. 16 ซึ่งเท่ากับให้นักลงทุนสหรัฐฯสามารถขออนุญาตประกอบการได้ อย่างไรก็ดี สนธิสัญญาทางไมตรีที่ไทยทำกับสหรัฐฯก็ได้อนุญาตอยู่แล้ว

(3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

หลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไม่ได้บัญญัติห้ามคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างเปิดเสรีในระดับหนึ่ง นับเป็นภาคธุรกิจที่มีความเสรีและสามารถแข่งขันได้อยู่แล้วแม้จะมีการเปิดเสรีฯ

(4) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายรองรับพันธกรณีการเปิดเสรี เพื่อชดเชยช่องว่างที่จำกัดนักลงทุนต่างชาติไม่ให้ถือครองกรรมสิทธิที่ดิน โดยไม่จำเป็นที่ไทยจะต้องขยายพันธกรณีเปิดเสรีให้กับนักลงทุนต่างชาติในเรื่องดังกล่าวอีก

7.1.3 ผลกระทบการเปิดเสรีการบริการน้ำ

1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

คาดการณ์ได้ว่าจะมีการเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจบริการน้ำในสาขาต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากข้อกำหนดในเรื่อง Market Access ในบทการเปิดเสรีการค้าบริการ และข้อกำหนดให้ประเทศไทยต้องยกระดับการคุ้มครองนักลงทุนให้สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อนักลงทุนต่างชาติอย่างมาก แต่จะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ เช่น กลไกด้านสถาบัน (เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า นโยบายของรัฐ) ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจไทย เป็นต้น แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ยังไม่หลักประกันที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีการแข่งขันเสรีมากขึ้น นอกจากนี้ จากข้อกำหนดต่างๆ ในบทว่าด้วยการ

คุ้มครองการลงทุน มีผลให้นักลงทุนต่างชาติมีสิทธิพิเศษหลายประการมากกว่านักลงทุนไทย ทำให้นักลงทุนไทยแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติได้ยาก

2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ฝ่ายไทยมีความคาดหวังว่า เมื่อมีการเปิดเสรีด้านการบริการน้ำสาขาต่างๆ มี **"นักลงทุน"** สหรัฐฯเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น จะเป็นผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทยดีขึ้น ในประเด็นนี้มีข้อควรพิจารณา 5 ประการ คือ

(1) นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจบริการด้านน้ำในประเทศไทย มุ่งประโยชน์ในทางธุรกิจเป็นสำคัญ จึงเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติหากจะเรียกร้องให้บริษัทต่างชาติยอมปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานปัจจุบันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) ประเด็นเรื่องผลประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศไทย เพื่อให้ทั้งภาครัฐและเอกชนไทยสามารถพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นได้นั้น เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อกำหนดในบทการลงทุนเรื่อง Performance Requirement ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้

(3) แม้ว่าในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม สหรัฐฯมีข้อกำหนดในทำนองว่าการลดระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเพื่อจูงใจการลงทุนเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาว่าในบทสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีข้อบัญญัติที่ชัดเจนในอีกทางหนึ่งว่า ประเทศคู่สัญญาสามารถเพิ่มระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นได้โดยไม่ถือว่าเป็นการสร้างผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ทางการค้าของนักลงทุนต่างชาติ และไม่สามารถยกเป็นเหตุผลฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้

(4) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลสำเร็จนั้น แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญ แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอื่นๆ อีกหลายประการ ดังนั้น การมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้นจึงไม่ได้เป็นหลักประกันได้ว่า จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสมอไป

(5) หากฝ่ายไทยมีการปรับปรุงกฎหมาย มาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือ ออกนโยบายมาตรการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศให้สูงขึ้น หากการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบในทางลบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจของ "ผู้ประกอบการ" อาจเกิดการฟ้องร้องต่อรัฐบาลภายใต้บทว่าด้วยการลงทุนได้

3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การเปิดเสรีการค้าบริการด้านน้ำจะมีผลก่อให้เกิดการเข้ามาลงทุนของธุรกิจเอกชนต่างชาติ ดังที่ปรากฏในหลายประเทศที่ได้ทำข้อตกลงเปิดเสรีการค้ากับสหรัฐฯ และรัฐบาลของประเทศจำนวนมากก็มีความต้องการที่จะให้ธุรกิจเอกชนต่างชาติเข้ามาดำเนินงานในกิจการสาธารณูปโภคด้านต่างๆ ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินกิจการด้านน้ำ ดังนี้

(1) รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านน้ำ จะเปลี่ยนรูปจากเดิมที่เป็นบทบาทของหน่วยงานรัฐหรืออยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐ จะเปลี่ยนการดำเนินงานในลักษณะของธุรกิจเอกชนที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในการจัดหาและบริการน้ำ

(2) แม้ว่าในหลายแห่งรูปแบบของการให้บริการด้านน้ำจะอยู่ในรูปของการลงทุนร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนต่างชาติกับธุรกิจเอกชนภายในหรือหน่วยงานของรัฐ แต่โอกาสที่จะยกระดับและพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการขององค์กรภายในยังเกิดขึ้นได้ยาก

4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดลักษณะของความเป็นเจ้าของหรือระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำต้องมีความชัดเจนขึ้น แม้ว่าการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำของกฎหมายไทยเป็นของหน่วยงานรัฐมีอำนาจดูแลในแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนในแหล่งน้ำหลายประเภท จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีบทบัญญัติเพื่อทำความชัดเจนของทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภท

(2) ถึงแม้จะมีความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เพื่อให้ธุรกิจเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

(3) ความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำ อาจมีผลกระทบต่อระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย เพราะจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ชัดเจนเกิดขึ้น

7.1.4 ผลกระทบการเปิดเสรีการจัดการขยะและน้ำเสีย

1) การจัดการขยะและของเสียอันตราย

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

เนื่องจากความรู้ด้านเทคโนโลยีตลอดจนด้านการจัดการขยะอันตรายของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำกว่าสหรัฐฯ ดังนั้น การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขันอาจทำได้ลำบาก ซึ่งส่งผลไปถึงการลงทุน และแนวโน้มในการนำบริษัทต่างชาติเข้ามาเปิดบริการในประเทศมากขึ้น

เปิดโอกาสให้กับการบริการในรูปแบบที่ 3 (Commercial Presence) และ รูปแบบที่ 4 (Movement of Natural Persons) อย่างชัดเจน และหากต้องการให้ไทยสามารถแข่งขันได้ ต้องบังคับให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือ เกิดกระบวนการ reverse technology ขึ้น

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การเปิดเสรีทางการค้าบริการกับสหรัฐฯซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการบริการการกำจัดของเสียอันตรายน่าจะทำให้มีบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้น เปิดช่องทางให้ของเสียอันตรายถูกบำบัดได้มากขึ้น กรณีการปล่อยมลพิษในประเทศ จะช่วยลดปริมาณการปล่อยให้น้อยลงซึ่งเป็นโอกาสที่ประเทศจะได้พัฒนามาตรฐานการปล่อยให้ได้ตามสากลเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าในอนาคต แต่ควรต้องระวังของเสียที่อาจเกิดนอกระบบ เช่นจากการนำเข้าสินค้าใช้แล้ว มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมอาจไม่ส่งผลกระทบแต่คุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจดีขึ้น

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของการประกอบกิจการเอง ดังนั้นโอกาสที่เป็นไปได้คือ ร่วมลงทุนกับเอกชน หรือ ให้เอกชนดำเนินการ โดยท้องถิ่นอาจดำเนินการด้านรวบรวมขนส่งเองเนื่องจากใช้เพียงแค่การบริหารจัดการ และสนับสนุนการจ้างงาน ในขณะที่การบำบัด ให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบหรือร่วมลงทุนเพื่อให้สามารถมีส่วนในการกำหนดราคาค่าบริการได้

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การให้บริการด้านการบำบัดของเสียอันตราย หมายรวมถึง โรงงานบำบัดของเสียซึ่งควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงงานที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชน

2) <u>การจัดการน้ำเสีย</u>

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

การแข่งขันในด้านนี้ มีทั้งการแข่งขันด้านบริการ และการแข่งขันทางเทคโนโลยีด้านบริการ คาดว่าคงมีบริษัทเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทร่วมทุนที่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ หรือ มีบริษัทแม่อยู่ต่างประทศเข้ามามากขึ้น ท้องถิ่นควรต้องมีมาตรการและระเบียบรองรับการกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม เพื่อไม่ให้เอาเปรียบและผูกขาด ในส่วนเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาในประเทศไทยและมีศักยภาพแข่งขันในตลาดโลกได้ เช่น ถังบำบัดน้ำเสีย ถังดักไขมัน ฯลฯ รัฐต้องให้การสนับสนุนให้สามารถแข่งขันได้ในการเปิดเขตการค้าเสรีฯ

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ในภาพรวมการเปิดการค้าเสรีกระตุ้นให้มีการบำบัดน้ำเสียได้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องการมากขึ้นแบบครบส่วนในเวลาที่สั้นกว่า การบริการด้านน้ำเสียชุมชน ควรได้ตามมาตรฐานของประเทศ ซึ่งหากทำได้ ก็จะช่วยทำให้คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่ควรให้เงื่อนไขของการค้าเสรีมากำหนดมาตรฐานใหม่โดยที่ประเทศยังไม่พร้อม

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

ประสิทธิภาพการจัดการน่าจะขึ้นกับเทคโนโลยีที่เลือกใช้ อย่างไรก็ตามหากมีการนำเข้าบริการบำบัดแบบเบ็ดเสร็จ ถึงแม้จะมีประสิทธิภาพสูง แต่ไม่ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี การบำบัดน้ำเสียรวมท้องถิ่นควรนำหลักการ “Polluters Play Principal” มาใช้ เพื่อป้องกันการผูกขาดการเก็บค่าบริการในการบำบัด

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การให้บริการด้านการบำบัดน้ำเสียควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงบำบัดที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชน

3) <u>ผลกระทบด้านกฎหมาย</u>

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

การเปิดเสรีการค้าจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของชุมชนท้องถิ่นไทย เพราะชุมชนท้องถิ่นไทยมีความสามารถในด้านการกำจัดของเสียและน้ำเสียค่อนข้างจำกัดโดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยี จึงต้องกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย คัดกรองการเข้ามาลงทุนของบริษัทข้ามชาติให้มีลักษณะเป็นความร่วมมือมากกว่าการเข้ามายึดครองตลาด

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

น่าจะส่งผลดีในแง่ของเป็นธุรกิจที่ช่วยยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย ให้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทยโดยรวมสูงขึ้นได้ ประเด็นสำคัญคือ ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ขององค์การการค้าโลก ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ พรบ.ว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งตามกฎหมาย การจัดการ การ

ควบคุมของเสียอันตรายนั้นมิได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้มีเพียงการให้ความร่วมมือกับส่วนกลาง คือ “คณะกรรมการวัตถุอันตราย” เท่านั้น แต่มิได้ให้อำนาจอื่นใดในการร่วมจัดการวัตถุของเสียอันตราย ดังนั้น หากจะวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียอันตรายนั้น น่าจะพิจารณาถึงบทบาทของอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ช่วยอุตสาหกรรมจังหวัด ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่งและวรรคสองของพรบ.ว่าด้วยวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

มีความเป็นไปได้สูงว่า นักลงทุนสหรัฐฯจะเข้ามาในธุรกิจนี้อย่างจริงจัง และไทยคงยากที่จะรักษาความเป็นเจ้าของธุรกิจ (ownership) เอาไว้ได้ เพราะปรากฏในกฎหมายปัจจุบันให้นักลงทุนสหรัฐฯได้รับสิทธิเทียบเท่ากับคนชาติ รวมทั้งธุรกิจการจัดการน้ำเสียไม่ใช่ธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการตามบัญชีท้ายพ.ร.บ.ประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ จึงสามารถถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 50 ในส่วนของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เอกชนสหรัฐฯย่อมอาจเข้ามามีบทบาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อจัดสร้างโรงงานกำจัดของเสียและน้ำเสีย และกระทบกับวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นได้ รวมทั้งอาจนำไปสู่การผูกขาดการบริการและรัฐสูญเสียอาจในการกำหนดราคา

7.1.5 ผลกระทบการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

ประเทศไทยมีแนวโน้มความสามารถในการแข่งขันลดลงจากที่เคยสูงมาโดยตลอด ทั้งนี้น่าจะเป็นผลสะท้อนจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพ ทำให้และรายได้ต่อหัวลดลงโดยเปรียบเทียบกับรายได้ต่อหัวของโลก การเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยวระหว่างไทยและสหรัฐฯไม่ได้ช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทยได้มากนัก เนื่องจากไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เป็นเสรีมากอยู่แล้ว อีกทั้งมีความพยายามในการส่งเสริมการขายที่อาจจะสุ่มเสี่ยงต่อหลักการค้าที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีของ Thailand Elite Card เป็นต้น

2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

FTA อาจจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการกระตุ้นให้เกิดการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมของไทยให้ดีขึ้น **หาก**

- ปัจจัยภายในไม่เอื้อให้ประเทศไทยไม่อาจจะยกระดับการดูแลสิ่งแวดล้อมให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้โดยลำพัง

- ถ้ามีช่องทางที่ดีขึ้นในการส่งเสริมให้มีการผลิต การใช้และการค้าเทคโนโลยีที่ดีขึ้นกว่าเดิม
- ถ้ามีการผูกผลประโยชน์และความต้องการของประเทศที่ชัดเจนไว้ในบทความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Cooperation) ในลักษณะที่เกิดผลทางการดำเนินงานได้จริง
- มีผลเอื้อให้นักลงทุนต่างชาติแสดงความเป็นผู้นำในการดูแลสิ่งแวดล้อม ผ่านการยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น
- มีการสร้างเงื่อนไขไม่ให้ประเทศไทยเป็นที่รองรับขยะ ของเสีย และ สินค้าไม่พึงประสงค์ของต่างชาติ
- การแข่งทางการค้าและการลงทุนนำไปสู่การแข่งขันทางการผลิตและการบริโภค “สีเขียว”
- ถ้าหากมีระบบการกระจายผลประโยชน์ที่ดีคืนแก่สังคมและการดูแลสิ่งแวดล้อม

3) <u>ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น</u>
ควรให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนี้

- ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ไม่ส่งเสริมนโยบายเชิงปริมาณที่เน้นการนับจำนวนนักท่องเที่ยวและการแข่งขันด้านราคา
- เพิ่มมูลค่าในห่วงโซ่ของบริการการท่องเที่ยว
- ทำการตลาดเชิงรุกที่เน้นตลาดคุณภาพ (Proactive marketing for valued markets) ไม่หวังผลระยะสั้นเท่านั้น

4) <u>ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ</u>

หากนักลงทุนต่างชาติขาดความรับผิดชอบในการดำเนินธุรกิจ โดยใช้กำลังเงินมหาศาลในการบิดเบือนการตัดสินใจและการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ บริษัทเหล่านี้ก็สามารถทำได้รุนแรงกว่า เมื่อพิจารณาถึงความสามารถทางธรรมชาติ (Carry capacity) พฤติกรรมเช่นนี้ของบริษัทต่างชาติจะส่งผลรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม อาจเกิดความขัดแย้งทางสังคมที่ยากแก่การเยียวยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคนในชุมชนได้รับประโยชน์หรือผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวที่ไม่เท่าเทียมกัน

5) ผลกระทบด้านกฎหมาย

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

พิจารณาในแง่นักลงทุนไทยไปลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในสหรัฐฯ พบว่ายิ่งมีโอกาสน้อย เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ด้อยกว่าเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สาขาที่นักลงทุนไทยน่าจะได้ประโยชน์จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ น่าจะเป็นสาขาภัตตาคารและร้านอาหาร รวมทั้งการที่คนไทยเข้าไปทำงานเป็นพ่อครัวในสหรัฐฯ หรือ เข้าไปทำงานในธุรกิจสปา (mode 4) เป็นหลัก แต่สิ่งที่สำคัญคือ ฝ่ายไทยต้องสามารถเจรจาทำให้มาตรการต่างๆ ของสหรัฐ มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐฯ และรัฐบาลท้องถิ่น

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

หากกฎหมายภายในของไทยมีความชัดเจนในเรื่องการควบคุมและยกระดับคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนและมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ไม่น่าเชื่อว่า การลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากสหรัฐฯ จะยังผลให้เกิดการลดต่ำลงของคุณภาพและมาตรฐานสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

(3) ผลกระทบต่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

ควรต้องมีการเสนอผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศเพื่อกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รวมทั้ง หากการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆของรัฐไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เป็นไปได้ว่า การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในสาขาการท่องเที่ยวอาจนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตได้

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ธุรกิจท่องเที่ยวบางสาขาซึ่งเป็นสาขาที่นักลงทุนต่างชาติมองเห็นโอกาส และใช้ประโยชน์ของการเปิดเสรีเข้ามาประกอบการและผู้ประกอบการไทยก็แข่งขันได้ยาก เช่น การบริหารจัดการโรงแรม นำเที่ยว และอาจขยายไปในสาขาภัตตาคารและร้านอาหาร จึงมีความเป็นไปได้สูงว่านักธุรกิจไทยจะต้องล้มสลายไป (marginalize) และสูญเสียความเป็นเจ้าของให้กับนักลงทุนต่างชาติ นอกจากนี้ อาจส่งผลให้ผู้ประกอบการสหรัฐฯที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับสภาพธรรมชาติโดยตรง และอาศัยประโยชน์จากความงดงามตามธรรมชาติบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์และมีความงดงามเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทย

7.2 ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเหล่านี้ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทาง มาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบดังกล่าว โดยแบ่งเป็น ข้อเสนอแนะรายภาคบริการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3 กรณี คือ กรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีการจัดการท่องเที่ยว และกรณีการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย ดังนี้

7.2.1 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ

น้ำทุกประเภทไม่เหมาะสมและไม่สามารถที่จะจัดการในฐานะที่เป็น **"สินค้า"** (Commodity) ได้ แต่ควรมองทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการธำรงรักษา **"ความมั่นคงของชาติ"** (National Security) ต้องสงวนและรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐในการบริหารจัดการน้ำไว้

1) <u>การเจรจาในหัวข้อ "ข้อยกเว้น" (General Exceptions)</u>

ในกรณีที่การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯจะยึดถือตามข้อยกเว้นในความตกลง US.-CAFTA-DR (Article 21.1 ข้อ 2) ประเทศไทยควรพิจารณา ดังนี้

(1) ข้อยกเว้นดังกล่าวมีเนื้อหาค่อนข้างเฉพาะเจาะจง มีขอบเขตที่จำกัด และไม่รวมเรื่อง **"สิ่งแวดล้อม"** ไว้ในข้อยกเว้น

(2) ถ้านำข้อยกเว้นดังกล่าวมาใช้ในกรณีเรื่องทรัพยากรน้ำ จะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้ กับการปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช ด้วย

(3) หลักการทั่วไปของ WTO การใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อการค้าตามข้อยกเว้นทั่วไปใน Article XX ของความตกลง GATT นั้น เป็นการใช้กับผลิตภัณฑ์ (Product-Based) ไม่สามารถใช้ได้กับกระบวนการและวิธีการผลิต (Production Process and Methods: PPMs) และหากจะมีการเจรจาเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้รวมถึง Article XX (g) ของความตกลง GATT เพื่อรวมถึงเหตุผลการใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (Exhaustible Natural Resources) ก็จะยังไม่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเท่าใด

2) <u>การเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงกับบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter)</u>

คำนิยามของ "กฎหมายสิ่งแวดล้อม" ตามคำนิยามในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ระบุว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐฯเสนอมานั้น ไม่รวมถึงกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการการแสวงหา การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของไทยซึ่งมีกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ จะอยู่ในประเภท "กฎหมายสิ่งแวดล้อม" หรือไม่ และสามารถนำมาใช้กำกับดูแลกิจกรรมด้านการค้า การบริการและการลงทุนที่จะมีเพิ่มมากขึ้นจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมาย

ดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป และอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม

3) <u>การเจรจากำหนดรายการมาตรการที่มีลักษณะขัดกับกติกาเปิดเสรีการค้า (Non-Conforming Measures)</u>

ต้องมีกระบวนการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้าน (ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม) เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการน้ำผ่านกระบวนปรึกษาและร่วมตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสีย

7.2.2 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการท่องเที่ยว

1) ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อการเปิดเสรีการบริการการท่องเที่ยว

(1) การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ

(2) การต้องจัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม

(3) การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก

(4) การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร

(5) การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(6) การส่งเสริมให้มีระบบธรรมภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย

2) การเจรจาFTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียมาก รวมทั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม และนักวิชาการ อีกทั้งต้องให้รัฐสภามีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ

3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยว มิฉะนั้นจะเป็นการยากที่ไทยจะรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้ได้เมื่อเทียบกับความสดใหม่ของประเทศอื่นๆในภูมิภาค

4) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

(1) ไทยน่าจะต้องกำหนดข้อสงวนบางประการ เช่น การมีบัญชีแนบท้ายไว้สำหรับอาชีพหรือธุรกิจท่องเที่ยวบางประเภทที่ไทยยังต้องการสงวนไว้ หรือ การระบุสิทธิในการให้ priority กับการลงทุนบางประเภทที่เป็นประโยชน์มากกับประเทศไทยไว้ในข้อบทเรื่อง non-confirming measures ไว้ด้วย

(2) ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เช่น ธุรกิจผลิตสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยมีความถนัด จะเป็นการเพิ่มโอกาสและสร้างตลาดให้กับวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมและเพิ่มรายได้ให้กับประเทศทางอ้อมได้อีกด้วย

(3) ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงความสามารถในการร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติ (ไม่จำกัดว่าต้องเป็นสหรัฐฯ) ในการบำบัดน้ำเสีย และขยะมูลฝอย

7.2.3 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

1) <u>การจัดการขยะและของเสียอันตราย</u>

(1) การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีมีช่องว่างอยู่ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(2) การลงทุนในด้านการบริการจากสหรัฐอเมริกาอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น ต้องระวังการผูกขาดการบริการและรัฐอาจสูญเสียอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการ

(3) รัฐควรให้ความสำคัญ การนำเข้าสินค้า ที่เพิ่มปริมาณขยะอันตราย สินค้ามือสองหรือสินค้าเพื่อการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยอาจผลักดันให้บริษัทผู้ผลิตรับผิดชอบขยะอันตรายที่เกิดขึ้น

(4) เข้มงวดเรื่องการตั้งโรงงานกำจัดของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและต้องได้รับการยอมรับจากชุนชนที่เกี่ยวข้องหรือให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

2) <u>การจัดการน้ำเสีย</u>

(1) การนำเข้าเทคโนโลยีต้องเปิดโอกาสให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาแบบ reverse engineering ได้ เพื่อให้สามารถเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีได้เองในประเทศ และไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดเทคโนโลยี

(2) สนับสนุนเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต โดยกำหนดมาตรการให้สามารถใช้ในท้องตลาด เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้

(3) สร้างมาตรการและกฎหมายในการจัดซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ที่อาจขึ้นภายหลัง

(4) นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการจัดเก็บค่าบริการให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาด้านการคิดค่าบริการที่ไม่เป็นธรรม

(5) เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสีย เพื่อสามารถติดตามการทำงานของเอกชน

(6) ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสียในชุมชนของตนเอง

(7) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

(7.1) ในพรบ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ควรกำหนดคำนิยามที่ชัดเจนเรื่องการมีสัญชาติต่างด้าวนั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงสัดส่วนของการถือหุ้นเท่านั้น แต่ควรต้องพิจารณาสัดส่วนของกรรมการด้วยว่า บุคคลสัญชาติใดที่มีอำนาจในการบริหารองค์กร

(7.2) รัฐบาลควรคัดกรองการลงทุนด้วยความรอบคอบให้เป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์จริงๆ และไม่ก่อภาระให้กับสิ่งแวดล้อม

(7.3) การเพิ่มขึ้นของการนำเข้าผลิตภัณฑ์ใช้แล้ว หรือ ผลิตภัณฑ์คุณภาพต่ำซึ่งเป็นผลทางอ้อมของการเปิดเสรีฯ ซึ่งจะทำให้ไทยมีภาระต้องกำจัดของเสียอันตรายประเภทนี้เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงควรตระหนักและมีมาตรการรองรับที่เข้มงวด โดยอาจใช้ประโยชน์จากอนุสัญญาบาเซล

(7.4) เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้น ไทยจะต้องพยายามเจรจาให้ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

7.3 ภาพรวมข้อเสนอแนะ

1) สร้างความมั่นใจได้ว่า มาตรการต่างๆในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯต้องมีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมาย สามารถนำไปบังคับใช้ได้ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

2) ระบุเพิ่มใน “วัตถุประสงค์” ของตัวบทสิ่งแวดล้อม ดังนี้

“ Prevent the relocation and transfer to the other Party’s territory of any activities and substances that may cause severe environment degradation or may be found to be harmful to human health. ”

3) ระบุเพิ่มใน “Preamble” ของความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-สหรัฐฯ ดังนี้

“ Use sustainable trade and responsible investment to promote sustainable development.”

4) ระบุประเด็นการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน (Rights for Livelihood) ใน Non-Conforming Measures (NCMs)

5) มีมาตรการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้า

6) มีกลไกและมาตรการการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิผล เพื่อรองรับการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ