

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อม ในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา กรณีศึกษาภาคบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบในเชิง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถในการแข่งขัน ที่มีต่อภาคการบริการด้านสิ่งแวดล้อม (environmental services) ซึ่งประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรน้ำ การท่องเที่ยว (tourism) และการจัดการน้ำเสียและขยะอันตราย ภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับ ประเทศสหรัฐฯ ศึกษาแนวทางและมาตรการในการลดผลกระทบภายใต้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับ ประเทศสหรัฐฯ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกลไก การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่าง มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

วิธีการศึกษา

แนวทางการศึกษาวิจัยแบ่งตามหัวข้อการศึกษาได้ ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรน้ำ จะพิจารณาถึงระบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ในสังคมไทย เพื่อ ประเมินถึงข้อจำกัดและสภาพปัญหา และจะทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเกิดจากการทำข้อตกลงเขต การค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ศึกษาผลกระทบของการเปิดเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐที่เป็นปัจจัย เร่งต่อนโยบายภาครัฐที่มีผลในการบัญญัติกฎหมายเรื่องการจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำให้เร็วขึ้น ซึ่งใน เบื้องต้นมีประเด็นสำคัญในการศึกษา 3 ประเด็น คือ 1) ทรัพยากรน้ำจะถูกพิจารณาเป็นต้นทุนการผลิต การจัดระบบชลประทานของภาครัฐอาจถูกประเมินเป็นการให้การอุดหนุนโดยอ้อมแก่ภาคการเกษตร อัน นำไปสู่การผลิตอันให้มีการปรับเปลี่ยนวิถีคิดซึ่งผู้ใช้น้ำต้องรับภาระในต้นทุนการผลิตที่แท้จริงมากขึ้น 2) ระบบการบริหารจัดการที่เดิมรัฐเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการจะแปรสภาพไปสู่การเปิดโอกาสให้ เอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินการและ 3) การเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชนจะเปลี่ยนฐานะของการ เป็นเจ้าของร่วมไปเป็นผู้ใช้บริการ ซึ่งอาจมีผลกระทบในด้านความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรของ ประชาชนบางกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ

2. ภาคบริการการท่องเที่ยว การศึกษาในส่วนนี้คำนึงถึงหลักการและแนวทางภายใต้กรอบ แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม อันเป็นฐานของการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกัน จะศึกษาครอบคลุมถึงข้อตกลง และมาตรฐานในการปฏิบัติที่มีการจัดทำขึ้นระหว่างกลุ่มผู้ลงทุนและประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อการ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ Environmental Codes of Conduct for Tourism, Pro-Poor Tourism, Sustainability Certification of Tourism Activities, และ Responsible Travel เป็นต้น รวมทั้งศึกษาผลของ

การเปิดเขตเสรีการค้าไทย-สหรัฐกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่สามารถแบ่งปันความเป็นเจ้าของและความ เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรในภาคการท่องเที่ยวของไทย ความเป็นไปได้ในการแบ่งปันผลประโยชน์ นี้ระหว่างกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวข้ามชาติขนาดใหญ่และกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวของไทย

3. การจัดการขยะอันตรายและการจัดการน้ำเสีย การศึกษาในส่วนการจัดการขยะอันตรายและการ จัดการน้ำเสียจะใช้การสร้างเส้นทางการเกิดและวิเคราะห์ผลกระทบทั้งผลดี-ผลเสีย ใช้ mind mapping การ สร้างตาราง matrix และการสร้างภาพฉาย โดยเน้นประเด็นการลงทุนและร่วมลงทุนในส่วนของการ ให้บริการและเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ศึกษาความจำเป็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เข้ามา รองรับ และศึกษาประเด็นด้านกฎหมายที่จะไปกระทบกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดการ สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในระดับเทศบาล และองค์การบริหารจัดการส่วนตำบล

ผลการศึกษา

ศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกากลาง (Central America Free Trade Agreement : CAFTA) ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐอเมริกากับประเทศคอสตาริกา เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส และนิคา รากัว 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 ที่สหรัฐอเมริกากับประเทศต่างๆ จะแยกการเปิดเสรีภาคบริการออกมาเป็นบทการลงทุน ซึ่งเปิด ให้ต่างชาติได้เข้ามาลงทุน ทั้งนี้อาจมีการตกลงในลักษณะของ negative list คือให้ประเทศคู่สัญญาระบุว่า จะไม่เปิดเสรีในสาขาใด เพราะอุปสรรคอะไร หากไม่มีการระบุไว้ใน negative list ก็หมายความว่าต้องอยู่ ในบังคับของ FTA

CAFTA ซึ่งมีผลบังคับในเดือนมีนาคม 2006 ได้วางกรอบการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภค และ บริการสาธารณะ รวมถึงกิจการด้านน้ำ โดยประเทศนิการากัว กัวเตมาลา และฮอนดูรัสได้ยกเว้นกิจการ ด้านน้ำจากข้อตกลง 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) รวมทั้งห้ามกำหนดมาตรการที่มีใช้ภาษีแต่มีผลกีดกันนักลงทุนต่างชาติ ทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการใช้มาตรการการใช้น้ำเพื่อรักษาสິงแวดล้อม และการเข้าถึงน้ำของชุมชน

- ห้ามไม่ให้มีการยึดคืน (expropriation) โดยรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยไม่มีการชดเชย

1.1.3 ประสิทธิภาพของ Regulator ระดับท้องถิ่น

ศึกษาบทเรียนจากการเปิดเสรีกิจการด้านน้ำในประเทศอื่น เนื่องจาก CAFTA เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2006

- โบลิเวีย ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก โดยมีเงื่อนไขให้มีการแปรรูปบริการสาธารณูปโภค เช่น บริการด้านประปาในเมือง Cochabamba บริษัทเอกชนต่างชาติได้เข้ามาดำเนินกิจการ ทำให้ค่าน้ำประปาสูงขึ้น ทำให้มีการประท้วงต่อต้าน ในที่สุดบริษัทดังกล่าวต้องยุติการดำเนินกิจการและทำการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อรัฐบาลโบลิเวีย 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 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 ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อนักลงทุนต่างชาติอย่างมาก

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

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

1.2.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นนี้มีข้อควรพิจารณาอย่างน้อย 5 ประการ คือ

- นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาดำเนินธุรกิจบริการด้านน้ำในประเทศไทย แม้จะมีขีดความสามารถ มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นกว่ามาตรฐานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ แต่ด้วยประโยชน์ในทางธุรกิจ จึงเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติหากจะเรียกร้องให้บริษัทต่างชาติยอมปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่ามาตรฐานปัจจุบันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

- ประเด็นเรื่องผลประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับประเทศไทย เพื่อให้ฝ่ายไทย (ทั้งภาครัฐและเอกชน) สามารถพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้นได้ นั้น เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อกำหนดในบทการลงทุนเรื่อง Performance Requirement ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขบังคับการถ่ายทอดเทคโนโลยีไว้

- ในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมระบุว่า สหรัฐมีข้อกำหนดการลดระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเพื่อจูงใจการลงทุนเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาในประเด็นนี้ว่า ในบทสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีข้อบัญญัติที่ชัดเจนในอีกทางหนึ่งว่า ประเทศคู่สัญญาสามารถเพิ่มระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นได้โดยไม่ถือว่าเป็นการสร้างผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ทางการค้าของนักลงทุนต่างชาติ และไม่สามารถยกเป็นเหตุผลฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้

- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลสำเร็จนั้น แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงาน แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การเข้าใจสาเหตุและสภาพของปัญหาอย่างแท้จริง ความเข้าใจ ความตระหนัก และความร่วมมือของคนในสังคม ความต่อเนื่องและความเอาจริงเอจังในระดับนโยบายและการปฏิบัติของ

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 ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินงานด้านน้ำ ดังนี้

- รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านน้ำ จะเปลี่ยนรูปจากเดิมที่เป็น

เปลี่ยนการดำเนินงานในลักษณะของธุรกิจเอกชนที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐในการจัดหาและบริการน้ำ ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพทั้งในแง่ของจำนวนทุนและความเชี่ยวชาญในระดับสูง ในขณะที่ ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ประกอบการที่เป็นธุรกิจเอกชนอยู่ในระดับต่ำ

- แม้ว่าในหลายแห่งรูปแบบของการให้บริการด้านน้ำจะอยู่ในรูปของการลงทุนร่วมระหว่างธุรกิจเอกชนต่างชาติกับธุรกิจเอกชนภายในหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเป็นที่คาดหวังว่าจะก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้จากธุรกิจเอกชนต่างชาติสู่องค์กรที่ร่วมทุน อย่างไรก็ตามในข้อตกลงส่วนที่ว่าด้วยการลงทุนได้กำหนดห้ามมิให้มีการบังคับเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีเอาไว้ ความเป็นไปได้ของการเรียนรู้เทคโนโลยีจากธุรกิจเอกชนต่างชาติจึงอาจมีอยู่น้อย

1.2.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

- การกำหนดลักษณะของความเป็นเจ้าของหรือระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำที่ต้องมีความชัดเจนขึ้น แม้ว่าการกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำของกฎหมายไทยโดยหน่วยงานรัฐจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจดูแลในแหล่งน้ำสาธารณะ แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนในแหล่งน้ำหลายประเภท จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีบทบัญญัติเพื่อทำความเข้าใจความชัดเจนของทรัพยากรน้ำในแต่ละประเภท นอกจากนี้ การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำตามแหล่งน้ำธรรมชาติ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ได้โดยไม่มีกรวางข้อจำกัดที่ชัดเจนก็อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการควบคุมและจัดการการใช้น้ำได้

- แม้จะมีความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็นำไปสู่การให้ธุรกิจเอกชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำที่เป็นของรัฐสามารถเปลี่ยนไปอยู่ในอำนาจของธุรกิจเอกชน การเปลี่ยนแปลงนี้จะทำให้การจัดการน้ำมีลักษณะของการคำนึงถึงผลตอบแทน

ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญที่ติดตามมาก็คือ มีแนวโน้มที่ราคาของน้ำภายใต้การบริหารจัดการโดยธุรกิจเอกชนจะมีราคาที่สูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

- ความพยายามในการจัดระบบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรน้ำ อาจมีผลกระทบต่อระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย ฯลฯ

2. ข้อเสนอแนะและข้อวิเคราะห์

2.1 ข้อเสนอเชิงหลักการและแนวคิด

(1) น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน และเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทความสำคัญในหลายด้าน ทั้งด้านระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ด้านการคมนาคม ด้านสังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ จึงไม่เหมาะสมและไม่สามารถที่จะจัดการน้ำทุกประเภทในฐานะที่เป็น “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 ที่สหรัฐอเมริกามีทำกับประเทศอื่นๆ ได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข อุดช่องโหว่ในประเด็นต่างๆ ให้ครบถ้วน

(2) การเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงกับบทสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter)

ประเด็นที่ควรเจรจาปรับปรุงแก้ไขในส่วนคำนิยามของ “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ซึ่งตามคำนิยามใน Article 17.13 ของ CAFTA ระบุว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐเสนอนั้น 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 ไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้ง่าย ดังนั้น ควรใช้การเจรจาในเรื่องนี้ควบคู่กับการกำหนดให้ชัดเจนว่า การบริการน้ำในสาขาใดที่ไม่ควรเปิดเสรี ที่จะตกอยู่ภายใต้ข้อผูกพันใน FTA ด้วย

(4) ต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าการบริการน้ำส่วนใด สาขาใด ที่ไม่อยู่ในความผูกพันการเปิดเสรีภาคบริการ

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

- การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ
- การจัดการน้ำที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น ระบบเหมืองฝาย เป็นต้น

2. การเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยว

2.1 ผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการ

2.1.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันทางด้านการท่องเที่ยวมาโดยตลอด แต่กำลังมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งน่าจะเป็นผลสะท้อนจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพเช่นเดียวกับประเทศกลุ่มอาเซียน (ยกเว้นมาเลเซียและอินโดนีเซีย) ทำให้รายได้ต่อหัวลดลงโดยเปรียบเทียบกับรายได้ต่อหัวของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ไทยมีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจทางการเงิน ในทางตรงกันข้าม สหรัฐฯ มีความสามารถในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด และมีค่าสูงกว่าของประเทศในกลุ่มอาเซียนมาก การเปลี่ยนแปลงรายได้การท่องเที่ยวของสหรัฐอเมริกาจากผลทางด้านราคาที่สูงกว่าผลทางด้านปริมาณมาก กล่าวโดยสรุป การเปิดเสรีภาคบริการการท่องเที่ยวระหว่างไทยและสหรัฐฯ คงจะไม่ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสหรัฐฯ ลดลง ในขณะที่เดียวกันน่าจะช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของไทยได้ไม่มากนักเนื่องจากไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เป็นเสรีมากอยู่แล้ว อีกทั้งมีความพยายามในการส่งเสริมการขายที่อาจจะคู่มีเสี่ยงต่อหลักการค้าที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นกรณีของ Thailand Elite Card

2.1.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ประเด็นวิเคราะห์ คือ กรณีประเทศไทย ผลประโยชน์สุทธิจากการเปิดเสรีที่มองจากมุมสิ่งแวดล้อม อยู่ที่ความแตกต่างระหว่างรายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นกับต้นทุนที่เป็นภาระการจัดการแก้ไขปัญหาขยะและน้ำเสียที่เพิ่มขึ้น ผลการศึกษาพบว่า ปริมาณความต้องการน้ำประปา น้ำเสียและขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในจังหวัดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ เช่น พัทยา เชียงใหม่ ฯลฯ การขยายตัวของท่องเที่ยวจึงก่อให้เกิดปัญหามลพิษที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งผกผันในทิศทางเดียวกับ ต้นทุนการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

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”
- ถ้าหากมีระบบการกระจายผลประโยชน์ที่ดีขึ้นแก่สังคมและการดูแลสิ่งแวดล้อม

2.1.3 ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

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

ก่อนลพิษเป็นผู้จ่าย” มาใช้ในการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขน และค่ากำจัดขยะมูลฝอยของท้องถิ่นในปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติ กลับไม่เกิดขึ้นหรือเกิดในลักษณะที่การดำเนินงานประสบกับภาวะขาดทุน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาขยะและน้ำเสียมามากขึ้น อปท.ต้องสามารถใช้อำนาจทางกฎหมายได้ มิฉะนั้นการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวอาจจะทำให้ “ได้ไม่คุ้มเสีย” โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนี้คือ

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

การที่จะทำเช่นนี้ได้ จำเป็นที่จะต้องมีการฟื้นฟูนโยบายใหม่ โดยทำให้การเปิดเสรีบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจัดทำข้อเสนอเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่จำเป็นแก่ฝ่ายไทย

2.1.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

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

การเปิดกว้างด้านการท่องเที่ยวดังกล่าวจะมีผลทางการแข่งขันและการกระจายรายได้ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกระจายรายได้ที่บิดเบี้ยวน่าจะเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรการท่องเที่ยวซึ่งก็ไม่ว่าท้ายที่สุดจะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เหตุผลหลักก็คืออิทธิพลของธุรกิจต่างชาติที่มีต่อนโยบายนั่นเอง ตัวอย่างเช่น การจัดโซนอนุรักษ์ประชากรและเขตประมงชายฝั่งเพื่อประมงพื้นบ้านอาจจะกระทำไม่ได้เพราะอาจจะเป็นการขัดกับหลักการของ National treatment ก็ได้เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกระทบกับสิทธิดั้งเดิมของชุมชนและในระดับปัจเจกชนโดยผลของการเปิดเสรีภายใต้ FTA ซึ่งมีความสมบูรณ์ (Comprehensive) มากกว่าการเปิดเสรีเฉพาะสาขา (Sectoral liberalization) ก็เป็นไปได้เนื่องจาก บทว่าด้วยการลงทุน (Investment Chapter) เป็นส่วนปกป้องสิทธิของนักลงทุนต่างชาติมิให้มีสิทธิด้อยกว่านักลงทุนไทย ทำให้เกิดประเด็นความขัดแย้งทางสังคมที่อาจจะยากแก่การเยียวยา ปัญหามลพิษทางน้ำที่อาจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจะไปสู่ความขัดแย้งได้เช่นกัน

ผลของการเปลี่ยนสิทธิและความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรเมื่อมองอย่างผิวเผินอาจจะไม่น่ากังวลเพราะนักลงทุนต่างชาติเข้าพร้อมกับเม็ดเงินลงทุน แต่เมื่ออำนาจเศรษฐกิจระหว่างนักลงทุนต่างชาติ

กับชาวบ้านที่ทรงสิทธิดั้งเดิมมีมหาศาล ทำให้เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้หยั่งรากลึกลงสู่เรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐให้สิทธิในการละเมิดนั้นแก่นักลงทุนต่างชาติเสียเอง การชดเชยสิทธิอาจจะเป็นการลดผลกระทบได้ในทางหนึ่งแต่ไม่ใช่มาตรการจรรยาบรรณที่เลือกใช้โดยไม่คำนึงทางเลือกหรือมาตรการอื่นๆ(ซึ่งรวมถึงการยอมรับสิทธิในการพัฒนา(Development rights)เป็นต้น

2.2 ผลกระทบด้านกฎหมาย

2.2.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

ในภาพรวมแล้วอาจสรุปได้ว่า ผู้ประกอบการไทยยังขาดเงินทุนและการบริหารจัดการรวมทั้งเทคโนโลยีและการตลาดที่ดีและเพียงพอ ในบางสาขายังขาดแรงงานที่มีฝีมือด้วย ดังนั้น การแข่งขันกับกลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่มีความพร้อมมากกว่าในทุกด้าน โดยเฉพาะเงินทุนและเทคโนโลยีย่อมตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

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

การลงทุนสร้างสถานที่ท่องเที่ยวขนาดใหญ่ เช่น สวนสนุกและสถานพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งเป็นธุรกิจที่แตกต่างจากการให้บริการโรงแรม เนื่องจากธุรกิจนี้ยังไม่มีคู่แข่งมากนัก ธุรกิจนี้เป็นของคนไทยเนื่องจากสวนสนุกแต่ละแห่งมีเอกลักษณ์ของตนเอง และมีกลุ่มเป้าหมายแตกต่าง การเปิดเสรีการลงทุนในสาขานี้ (ซึ่งปัจจุบันนี้เปิดอยู่แล้ว) ใน FTA อาจเพิ่มโอกาสและกระตุ้นการลงทุนในธุรกิจนี้ให้สามารถเพิ่มเม็ดเงินที่นักท่องเที่ยวใช้จ่ายในประเทศได้อีกทางหนึ่ง

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

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

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

เทียบเท่าคนชาติและสามารถประกอบการได้โดยอาศัยความตามมาตรา 16 พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวฯ) หรือ ธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกที่มีลักษณะเป็นของพื้นเมืองและการซื้อจากคนพื้นเมืองโดยตรง อย่างไรก็ตาม การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ อาจเป็นการจุดประกายหรือชี้ช่องทางเพิ่มให้นักลงทุนต่างชาติเห็น โอกาสธุรกิจในภาพรวม และมุ่งหน้ามาลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในไทยเพิ่มมากขึ้นก็เป็นได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมเป็นการยากที่กลุ่มผู้ประกอบการไทยจะแข่งขันได้ เพราะข้อจำกัดในเรื่องทุน เทคโนโลยี การบริหารจัดการและการตลาดที่ดีกว่า หรือ หากพิจารณาในแง่ของนักลงทุนไทยไปลงทุนในธุรกิจท่องเที่ยวในสหรัฐฯ ก็คงพบว่ายังมีโอกาสน้อย ด้วยข้อจำกัดดังที่กล่าวแล้วเช่นกัน ดังนั้น สาขาที่นักลงทุนไทยน่าจะได้ประโยชน์จากการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีฯ น่าจะเป็นสาขาอุตสาหกรรมและร้านอาหาร รวมทั้ง การที่คนไทยเข้าไปทำงานเป็นพ่อครัวในสหรัฐฯ หรือเข้าไปทำงานในธุรกิจสปาเป็นหลัก แต่ประเด็นที่รัฐบาลไทยต้องตระหนักในการเจรจา คือ ต้องมั่นใจได้ว่า การเปิดเสรีจะทำให้มาตรการต่างๆ ของสหรัฐฯ มีความสอดคล้องกันทั้งในเชิงนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐฯ และ รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อไม่ให้กฎหมายระดับท้องถิ่น เช่น ระดับมลรัฐกลายเป็นข้อกีดกันการเข้าไปประกอบการของผู้ประกอบการคนไทย

2.2.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

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

ปัจจัยการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้การบริหารและการตลาด รัฐบาลควรหาทางแก้ไขโดยควร ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและความรู้ด้านการบริหารจัดการให้มากขึ้น โดยผลักดันให้มีความร่วมมือทางวิชาการในภาคบริการรายสาขาในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีฯ โดยเฉพาะในสาขาบริการที่ไทยยังขาดความรู้และเชี่ยวชาญ เช่น การบริหารจัดการและการตลาดในธุรกิจท่องเที่ยว หากพิจารณาจากมุมมองของการเพิ่มสัดส่วนการลงทุนในธุรกิจนี้ 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 ไม่ว่าจะเป็นของส่วนราชการหรือเอกชน จะต้องมีการเสนอผลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนด้วย

อีกมาตรการหนึ่งที่ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทคือ การให้อำนาจในการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ตามมาตรา 60 ของ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งหากการดำเนินการตามมาตรการที่วางไว้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็น่าจะช่วยจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ดีแม้จะมีการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวจากการเปิดเสรีก็ตาม แต่หากการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เป็นที่น่ากังวลได้ว่า 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 จึงนับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของไทยและอาจควบคุมได้ยาก การแก้ไขปัญหานี้ว่านี้อาจต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภายในของไทยเองด้วยที่ย่อหย่อนต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือการละเว้นการกระทำหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้นักลงทุนเหล่านั้นสามารถบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนหรือเขตอนุรักษ์ได้

2.6 ข้อเสนอแนะและมาตรการป้องกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

- การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ
- การต้องจัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม
- การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก
- การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร
- การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- การส่งเสริมให้มีระบบธรรมาภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย
- การเจรจา FTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียมาก สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมและนักวิชาการเพื่อให้เกิดความรอบคอบและให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด อีกทั้งต้องให้รัฐสภามีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ
- นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยวมิฉะนั้นจะเป็นการยากที่ไทยจะรักษาความสามารถในการแข่งขันเอาไว้ได้เมื่อเทียบกับความสดใหม่ของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค
- สิ่งที่ต้องพิจารณาตามกฎหมาย คือ ผลกระทบที่อาจเกิดจากข้อบทที่เกินขอบเขตของสนธิสัญญาไมตรีฯ อาทิ เช่น การยินยอมให้สหรัฐฯ เรียกร้องให้ไทยจะต้องให้ความคุ้มครองในเรื่องที่ไทยจะต้องไม่เวนคืนหรือยึดทรัพย์สินและการลงทุนของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม (direct or indirect expropriation) เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่เลือกปฏิบัติและมีการจ่ายค่าชดเชยเหมาะสม และเพียงพอ โดยค่าชดเชยดังกล่าวจะต้องชำระอย่างไม่ชักช้า และตามราคาตลาดของทรัพย์สินก่อนวันที่จะมีการเวนคืนหรือยึดทรัพย์สินนั้น ซึ่งประเด็นที่น่ากังวลคือ หลักการยึดทรัพย์สินโดยอ้อม (indirect expropriation) หมายถึงการกระทำใดบ้าง ซึ่งหากตีความอย่างกว้างอาจหมายรวมถึง การกระทำใดๆ ที่ทำให้การประกอบธุรกิจของนักลงทุนสหรัฐฯ เป็นไปได้ด้วยความยากลำบากจากเดิมเมื่อเข้ามาลงทุนต่างๆ ที่ในความเป็นจริงยังไม่มี การเข้ายึดทรัพย์สินทางกายภาพ (physical expropriation) เลย หรือ กรณีที่สหรัฐฯ เรียกร้อง ไทยจะไม่สร้างข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดๆ (performance requirement) ที่สหรัฐฯ มองว่าเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการลงทุน และอาจทำให้นักลงทุนสหรัฐฯ ไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่จากการลงทุน หรือไม่สามารถบริหารจัดการการลงทุนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไทยน่าจะต้องกำหนดข้อสงวนบางประการ เช่น การมีบัญชีแนบท้ายไว้สำหรับอาชีพหรือธุรกิจท่องเที่ยวบางประเภทที่ไทยยังต้องการสงวนไว้ หรือการระบุสิทธิในการให้ priority กับการลงทุนบางประเภทที่เป็นประโยชน์มากกับประเทศไทยไว้ในข้อบทเรื่อง non-confirming measures ไว้ด้วย เพื่อเปิด

โอกาสให้ไทยสามารถหาเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจอื่นๆ โดยไม่ถือว่าผิดพันธรรมาภิบาลที่มีต่อสหรัฐฯ ในขณะที่เดียวกัน ไทยก็ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เองด้วย เช่น ธุรกิจผลิตสินค้า/ของที่ระลึก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยมีความถนัด อีกทั้ง ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ด้วย ซึ่งรวมถึงความสามารถในการร่วมลงทุนกับนักลงทุนต่างชาติ (ไม่จำกัดว่าต้องเป็นสหรัฐฯ) ในการบำบัดน้ำเสีย และขยะมูลฝอย

3. การเปิดเสรีภาคบริการการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

3.1 การให้บริการการบำบัดของเสียอันตราย

3.1.1 ผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการ

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

ศึกษารูปแบบของการบริการการให้บริการ(รวมระบบขนส่ง และระบบกำจัด) ของ Mode การให้บริการการบำบัดของเสียอันตรายระหว่างประเทศ พบว่า การให้บริการการบำบัดของเสียอันตรายส่วนใหญ่ในไทยเป็นของเอกชน บริหารจัดการในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน โดยบางบริษัท รัฐเข้าไปมีส่วนถือหุ้นอยู่ด้วย แต่ยังไม่ได้มีส่วนในการบริหารจัดการ

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

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

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

ถึงการลงทุนและแนวโน้มในการนำบริษัทต่างชาติเข้ามาเปิดบริการในประเทศมากขึ้น และหากต้องการให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ ต้องบังคับให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือ เกิดกระบวนการ reverse technology ขึ้น

(2) ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมบางมาตรฐานของไทยต่ำกว่า หรือ ยังไม่มี อีกทั้งเทคโนโลยีที่ใช้เป็นเทคโนโลยีที่ไม่ซับซ้อน หากประเทศไทยยังคงมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ณ ปัจจุบัน การลงทุนด้วยเทคโนโลยีสูงอาจไม่คุ้มค่า ยกเว้นเทคโนโลยีที่ใช้ได้กับปริมาณมูลฝอยปริมาณมาก

การขยายอุตสาหกรรมทั้งจำนวนโรงงานและประเภทของโรงงานทำให้เกิดของเสียทั้งประเภทเก่าและใหม่ที่ต้องมีการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น การบำบัดแบบเดิมอาจไม่สามารถรองรับของเสียประเภทใหม่ได้ การนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้อาจมีการกำหนดราคาในการบำบัดใหม่เนื่องจากต้นทุนสูง อีกทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ในประเทศอาจไม่คุ้มค่าทั้งเชิงเศรษฐกิจและเชิงการแข่งขัน เนื่องจากฐานความรู้และปัจจัยต่าง ๆ ยังคงห่างไกลจากประเทศสหรัฐอเมริกา การลงทุนด้วยเทคโนโลยีใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูง ในด้านของสิ่งแวดล้อมแล้วจะช่วยให้การปล่อยมลพิษในประเทศน้อยลงซึ่งเป็นโอกาสที่ประเทศจะได้พัฒนามาตรฐานการปล่อยให้ได้ตามสากลเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้าในอนาคต อย่างไรก็ตาม ไม่ควรเร่งรัดการปรับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ไทยยังไม่พร้อม การใช้เทคโนโลยีใหม่ควรกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาแรงงาน และป้องกันการผูกขาดเทคโนโลยี เทคโนโลยีบางประเภทอาจต้องมีการศึกษาผลกระทบ ผลดี ผลเสียให้รอบคอบ เช่น เทคโนโลยี injection well ซึ่งเป็นการอัดของเสียเข้าสู่ชั้นใต้ดินลึก

โดยสรุป การเปิดเสรีทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการบริการการจัดของเสียอันตราย น่าจะทำให้มีบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้น เปิดช่องทางให้ของเสียอันตรายถูกบำบัดได้มากขึ้น แต่ต้องระวังของเสียที่อาจเกิดนอกระบบ เช่น จากการนำเข้าสินค้าใช้แล้ว มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมอาจไม่ส่งผลกระทบแต่คุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจดีขึ้น

(3) ผลกระทบต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ให้บริการท้องถิ่น

การให้บริการในท้องถิ่นอยู่ในความดูแลขององค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานสามารถดำเนินการเอง หรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่น

องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องของการประกอบกิจการเอง ดังนั้นโอกาสที่เป็นไปได้คือสองประการหลัง ซึ่งอาจกระทำได้ทั้ง การรวบรวมขนส่ง บำบัด หรือ แยกส่วน โดยท้องถิ่นอาจดำเนินการด้านรวบรวมขนส่งเองเนื่องจากใช้เพียงแค่การบริหารจัดการ และสนับสนุนการจ้างงาน ในขณะที่การบำบัดให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบหรือร่วมลงทุนเพื่อให้สามารถมีส่วนในการกำหนดราคาค่าบริการได้

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การให้บริการด้านการบำบัดของเสียอันตราย หมายถึง โรงงานบำบัดของเสีย ซึ่งควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงงานที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับชุมชน

3.2 การให้บริการการบำบัดน้ำเสีย

3.2.1 ผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการ

(1) ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

การบำบัดน้ำเสียชุมชนในปัจจุบันยังไม่สามารถบำบัดได้ครบถ้วนแต่แผนการจัดการน้ำเสียชุมชนของกรมควบคุมมลพิษได้ครอบคลุมถึงแผนระยะสั้น และระยะยาวรวมทั้งการเตรียมความพร้อมของชุมชนและท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการและเทคโนโลยี การเปิดเสรีทางการค้า จึงเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันด้านบริการการบำบัดน้ำเสียเพิ่มขึ้น การแข่งขันในด้านนี้ออกเหนือจากการแข่งขันด้านบริการแล้วยังทำให้เกิดการแข่งขันด้านเทคโนโลยีด้วย

-การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยี : เกิดได้ทั้งในกลุ่มชุมชนที่มีมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งรองรับ (อาคารบางประเภท ที่ดินจัดสรรและสถานีนํ้ามัน) และในโรงบำบัดน้ำเสียรวม กลุ่มแรกเป็นเทคโนโลยี on site เป็นเครื่องหรืออุปกรณ์ขนาดเล็กที่สามารถติดตั้งได้สะดวก เช่น ถังบำบัดน้ำเสีย ถังดักไขมัน เป็นต้น เทคโนโลยีเหล่านี้มีการพัฒนาในประเทศไทย และมีศักยภาพที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้ หากเปิดการค้าเสรีแล้ว ต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้ สำหรับการสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวมซึ่ง ต้องการเทคโนโลยีในการบำบัดที่แตกต่างกันออกไปขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละชุมชน 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 ประสิทธิภาพการจัดการน้ำจะขึ้นกับเทคโนโลยีที่เลือกใช้ อย่างไรก็ตามหากมีการนำเข้าบริการบำบัดแบบเบ็ดเสร็จ ถึงแม้จะมีประสิทธิภาพสูงแต่ไม่ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี การบำบัดน้ำเสียรวมท้องถิ่นควรนำหลักการ Polluters Pay Principal มาใช้ โดยศึกษากำหนดรูปแบบการบริหารจัดการให้ชัดเจน รวมค่าบำบัดน้ำเสียกับการใช้น้ำประปา หรือรูปแบบอื่นที่มีมาตรฐานและหลักการที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการผูกขาดการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

(4) ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การให้บริการด้านการบำบัดน้ำเสียควรมีการเลือกพื้นที่การจัดตั้งโรงบำบัดที่เหมาะสมตามหลักการทางวิชาการที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำท่าและน้ำใต้ดิน

3.3 ผลกระทบด้านกฎหมาย

3.3.1 ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน

การเข้ามาของบริษัทข้ามชาติย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของชุมชนท้องถิ่นไทย เพราะชุมชนท้องถิ่นไทยมีความสามารถในการกำจัดของเสียและน้ำเสียค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยี ดังนั้น หากเป็นนโยบายจากภาครัฐที่ต้องการจะส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถในการกำจัดของเสียและน้ำเสียด้วยตนเอง ภาครัฐจะต้องร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด อีกทั้งในความเป็นจริงการจัดทำเขตการค้าเสรีฯ ไม่ได้เพิ่มภาระหรือขยายการคุ้มครองทางกฎหมายให้มากเกินไปกว่าที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบันของไทย เพราะปัจจุบันนักลงทุนสหรัฐฯ ได้รับการเปิดเสรีในธุรกิจต่างๆ ตามสนธิสัญญาทางไมตรีไทย-สหรัฐฯ อยู่แล้ว

มองในภาพรวมแล้ว การขยายตัวในการลงทุนในธุรกิจการจัดการของเสียจากสหรัฐฯ น่าจะส่งผลดีในแง่ของเป็นธุรกิจที่ช่วยยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย แต่การลงทุนในไทย (ซึ่งปัจจุบันสหรัฐฯ มักร่วมค้ำกับบริษัทสัญชาติไทย) อาจต้องกำหนดให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วย (โปรดดูข้อ 2.2) ซึ่งไทยน่าจะสมารถนำมาประยุกต์หรือต่อยอดกับเทคโนโลยีที่มีอยู่ ส่งผลให้การรักษามาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทยโดยรวมสูงขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า แม้สหรัฐฯ จะมีเทคโนโลยีในการกำจัดของเสียอันตรายดีกว่าไทยมากนัก แต่ธุรกิจการให้บริการจัดการของเสียอันตรายนั้นยังไม่มีแนวโน้มที่สหรัฐฯ จะผลักดันให้นักลงทุนของตนเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเท่ากับธุรกิจบริการอื่นๆ ดังนั้น การแข่งขันระหว่างนักลงทุนไทยกับสหรัฐฯ ในระยะสั้นยังไม่น่าก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงมากนัก

3.3.2 ผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ขณะนี้ การกำจัดของเสียและวัตถุอันตรายของไทยยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยี และผู้ประกอบการในประเทศยังไม่มี ความชำนาญในเรื่องนี้ จึงไม่สามารถแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติอื่นๆ ได้ ซึ่งการเปิดเสรีจะเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติที่มีเทคโนโลยีเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งนับ

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 ในกรณีความเสียหายต่อทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน รัฐจะสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐได้

3.3.4 ผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ผู้ประกอบการไทยยังคงมีความสามารถในการแข่งขันต่ำ และยังขาดแคลนบุคลากรรองรับ จึงเป็นไปได้สูงว่า หากนักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาในธุรกิจนี้อย่างจริงจังแล้ว ไทยคงยากที่จะรักษาความเป็นเจ้าของธุรกิจ (ownership) เอาไว้ได้ ในขณะเดียวกัน หากไทยมีระบบกำจัดของเสียและน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพก็จะช่วยส่งเสริมธุรกิจในด้านอื่นๆ ทางอ้อมเช่นกัน โดยเฉพาะธุรกิจการบริหารจัดการน้ำ และสิ่งที่ต้องคำนึงอย่างมากคือ คุณภาพน้ำ หากการบริหารจัดการของเสียและน้ำเสียไม่ดีเท่าที่ควร ก็อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำได้ ซึ่งหากคุณภาพน้ำต่ำเกินกว่ามาตรฐานที่นักลงทุนต่างชาติจะใช้บริการประโยชน์ได้แล้ว 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 จะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความเอื้อเฟื้อ (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 ต้องระมัดระวังการผูกขาดการบริการและรัฐอาจสูญเสียอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการ
- (3) รัฐควรให้ความสำคัญ การนำเข้าสินค้าที่เพิ่มปริมาณขยะอันตราย สินค้ามือสองหรือสินค้าเพื่อการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยอาจผลักดันให้บริษัทผู้ผลิตรับผิดชอบขยะอันตรายที่เกิดขึ้น

3.4.2 ต่อการให้บริการการบำบัดน้ำเสียใน 3 ประเด็น คือ

(1) เทคโนโลยี

(1.1) การนำเข้าเทคโนโลยีต้องไม่ปิดกั้น โอกาสให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาแบบ reverse engineering ได้ เพื่อให้สามารถเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีได้เองในประเทศโดยไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดเทคโนโลยี

(1.2) สนับสนุนเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ในอนาคต โดยกำหนดให้มีมาตรการที่สามารถใช้ในท้องตลาด เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเทคโนโลยีนำเข้าได้

(1.3) สร้างมาตรการและกฎหมายในการจัดซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีอุปกรณ์ประกอบให้ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์ที่จะเกิดขึ้นภายหลัง

(2) การบริหารจัดการ

นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการกำหนดเกณฑ์การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาด้านการคิดค่าบริการที่ไม่เป็นธรรมที่จะเกิดขึ้นภายหลัง โดยคำนึงถึงกำลังการจ่ายและการได้รับบริการอย่างทั่วถึง

(3) การเตรียมความพร้อมชุมชน

(3.1) เตรียมความพร้อมท้องถิ่น ให้มีความรู้ด้านการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสีย เพื่อให้ติดตามการทำงานของเอกชนหรือบริษัทปรึกษาได้

(3.2) ประชาสัมพันธ์และสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการบำบัดน้ำเสียในชุมชนของตนเอง

ข้อเสนอแนะโครงการฯ

1 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการทรัพยากรน้ำ

1) การเจรจาในหัวข้อ “ข้อยกเว้น” (General Exceptions)

ในกรณีที่การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯจะยึดถือตามข้อยกเว้นในความตกลง US.-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 ก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเท่าใดนัก

2) การเจรจาในประเด็นความเชื่อมโยงกับบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter)

ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำของไทยซึ่งมีกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ จะอยู่ในประเภท “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ตามคำนิยามในบทว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่ทางสหรัฐฯเสนอมาหรือไม่ และสามารถนำมาใช้กำกับดูแลกิจกรรมด้านการค้า การบริการและการลงทุนที่จะมีเพิ่มมากขึ้นจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีได้หรือไม่

3) การเจรจากำหนดรายการมาตรการที่มีลักษณะขัดกับกติกาเปิดเสรีการค้า (Non-Conforming Measures)

ต้องมีการบูรณาการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้าน (ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม) เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการผ่านกระบวนการปรึกษาและร่วมตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้เสีย

2 ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการท่องเที่ยว

1) ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อการเปิดเสรีบริการการท่องเที่ยว

- การต้องลงทุนในการจัดสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำเสียและขยะ
- จัดให้มีระบบการจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพทางเทคนิคและทางการเงินของโครงการด้านสิ่งแวดล้อม
- การมีหลักประกันให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายเล็ก
- การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและปัจเจกชนในชุมชนที่อยู่ในแหล่งทรัพยากร
- การจัดให้มีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเอื้ออำนวยและเชื่อมโยงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- การส่งเสริมให้มีระบบธรรมาภิบาลที่ดีในระดับท้องถิ่นและระดับของการจัดทำนโยบาย

2) การเจรจา FTA ต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย อีกทั้งต้องให้รัฐภาคีมีส่วนร่วมและให้ความเห็นชอบ

3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องเปลี่ยนจากปริมาณไปสู่มิติของคุณภาพและการเพิ่มมูลค่าตลอดห่วงโซ่ของการท่องเที่ยว

4) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

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

(2) ควรเร่งพัฒนาศักยภาพธุรกิจท่องเที่ยวที่ไทยมีโอกาสเข้าทำตลาดในสหรัฐฯ เช่น ธุรกิจผลิตสินค้าของที่ระลึก ฯลฯ

(3) ควรเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ

3. ข้อเสนอแนะต่อกรณีการจัดการจัดการขยะอันตรายและน้ำเสีย

3.1) การจัดการขยะและของเสียอันตราย

(1) การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีมีช่องว่างอยู่ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยี

(2) การลงทุนในด้านการบริการจากสหรัฐอเมริกาอาจมีแนวโน้มสูงขึ้น ต้องระมัดระวังการผูกขาดการบริการ

(3) รัฐควรให้ความสำคัญต่อการนำเข้าสินค้า ที่เพิ่มปริมาณขยะอันตราย สินค้ามือสองหรือสินค้าเพื่อการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยอาจผลักดันให้บริษัทผู้ผลิตรับผิดชอบขยะอันตรายที่เกิดขึ้น

(4) เข้มงวดเรื่องการตั้งโรงงานกำจัดของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและต้องได้รับการยอมรับจากชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

3.2) การจัดการน้ำเสีย

(1) การนำเข้าเทคโนโลยีต้องเปิดโอกาสให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาแบบ reverse engineering ได้

(2) สนับสนุนเทคโนโลยีที่สามารถพัฒนาได้ในประเทศหรือมีแนวโน้มในการพัฒนาได้ โดยกำหนดมาตรการให้สามารถใช้ในท้องถิ่น

(3) สร้างมาตรการและกฎหมายในการจัดซื้อและนำเข้าเทคโนโลยีให้ชัดเจน

(4) นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการเก็บค่าบริการให้ชัดเจน

(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-สหรัฐฯ ไม่ขยายประเด็น Performance Requirement ไปไกลเกินกว่า TRIMs ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเรื่องการห้ามการถ่ายทอดเทคโนโลยี

4. ข้อเสนอแนะภาพรวม

1) สร้างความมั่นใจได้ว่า มาตรการต่างๆ ในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีของไทย-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) มีกลไกและมาตรการการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการลงทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ