

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มจะยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจากการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ สังคมเมือง และการทำการเกษตรแบบใช้ปุ๋ยและสารเคมี สภาพปัญหาการระบายน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และการทำเกษตรกรรม ซึ่งมากเกินไปความสามารถในการบำบัดมลพิษตามธรรมชาติของแม่น้ำท่าจีนจะรองรับมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหมดได้ ซึ่งสภาพทางภูมิศาสตร์ของแม่น้ำท่าจีนแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ซึ่งมีต้นสายจากจังหวัดชัยนาทเรียกว่าแม่น้ำท่าจีนตอนบน ไหลผ่านจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งเรียกว่าแม่น้ำท่าจีนตอนกลาง และไหลผ่านจังหวัดนครปฐม และไหลลงสู่อ่าวไทยที่ปากแม่น้ำอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเรียกว่าแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ปัญหามลพิษทางน้ำแต่ละช่วงของแม่น้ำท่าจีนจะมีสาเหตุที่แตกต่างกัน ดังนี้ แม่น้ำท่าจีนตอนบน มลพิษทางน้ำส่วนมากจะเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเกษตรกรรม แม่น้ำท่าจีนตอนกลาง มลพิษทางน้ำส่วนมากจะเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทชุมชน และการเกษตรกรรม ส่วนที่รุนแรงที่สุดคือบริเวณแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอุตสาหกรรม ชุมชน และการเกษตรกรรม

การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนยังมีไม่เพียงพอ และไม่เฉพาะเจาะจงในพื้นที่แม่น้ำท่าจีน ส่วนมากจะเป็นการกำหนดนโยบายสำหรับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแม่น้ำทุกแห่งนำไปปฏิบัติเหมือน ๆ กัน ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด และเป็นกำหนดนโยบายโดยรัฐบาล และหน่วยงานราชการส่วนกลางเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รัฐบาลและราชการส่วนกลางควรเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และให้ความสนับสนุนด้านวิชาการ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้ร่วมกับประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนได้กำหนดทิศทางแนวนโยบายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนเสนอรัฐบาลและนำไปรวมไว้ในนโยบายระดับชาติ โดยสั่งการให้ราชการในส่วนกลางสนับสนุนทุก ๆ ด้านให้นโยบายที่ท้องถิ่นเสนอมาสามารถสำเร็จตามเป้าหมาย โดยขอเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่

ความรับผิดชอบในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนโดยตรง ที่ยังไม่ได้ทำหลายประการ เช่น การดำเนินการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม โดยการร่วมกันจัดตั้งสหการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมร่วมกันในพื้นที่แม่น้ำท่าจีน รวมทั้งให้การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียตามแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายให้เกิดเป็นรูปธรรม เริ่มจากพื้นที่แม่น้ำท่าจีนตอนล่างที่มีสภาพปัญหามลพิษทางน้ำที่รุนแรงมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานทั้ง ๆ ที่เป็นเขตควบคุมมลพิษ และในลำดับถัดไปก็เป็นพื้นที่แม่น้ำท่าจีนตอนกลางที่กำลังเริ่มจะเข้าสู่ภาวะวิกฤติเช่นกัน และลำดับสุดท้ายคือพื้นที่แม่น้ำท่าจีนตอนบนที่เป็นต้นน้ำยังมีคุณภาพน้ำอยู่ในระดับที่ดี

จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม และฟื้นฟูแก้ไข ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติทั้ง 10 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) บทบัญญัติที่แทรกอยู่ในกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแม่น้ำท่าจีนโดยตรงแต่สามารถนำมาใช้บังคับได้ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 และกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษแหล่งใดแหล่งหนึ่งในแม่น้ำท่าจีน เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และ 2) กฎหมายที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่สามารถใช้ร่วมกับกฎหมายเฉพาะ หรือเสริมหรือใช้แทนกฎหมายเฉพาะได้เพื่อให้ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความซ้ำซ้อน ล้าสมัย และขาดการบูรณาการ ไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงไปของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการรักษาทางน้ำที่เป็นทางสัญจรมาตั้งแต่อดีตเกือบร้อยปี และยังคงบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ไม่มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา อีกทั้งบตงโทษก็ไม่รุนแรง และยังไม่พบว่ามี การบังคับใช้หรือได้นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่อย่างใด หรือแม้กระทั่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ถือว่าเป็นแม่บทสำหรับรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่กลับไม่มีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นเพียงกฎหมายที่ส่งเสริมหรือลดช่องว่างสำหรับกฎหมายฉบับอื่น ๆ

ซึ่งส่วนมากจะต้องไปใช้บทลงโทษที่อยู่ในพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่รุนแรงกว่าอย่างเช่นพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นต้น จากปัญหาที่ได้ทำการศึกษายังทำให้พบว่าองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายมีทั้งราชการส่วนกลางหลายหน่วยงานที่มีทั้งอำนาจในการบริหารจัดการทั้งด้านนโยบายและด้านกฎหมายทับซ้อนกับท้องถิ่นส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีภารกิจหลายด้านทั้งงานนโยบายจากส่วนกลาง และภารกิจหน้าที่หลักด้านอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำร่วมกันอย่างจริงจัง จึงทำให้ขาดความเป็นเอกภาพไม่เป็นตามนโยบายของรัฐบาลที่ทำให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามหลักพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วม ทำให้มาตรการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนที่ได้ทำการศึกษาเกิดปัญหาหลายประการ ผลที่ตามมาคือคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนก็จะยังคงเสื่อมโทรมต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

ในแต่ละพื้นที่ที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ในพื้นที่ของตน แต่อาจมีซ้ำซ้อนกันในส่วนของการบริหารส่วนกลาง และส่วนจังหวัดซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวม หากมีการจัดสรรงบประมาณมาในพื้นที่เดียวกันก็จะเป็นการซ้ำซ้อนไม่มีประสิทธิภาพ หรืออาจมีการเกี่ยงพื้นที่ความรับผิดชอบจนไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพที่แท้จริงในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน ทั้งทางด้านนโยบาย และมาตรการบังคับตามกฎหมาย จากการศึกษาพบว่าปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนมีจำนวนมาก แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะให้มาตรการทางปกครองดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม แต่มักจะไม่มี การดำเนินคดีทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเช่น ผู้ทิ้งสิ่งปฏิกูลอาคารที่ระบายน้ำเสีย ตลาดที่อยู่ริมน้ำ เป็นต้น โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายแก่ประชาชนในมาตรการป้องกันมิให้ก่อมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนควรรีให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดหน่วยงานเดียว ซึ่งอาจก่อตั้งกลุ่มงานขึ้นมาโดยเฉพาะในส่วนของการบังคับการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นเพียงที่ปรึกษา และให้คำแนะนำแก่ท้องถิ่น ที่จะดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนได้อย่างแท้จริง ส่วนมาตรการควบคุมหน่วยงานส่วนกลางก็ควร

ส่งเสริมและพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเกี่ยวกับบุคลากรที่ความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำที่จะสามารถออกตรวจสอบคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และเกษตรกรรม เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรือมีคำสั่งทางปกครองให้ระงับการก่อให้เกิดมลพิษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามก็มอบหมายให้กลุ่มงานด้านบังคับการตามกฎหมายดำเนินการบังคับทางปกครอง และดำเนินคดีอาญาตามสมควรแก่กรณีต่อไป โดยอาจทำงานร่วมกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 ที่มีความรู้และมีข้อมูลทุกด้านเป็นศูนย์กลางข้อมูลของทุกท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน โดยให้บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นผู้นำ ผู้ริเริ่ม นโยบาย มาตรการต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นผู้สนองนโยบายจากส่วนกลาง โดยขอเสนอแนะการแก้ไขด้านนโยบาย ด้านมาตรการทางกฎหมาย และด้านองค์การ ดังนี้

6.2.1 ด้านนโยบายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

1) ด้านนโยบายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน ควรเพิ่มนโยบายในการป้องกัน ควบคุม สำหรับแม่น้ำท่าจีนตอนบนซึ่งคุณภาพน้ำยังอยู่ในระดับดี ยังไม่เสื่อมโทรม และเพิ่มนโยบายในการฟื้นฟูและแก้ไขมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนตอนกลาง และตอนล่าง โดยการจัดทำนโยบายควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้เสนอแนะนโยบายของตนเช่นความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำท่าจีนตอนบน โครงการที่สามารถดำเนินการได้โดยรัฐบาลจะได้นำไปกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐในหน่วยงานส่วนกลาง และให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ช่วยเหลือด้านวิชาการ แก้ไขปัญหา และสนับสนุนเรื่องเงินงบประมาณ

2) ส่งเสริมโครงการตลาดสีเขียวอย่างเป็นรูปธรรม โดยการกำหนดนโยบายให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการดังกล่าวได้ โดยมีระเบียบปฏิบัติที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้ซื้อหรือจ้างจากผู้ประกอบการหรือแหล่งผลิตที่ตั้งอยู่ในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนเท่านั้น ลดขั้นตอนและวิธีการในการเสนอราคาโดยให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนเข้าร่วมโครงการกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 ที่จะเป็นหน่วยงานกลางประสานนโยบายให้ประสบความสำเร็จ รวมทั้งให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอและเหมาะสมกับราคาสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่มีราคาสูงกว่าสินค้าทั่วไป

3) เกี่ยวกับนโยบายลดการนำเข้าปุ๋ยและสารเคมี ควรมีการทำความเข้าใจกับเกษตรกรในพื้นที่แม่น้ำท่าจีน โดยให้ความรู้เกษตรกรเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของปุ๋ยและสารเคมีในระยะยาว แสดงหรือคำนวณจุดคุ้มทุน หรือจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นให้กับเกษตรกรที่ยังไม่เห็นความสำคัญของการลดใช้ปุ๋ยและสารเคมี นโยบายนี้ควรส่งเสริมควบคู่ไปกับการผลิตปุ๋ยชีวภาพจำหน่ายโดยรัฐบาลในราคาถูก หรือส่งเสริมให้มีการผลิตปุ๋ยชีวภาพจำหน่ายในประเทศเพื่อเป็นมาตรการรองรับนโยบายลดการนำเข้าปุ๋ยและสารเคมี

4) รัฐบาลควรมีการประชาสัมพันธ์ถึงความรู้และความเข้าใจแก่เกษตรกรถึงผลในระยะยาวทั้งผลดีและผลเสียของการใช้สารเคมี ต้นทุนและความคุ้มค่าของการทำการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือเกษตรอินทรีย์ ควรกำหนดไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาเพื่อให้เยาวชนไทยได้รับรู้เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เพื่อเป็นการแสดงถึงความจริงใจของรัฐบาลที่จะลดปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมีอย่างจริงจังไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ของนายทุนหรือพ่อค้าปุ๋ยเคมีที่ร่ำรวยบนความเสื่อมโทรมของคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และคุณภาพของแม่น้ำท่าจีน

5) จัดให้มีคลองระบายน้ำทิ้ง หรือท่อระบายน้ำทิ้ง สำหรับพื้นที่ทำการเกษตรเพื่อสามารถควบคุมมลพิษทางน้ำที่เกิดจากการเกษตรกรรมได้ เนื่องจากปัจจุบันการทำการเกษตรยังไม่สามารถจัดทำให้เป็นระบบได้ ควรดำเนินการจัดทำจุดระบายน้ำจากการเกษตรกรรมเช่นเดียวกับคลองชลประทานที่ส่งน้ำดีเข้าที่ทำการเกษตรก็ควรจัดทำคลองระบายน้ำทิ้งเช่นเดียวกัน และระบบดังกล่าวจะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถควบคุมหรือมีฐานข้อมูลของการเกษตรในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนอย่างถูกต้องอีกด้วย

6.2.2 ด้านมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

1) ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 และให้รวมกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ของรัฐอยู่ในฉบับเดียวกัน โดยกำหนดมาตรการป้องกัน ควบคุม สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภท เพิ่มบทลงโทษทางอาญาให้มีความรุนแรงมากขึ้น แก้ไขบทบัญญัติในการแก้ไขฟื้นฟูให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวิธีการที่เหมาะสมกับปัญหาในท้องถิ่นของตน

2) ให้องค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แม่น้ำท่าจีน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เร่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการบำรุง

ทางน้ำและจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมโดยสามารถขอเงินอุดหนุนได้จากเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 23 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้อำนาจในการป้องกันและควบคุมตามกฎหมาย เฉพาะที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด กวดขันมิให้มีผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย และหากพบว่ามี ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้ดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมายทั้งทาง ปกครองและทางอาญาโดยเคร่งครัด และร่วมมือกันระหว่างองค์กรภาคเอกชน ชุมชน ที่จะช่วยกัน สอดส่องดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภทมิให้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน ดำเนินการและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วม

3) มาตรการบังคับทางกฎหมายควรรีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มหน่วยงาน สำหรับตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภท โดยให้มีหน่วยงานควบคุม แหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภทแยกจากกัน เช่น ฝ่ายควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ฝ่ายควบคุมมลพิษจากชุมชน และฝ่ายควบคุมมลพิษจากการเกษตรกรรม โดยให้แต่ละฝ่ายหน้าที่ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ปร่าบปราม และนำผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยให้โอกาสผู้กระทำ ผิดในการแก้ไขฟื้นฟูแม่น้ำท่าจีนตามความเหมาะสมแก่กรณีความผิด ส่วนมาตรการควบคุมที่มีใช้ การบังคับใช้กฎหมาย เช่น การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม ในกรณีท้องถิ่นบางท้องถิ่นไม่มี ศักยภาพในการจัดการด้วยตนเองควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งสหการ ขึ้นเพื่อดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม และเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียผ่านหน่วยงานของ รัฐหรือเอกชนอื่นที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการของสหการ

4) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนที่เป็นเขตควบคุมมลพิษเร่งดำเนินการ กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเฉพาะในแม่น้ำท่าจีน ว่าเฉลี่ยแล้วทุกฤดูกาลสามารถรองรับมลพิษ และสามารถบำบัดด้วยธรรมชาติอยู่ที่ระดับเท่าใด เพื่อที่จะได้นำมาจัดระบบโควต้าสำหรับการ ประกอบการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละ ประเภทเกิดขึ้นในแม่น้ำท่าจีนได้

5) เพิ่มบทบังคับและมาตรการลงโทษสำหรับความผิดแก่เจ้าของโครงการที่ไม่ได้ จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ได้ดำเนินการตามโครงการไปก่อนขออนุญาต และสำหรับโครงการที่ได้รับอนุญาตโดยผ่านการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปแล้ว แต่ต่อมาภายหลังปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามแผนที่แจ้งไว้ในรายงานฯ ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่อนุญาตเพิกถอนใบอนุญาตและดำเนินการตามกฎหมายโดย เคร่งครัดต่อไป

6.2.3 ด้านองค์กร

จากการศึกษาพบว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนมีหลายองค์กร องค์กรหนึ่งองค์กรจะต้องปฏิบัติงานทั้งงานด้านนโยบาย และงานด้านการบังคับการ และบางภารกิจมีความซ้ำซ้อนกัน ต้องใช้วิธีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานเมื่อพบปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายฝ่าย แต่ประเด็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งตามรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ซึ่งได้รับโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจ มีภารกิจที่มากมายหลายด้าน ทำให้การจัดการปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งปัญหาที่ได้มีการศึกษามาโดยตลอดของนักวิชาการก็ยอมรับกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ขาดความเชี่ยวชาญ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเทคโนโลยี ราชการส่วนกลางซึ่งมีการทำงานมายาวนาน และมีความพร้อมมากกว่า และยังมีการหวงอำนาจบางอย่างไม่กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้แนะนำ หรือเป็นที่ปรึกษาให้กับท้องถิ่น แต่ในความจริงมักจะเป็นผู้สั่งการเป็นนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการ หากพิจารณาหาทางแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาด้านการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะด้าน และเฉพาะภารกิจหนึ่งของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายหากมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ และสะสางกฎหมายให้เป็นเอกภาพแล้ว ควรมี

1. การพิจารณาจัดโครงสร้างหรือเพิ่มหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนโดยมีหน้าที่ประสานความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นสำหรับในส่วนนโยบายและการบังคับการทางกฎหมายมีหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิด และเรียกค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานรัฐ และกำหนดวิธีการสำหรับแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำ

2. จากการศึกษาพบว่าข้อขัดข้องทางกฎหมายในการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะระบบบำบัดน้ำเสียรวม อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่าสหการ เพื่อดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม ดังนั้น ทางแก้ไขปัญหาคความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม และปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้รัฐบาลกำหนด

เป็นนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งสหการ โดยให้ราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งสหการเพื่อร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นอื่นดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม ที่มีความเหมาะสมกับการบำบัดน้ำเสียที่มาจากแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งชุมชน และแหล่งเกษตรกรรม และให้เก็บค่าบริการค่าบำบัดน้ำเสียโดยเก็บเป็นอัตราที่เหมาะสมจากค่าใช้น้ำเพื่ออุปโภคหรือบริโภค ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยหักจากรายได้ของบ่อน้ำบาดาลสำหรับค่าใช้น้ำบาดาล หรือหักจากรายได้ของการประปาสำหรับค่าใช้น้ำประปา เป็นต้น และให้หน่วยงานที่เก็บค่าสาธารณูปโภคดังกล่าวนำเงินที่หักนั้นส่งให้สหการบำบัดน้ำเสียรวมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานต่อไป