

รายงานการวิจัย

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน

นายภูมิชัย สุวรรณดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

พ.ศ. 2553

รายงานการวิจัย

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน

นายภูมิชัย สุวรรณดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

พ.ศ. 2553

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่อง ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบนดังกล่าว สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ด้วยการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณนายไพบุลย์ อุบัติศฤงค์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตที่ให้ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัยนี้ และขอขอบคุณนายรังสรรค์ คงทอง ที่ปรึกษากฎหมายและระเบียบราชการ และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตทุกท่านที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยฉบับนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณนายมนตรี เพชรคุ้ม นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี นายพิสันห์ ทองโมถ่าย เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการทำงานวิจัยดังกล่าว

ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลเมืองเกาะสมุย เทศบาลเมืองนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลเมืองป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ที่ให้ความร่วมมือและตอบข้อซักถามของผู้วิจัยอย่างเต็มที่จนทำให้ผู้วิจัยทำวิจัยดังกล่าวสำเร็จลุล่วง

ประโยชน์จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ชุมชนในพื้นที่และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสืบไป

นายภูมิชัย สุวรรณดี

## บทคัดย่อ

(ภาษาไทย) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)  
ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน

(ภาษาอังกฤษ) Local Legislation Model on Natural Resources Environmental Protection of  
Local Authorities : Upper – Southern Province Authorities

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประจำปี 2554 จำนวน 337,300.00 บาท

ระยะเวลาทำการวิจัย 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2544 ถึง วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2555

ชื่อผู้วิจัย นายภูมิชัย สุวรรณดี

ปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถือเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีแนวโน้มที่สร้างความเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ต่อชุมชนหรือสังคมเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น หรือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจึงถือเป็นปัญหาใหญ่และสำคัญในพื้นที่ดังกล่าว โดยในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จากการศึกษาวิจัยเอกสารและภาคสนามพบว่าในปัจจุบันการบริการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง และมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ไม่ประสานความร่วมมือด้านการบริหารจัดการงบประมาณ และบุคลากรซึ่งกันและกัน ทำให้บริการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการบริการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเทศบาล แต่เนื่องจากพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมทั้งจังหวัด ภาระในการบริการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจึงตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่เล็กกว่าโดยขยายทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดผลกระทบดังกล่าวให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยปริยาย ทั้งนี้มี

แนวนโยบายงบประมาณและบุคลากรที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่ง  
ปฏิภูลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่

ดังนั้นงานวิจัยจึงศึกษาและวิเคราะห์แนวนโยบาย แผนปฏิบัติการรวมถึงกฎหมายที่  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบนมีเขตอำนาจเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการ  
ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิภูลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานีและ  
จังหวัดภูเก็ตอย่างมีส่วนร่วมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่ง  
ปฏิภูลในพื้นที่

# สารบัญเรื่อง

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ.....	ก
บทคัดย่อ.....	ข
สารบัญเรื่อง.....	ง
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของ โครงการวิจัย.....	5
1.4 ประโยชน์ของการวิจัย.....	7
1.5 กรอบแนวความคิดในการวิจัย.....	8
2 ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ.....	9
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	14
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับ Privatization.....	19
2.4 แนวความคิดเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย.....	24
3 ระเบียบวิธีวิจัยและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	34
3.1 วิธีการวิจัย.....	34
3.2 ประชากรกลุ่มเป้าหมาย.....	34
3.3 วิธีการจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	35
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	35
3.5 ระยะเวลาการทำวิจัย.....	36
3.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	36

4	แนวนโยบายของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน .....	38
4.1	แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	38
4.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	57
5	ผลการศึกษาวิจัย .....	80
5.1	การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดภูเก็ต .....	80
5.1.1	สภาพทั่วไปของพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดภูเก็ต .....	80
5.1.2	แนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในการบริหาร จัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล .....	91
5.2	การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี .....	105
5.2.1	สภาพทั่วไปของพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี .....	105
5.2.2	แนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล .....	112
5.3	แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต .....	122
6	สรุปและข้อเสนอแนะ .....	156
	สรุป .....	156
	ข้อเสนอแนะ .....	157
	บรรณานุกรม .....	165
	ประวัติผู้วิจัย .....	167

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต.....	83
2 แสดงพื้นที่ป่าไม้จังหวัดภูเก็ต ปี 2550 .....	84
3 สภาพโดยรวมของแนวปะการังของจังหวัดภูเก็ต .....	88
4 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี .....	118



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นแทบจะทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยมีเหตุหลัก 2 ประการ คือ เกิดจากการเสื่อมสลายเองโดยธรรมชาติ เช่น ไฟป่า ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว น้ำท่วม ฯลฯ และเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งความเสื่อมโทรมทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่เกิดจากกิจกรรมด้านการพัฒนาประเทศของมนุษย์เพื่อสร้างฐานะทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อความกินคืออยู่ดี ตัวอย่างที่เป็นผลพวงของกิจกรรมการพัฒนาประเทศคือ ปัญหาวิกฤติทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เนื่องจากการลักลอบตัดไม้ และบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อจับจองที่ทำกินของราษฎร ซึ่งหากมองย้อนกลับ ในอดีตในปี พ.ศ. 2504 อันเป็นปีแรกของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 171 ล้านไร่ แต่ในปัจจุบัน ณ เดือน มีนาคม 2541 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ร้อยละ 25.28 ของเนื้อที่ประเทศ หรือประมาณ 81 ล้านไร่ และปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนที่ก่อให้เกิดของเสียที่เป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup>

สภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ในอดีตได้เคยเกิดขึ้นกับประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และสำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ได้เดินตามแนวของประเทศพัฒนาแล้ว จึงไม่ค่อยจะคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องสูญเสียไป ประกอบกับความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ที่ผ่านมาของมนุษยชาติได้พิสูจน์แล้วว่า โลกที่อาศัยอยู่มีระบบนิเวศน์ที่เป็นหนึ่งเดียวไม่อาจแบ่งแยกจากกัน ได้ดังเช่นการแบ่งเขตแดนของประเทศ ฉะนั้น เมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศใดก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ด้วย อย่างมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เช่น การใช้สารทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศโลกส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั่วโลก เป็นต้น ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม จึงไม่ใช่ปัญหาภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปัญหาโลกที่ทุกประเทศต้องให้ความร่วมมือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

---

<sup>1</sup>กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย พ.ศ. 2542. หน้า 1-20.

ในขณะที่การพัฒนาประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องให้คงมืออยู่ จึงจำเป็นต้องมีการหาวิธีการที่จะทำให้การพัฒนาไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่มาของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (concept of sustainable development) ในระหว่างประเทศ ซึ่งแนวความคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานแห่งการประนีประนอมและประสานประโยชน์ระหว่างความจำเป็นทางด้านการพัฒนากับการพิทักษ์รักษาไว้ ซึ่งสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับคนในรุ่นปัจจุบัน และเพียงพอสำหรับคนในรุ่นต่อไป (World Commission on Environment and Development, 1978) แนวความคิดเริ่มได้รับการยอมรับทางระหว่างประเทศครั้งแรกในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (The United Nations Conference on Human Environment) ที่กรุงสตอร์กโฮม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 ดังที่ปรากฏในประกาศปฏิญญากรุงสตอร์กโฮม ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) มีทั้งหมด 26 ข้อ ซึ่งผลจากการประชุมครั้งนี้ได้นำไปสู่การจัดตั้ง (The United Nations Environmental Program) (UNEP) และ (Environmental Fund Mostafa Kamal Tolba, 1988) อย่างไรก็ตามหลักการต่าง ๆ ทั้ง 26 ข้อ ก็ยังไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากนานาประเทศเท่าที่ควรในยุคสมัยนั้น<sup>2</sup>

จนกระทั่งปี ค.ศ. 1992 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ ได้เริ่มเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในทางระหว่างประเทศ อันเป็นผลมาจากการประชุมแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งมีประมุขของประเทศ หัวหน้าคณะรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ระดับสูงจาก 176 ประเทศเข้าร่วมในการประชุม ผลจากการประชุมครั้งนี้ได้มาซึ่งเอกสารสำคัญ 5 ฉบับคือ ประกาศปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on Environmental and Development, 1992) แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forest) กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nation Framework on Climate Change) และอนุสัญญา ว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 992 (Convention on Biological Diversity A.D. 1992) ความตกลงระหว่างประเทศ ทั้ง 5 ฉบับนี้มีทั้งที่ไม่มีสภาพบังคับ (Nonbinding) ในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และที่มีสภาพบังคับ (Binding conventionally instruments) ในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อรัฐที่เป็นภาคีอนุสัญญาให้ต้องปฏิบัติตาม<sup>3</sup>

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน.

สำหรับเอกสารที่ได้รับรองแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างเป็นทางการ และได้รับการลงนามจากประเทศทั้งหมดที่ได้เข้าร่วมประชุมครั้งนี้ คือ ประกาศปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ค.ศ. 1992 หรือเรียกสั้น ๆ ว่า The Rio Declaration, 1992 มีทั้งหมด 27 หลักการ ซึ่งประกาศปฏิญญานี้ได้กำหนดหลักการต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกที่ควรจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และให้ความช่วยเหลือแก่กัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศในลักษณะที่ยั่งยืน แต่หลักการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นมีทั้งหมด 14 หลักการ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง หลักการป้องกันล่วงหน้าความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย สิทธิในสิ่งแวดล้อม ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต การจัดปัญหาความยากจน พันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่างกัน ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชน การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม และการระงับข้อพิพาทอย่างสันติ<sup>4</sup>

โดยการนำแนวความคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการพิทักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยมีแนวนโยบาย กลยุทธ์ทางการบริหาร และกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามทิศทางที่รัฐกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

ปัญหาขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลถือเป็นปัญหาสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันปัญหาสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยถือเป็นสิ่งที่สร้างปัญหาหรือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท โดยเฉพาะในเมืองหลวงและเมืองสำคัญของประเทศ ล้วนแล้วแต่ประสบกับปัญหามลพิษจากสิ่งปฏิกูล ขยะมูลฝอยแทบทั้งสิ้น ดังนั้นจึงถือว่ามีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการดำเนินการบริหารจัดการหรือทำลายขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมของประเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนเมืองที่มีปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวของชุมชนทั่วภูมิภาคของประเทศประกอบพฤติกรรมกรรมการบริโภคของประชาชนใน

<sup>4</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 20-41.

สังคมเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งส่งผลให้การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะที่มากขึ้นทั้งในปริมาณและประเภทของขยะ ซึ่งในปี พ.ศ. 2538 มีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในชุมชนทั่วประเทศถึง 12.58 ล้านตัน โดยเป็นขยะที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ประมาณ 2.62 ล้านตัน หรือร้อยละ 20.8 เป็นขยะที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา ประมาณร้อยละ 18.3 และเป็นขยะที่เกิดขึ้นในเขตสุขาภิบาลประมาณร้อยละ 13.5 นอกนั้นเป็นขยะที่เกิดนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลประมาณร้อยละ 47.4 ซึ่งในอนาคตคาดว่าปริมาณขยะมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4.5 ต่อปี<sup>5</sup>

จากสภาพปริมาณและชนิดของขยะที่เพิ่มจำนวนขึ้น ส่งผลให้การจัดการขยะมีความยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ทางวิชาการ ขาดแผนงานในการจัดการ ขาดแคลนเทคโนโลยี และขาดงบประมาณในการดำเนินการ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองใหญ่ ๆ ของประเทศ เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต นครราชสีมา ฯลฯ ไม่สามารถดำเนินการเก็บขนขยะจากแหล่งกำเนิดไปกำจัดได้หมด ทำให้เกิดปัญหาขยะตกค้างอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ในแต่ละครั้งเป็นเวลานาน ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัย ความสะอาดเรียบร้อย สภาพแวดล้อม และยังเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคอีกด้วย นอกจากนี้ในชุมชนเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ ลักษณะการจัดการขยะยังใช้วิธีการกองบนพื้นดิน หรือนำไปถมในพื้นที่ลุ่ม บางแห่งใช้วิธีการฝังกลบ ทำให้ปัญหาจากขยะมูลฝอยนับวันทวีความรุนแรงมากขึ้น จึงเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายจะต้องหันมาช่วยกันหาวิธีการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาขยะมูลฝอยได้ขยายวงกว้างออกไปจนส่งผลกระทบต่อหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข และด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนขยายวงกว้างนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองและความไม่สงบสุขของสังคม ซึ่งรัฐบาลกลางต้องเข้าไปดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาและดำเนินการด้วยตนเองตลอดมา โดยเฉพาะการจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยในชุมชนเมืองใหญ่ ๆ

ซึ่งในระยะแรกนั้นรัฐบาลได้มอบหมายให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ต่อมาเนื่องจากมีปริมาณขยะที่เกิดจากชุมชนเมืองที่เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบแทน

สำหรับการดำเนินงานจัดการเรื่องขยะมูลฝอยในเขตชุมชนเมือง ได้รับการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางการกระจายอำนาจซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดเรื่องการ

กำจัดขยะมูลฝอยเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขณะนี้รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 8,000 แห่ง ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลจำนวน 981 แห่ง และปัจจุบัน ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2554 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนครจำนวน 20 แห่ง เทศบาลเมืองอีก 79 แห่ง เทศบาลตำบล 1,030 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,746 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 77 แห่ง และการปกครองรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศใน พ.ศ. 2554 มีจำนวนถึง 7,952 แห่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะมีภารกิจหลักในการแก้ไขปัญหาและจัดการเกี่ยวกับขยะด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย<sup>6</sup>

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างการจัดการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นจังหวัดภาคใต้ตอนบนฝั่งอ่าวไทยและจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นจังหวัดภาคใต้ตอนบนฝั่งอันดามัน
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ เกี่ยวกับกรอบแนวความคิด วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ในการกำหนดหรือวางหลักกฎหมายของข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดการจัดการด้านสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย
3. เพื่อศึกษาของแนวทางการจัดทำต้นแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

### 1.3.1 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

1.3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การวิเคราะห์กลุ่มกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

---

<sup>6</sup>สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547. หน้า 87-89.

และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายเพื่อการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเพื่อการจัดการขยะ อันจะนำมาซึ่งที่มาแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.3.1.2 แนวนโยบาย กลยุทธ์และแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตภาคใต้ตอนบน

### 1.3.2 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีทั้งหมด 9 พื้นที่ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน คือ ชุมพร, ระนอง, กระบี่, ภูเก็ต, พังงา, สุราษฎร์ธานี, ตรัง, นครศรีธรรมราช และพัทลุง โดยแบ่งเป็น 2 โซนพื้นที่ ดังนี้

1.3.2.1 พื้นที่จังหวัดภาคใต้ตอนบนฝั่งอันดามัน ได้แก่ ระนอง, ภูเก็ต, กระบี่, พังงา และตรัง เลือกจังหวัดภูเก็ต เป็นพื้นที่เป้าหมายศึกษาวิจัยกลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนบนฝั่งอันดามัน

1.3.2.2 พื้นที่จังหวัดภาคใต้ตอนบนฝั่งอ่าวไทย ได้แก่ สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, พัทลุง, ชุมพร เลือกจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่เป้าหมายศึกษาวิจัยกลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนบนฝั่งอ่าวไทย

#### โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

1. เนื่องจากพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นพื้นที่จังหวัดฝั่งอันดามัน และมีพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นพื้นที่จังหวัดฝั่งอ่าวไทยนั้นเป็นจังหวัดที่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมากมาย และในขณะเดียวกันปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทั้งสองจังหวัดดังกล่าวต้องเร่งดำเนินการแก้ไข

2. เนื่องจากจำนวนประชากรทั้งสองจังหวัดนั้น มีจำนวนประชากรในพื้นที่หนาแน่นส่งผลให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลในแหล่งชุมชน และบริเวณสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ในปริมาณมากและมีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วน

3. เนื่องจากทั้งสองจังหวัดดังกล่าวได้มีการจัดทำกรอบแนวทางนโยบาย กลยุทธ์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกประเภท รวมถึงการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยด้วย ดังนั้นจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ควรศึกษาแนวนโยบายและแผนดังกล่าวเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

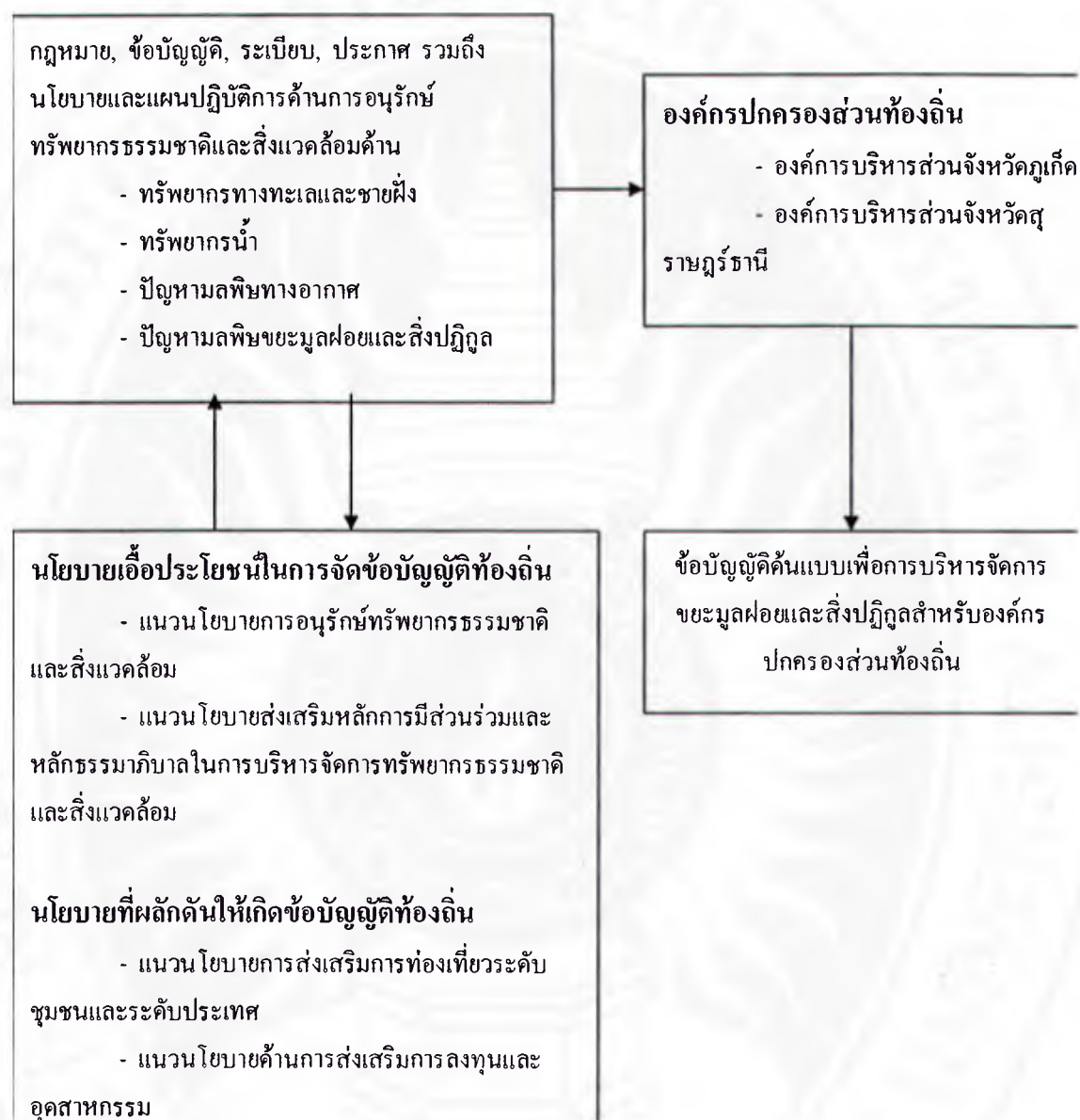
4. เพื่อเป็นการเปรียบเทียบถึงลักษณะแนวนโยบายและแผนปฏิบัติการรวมถึงการบังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลทั้งพื้นที่จังหวัดภาคใต้ตอนบนฝั่งอันดามันและฝั่งอ่าวไทย

5. เนื่องจากพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่ที่ได้มีแนวนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่อยู่แล้วจึงสามารถวิเคราะห์และพัฒนาเป็นข้อบัญญัติต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

จากการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่จะนำไปใช้เป็นแนวทาง ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จัดทำเป็นต้นแบบด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อเป็นตัวอย่างที่จะนำไปปรับใช้หรือเป็นแนวทางในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องอื่น ที่จะบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นมาตรฐานใกล้เคียงกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางสำหรับองค์กรประชาชนในการร่างกฎหมายเพื่อใช้ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

## 1.5 กรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย (Concept Framework)





## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน โดยมุ่งประเด็นเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยนั้น มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังกล่าวดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ
- 2.2 แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ
- 2.3 แนวความคิดเรื่อง Privatization
- 2.4 แนวความคิดเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (Public Service) ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มนุษย์มารวมกันอยู่เป็นประเทศ แต่ละประเทศก็มีลักษณะของบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากฝ่ายปกครอง และถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานของภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อบริการให้แก่ผู้รับบริการ มีนักวิชาการให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการที่ขอนำมากกล่าวพอสังเขปดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้กล่าวถึงแนวคิดของการให้บริการสาธารณะว่ามีอยู่ 5 ประการที่สำคัญคือ<sup>7</sup>

1. บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบ และวิธีดำเนินบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็น

<sup>7</sup>ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่ประจำและสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะจะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย

5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นถึงแม้ว่าจะมองแนวคิดของการให้บริการสาธารณะจำกัดขอบเขตอยู่เพียงหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์แล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นการมองว่าการให้บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนมิใช่เพียงบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้คุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นหลักการการให้บริการสาธารณะอันได้แก่ ความต่อเนื่องและความยุติธรรมในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งหลักการทั้งสองนี้ได้ถูกนำมาใช้ในการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการด้วย<sup>๕</sup>

บี เอ็ม เวอร์มา ได้ให้คำนิยามของการบริการสาธารณะ หมายถึง กระบวนการการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการ

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) ที่มีหน่วยงานภาครัฐที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่กระบวนการการผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (Output) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการประเมินผลจะช่วยให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการว่ามีประสิทธิภาพลักษณะเช่นใด

กิลเบิร์ต และเบอร์กเฮด นิยามว่า การให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญคือ 1) ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากรอันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก 2) กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ซึ่งหมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร 3) ผล (Results) หรือผลผลิต (Outputs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากมีการใช้ทรัพยากร และ 4) ความคิดเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ จากความหมายดังกล่าวเห็นว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิด

<sup>๕</sup>เรื่องเดียวกัน.

เชิงระบบกล่าวคือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการนำปัจจัยนำเข้าสู่กระบวนการผลิตและออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ<sup>9</sup>

ดังนั้นการให้บริการสาธารณะ ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญทางสังคมของรัฐที่จะต้องจัดให้มีและบริการอย่างทั่วถึง หน่วยงานภาครัฐจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่จะนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวจักรสำคัญ ในการขับเคลื่อนบริการสาธารณะสู่ประชาชน ประกอบกับวันที่ 14 มีนาคม 2532 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2532 ตั้งแต่วันที่ 12 เมษายน 2532 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงการบริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชนเกิดความพึงพอใจสาธารณะ และเพื่อตอบสนองความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชนทำให้การให้บริการสาธารณะถือเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>10</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งได้มีการพัฒนาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามแนวคิดเสรีนิยมภารกิจของรัฐแต่เดิมมุ่งเน้นในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ จึงต้องหันมาเน้นที่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ประสิทธิภาพ ศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ยังมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งหากระบบราชการที่รัฐควบคุมดูแลอยู่ไม่สามารถจัดการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชนแล้ว ระบบราชการก็จะกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความเจริญเติบโตของประเทศในที่สุด<sup>11</sup>

ประกอบกับประเทศไทยกำลังก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งจะต้องปรับปรุงทั้งระบบและโครงสร้างต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งต้องปรับปรุงในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจแล้ว การบริการประชาชนในระบบราชการถือเป็นหัวใจสำคัญ เพราะระบบราชการจะเป็นกลไกของรัฐที่จะแปรนโยบายของรัฐไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งมีประชาชนเป็นผู้ได้รับผลการปฏิบัติ นั้น ความพึงพอใจของประชาชนมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมโดยหลักและปัจจัยในการให้บริการประชาชนจะเป็นส่วนประกอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และข้าราชการ จะเกิดผลแก่ส่วนรวมอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนซึ่ง

<sup>9</sup> ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง. คู่มือการจัดการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ (ม.ป.ป.) 2539. หน้า 1-31.

<sup>10</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 161-184.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

รับบริการ ได้รับความสะดวก รวดเร็ว โดยหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลัก 4 ประการคือ<sup>12</sup>

### 1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะมาจากหลักกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 กำหนดว่า “บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นตามกฎหมาย ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับประโยชน์หรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันด้วย” อาจแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ความเสมอภาคในฐานะผู้ใช้บริการ และความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน<sup>13</sup>

### 2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำอย่างต่อเนื่อง ถ้ามีกรณีที่ต้องทำให้เกิดการหยุดชะงัก จะต้องมีการรับผิดชอบ ถ้าเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรท้องถิ่น องค์กรอิสระ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลต้องเข้าดำเนินการแทน ถ้าเป็นกรณีเอกชนเป็นผู้รับมอบหมายให้ดำเนินการ หน่วยงานที่เป็นคู่สัญญาต้องมีมาตรการลงโทษและเข้าดำเนินการแทน ซึ่งหลักแห่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจะส่งผลใน 3 ระดับคือ ระดับฝ่ายปกครอง ระดับพนักงานฝ่ายปกครอง และในระดับคู่สัญญา ลักษณะของความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการสาธารณะ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เช่น กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ต้องทำ 24 ชั่วโมง กิจการทางด้านการศึกษา การรักษาความสะอาด ฯลฯ

### 3. หลักว่าด้วยความเป็นกลางของการบริการ

ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะไม่ได้ หรือห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่

ฝ่ายปกครองที่เป็นคู่สัญญา ย่อมมีเอกสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาที่เป็นเอกชน ซึ่งอาจมีผลมาจากข้อกำหนดในสัญญา หรือจากข้อกำหนดในกฎหมายมหาชนก็ตาม เอกสิทธิของฝ่ายปกครองอาจแบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่มีการปฏิบัติตามสัญญาและกรณีที่มีการผิดสัญญากกล่าวคือ

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

## 1. เอกสิทธิของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการปฏิบัติตามสัญญา

1.1 ฝ่ายปกครองมีสิทธิในการกำกับ ควบคุม เพื่อให้เอกชนคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญา เช่น มาตรฐานการให้บริการ ค่าบริการ การจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น

1.2 ฝ่ายปกครองมีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้ฝ่ายเดียว แต่ต้องมีเป้าหมายเพื่อให้มีบริการสาธารณะที่เพียงพอ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือส่วนรวมเท่านั้น ส่วนข้อจำกัดในการแก้ไขข้อสัญญาของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวคือ การแก้ไขต้องไม่มากเกินไปจนเกินไป หรือแก้ไขในวัตถุประสงค์ของสัญญาไม่ได้ ส่วนกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้เอกสิทธิ์เปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียว แล้วทำให้เอกชนคู่สัญญาได้รับความเสียหาย เช่น ขาดทุนอย่างมาก และเป็นสร้างหนี้ใหม่ให้เอกชน เป็นต้น ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้เอกชนผู้เป็นคู่สัญญามีสิทธิเรียกค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนั้นได้

## 2. เอกสิทธิในกรณีที่มีการผิดสัญญา

2.1 กรณีที่ฝ่ายปกครองผิดสัญญา ทำให้การดำเนินการต้องล่าช้า หรือหยุดชะงัก ก่อให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายเอกชนที่เป็นคู่สัญญา เอกชนนั้นสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขอลเลิกสัญญาหรือเพื่อให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายได้

2.2 กรณีที่เอกชนผิดสัญญา ไม่ทำตามสัญญาหรือข้อตกลง ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเรียกค่าเสียหายหรือบังคับให้เอกชนทำตามสัญญา หรือเข้าดำเนินการเองได้<sup>14</sup>

## 4. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง พัฒนาตลอดเวลา เพื่อให้ทันกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม และเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ สถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป อาจมีผลใน 4 ระดับคือ

4.1 ระดับฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ต้องพัฒนาบริการสาธารณะของตนเองเสมอ เพื่อตอบสนองความต้องการและสร้างความพอใจให้ประชาชน

4.2 ระดับพนักงานของฝ่ายปกครอง ต้องยอมรับในผลที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้เสมอ

4.3 ระดับคู่สัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องพร้อมที่จะพัฒนาบริการสาธารณะที่ทำ ซึ่งรัฐมีสิทธิขอเปลี่ยนแปลง แก้ไขข้อสัญญาได้เพื่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้เสมอ

4.4 ระดับผู้ใช้บริการ ต้องยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก บริการสาธารณะ เพื่อความเหมาะสมและยอมรับในการ

<sup>14</sup>เรื่องเดียวกัน.

ปรับเปลี่ยนราคาค่าบริการ ซึ่งจะนำไปพัฒนาการบริการให้ดีขึ้น เช่น ขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า เพื่อเอาเงินไปพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ซื่ออุปกรณ์ ขยายกิจการ ฯลฯ

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น การบริการสาธารณะ เป็นภารกิจหลักของรัฐ ไม่ว่าจะทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวเชื่อมในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน เหล่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องตระหนักว่าตนคือผู้ให้บริการกับประชาชน โดยไม่เลือกปฏิบัติและต้องบริการอย่างเท่าเทียมกันด้วยความรวดเร็วและถูกต้อง ยึดหลักในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนด้วย การบริการที่ดีย่อมส่งผลให้ผู้ที่มาใช้บริการเกิดความพึงพอใจและสิ่งนั้นก็คือวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการบริการสาธารณะ<sup>15</sup>

## 2.2 แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

เดิมประเทศไทยปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและกระจายการรวมศูนย์อำนาจ แต่เนื่องจากระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและการกระจายการรวมศูนย์อำนาจมีความล่าช้าในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับประเทศไทยมีประชากรเพิ่มมากขึ้นทำให้การปกครองดูแลประชาชนได้ไม่ทั่วถึง จึงได้นำระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจมาใช้เพื่อให้สามารถดูแลและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ในรูปแบบของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร พัทธา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลโดยลักษณะการปกครองจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนกลางไปให้แก่ส่วนท้องถิ่นและในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของรัฐเดิมนั้นด้วย ซึ่งหมายความว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ต้องไม่ทำให้รัฐนั้นสูญเสียความเป็นรัฐเดี่ยวไปและไม่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแตกแยกออกเป็นรัฐเอกราชน้อยซึ่งจะทำให้ความเป็นเอกภาพของรัฐนั้นเสียไป<sup>16</sup>

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้สำหรับปกครองประเทศ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>16</sup> อุดม ทุมโฆสิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ แชนท โฟร์ พรินติ้ง จำกัด, 2552), หน้า 343-349.

สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยค้ำประกันเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นและประชาชนมากขึ้น ทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ทั้งในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุลยิ่งขึ้น การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ให้ฝังรากลึกกลงไปในระดับพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและการระดมทรัพยากร ความรู้ความสามารถจากประชาชนทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ และร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ได้บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตรวจสอบการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่

สำหรับแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้น มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายทฤษฎีโดยแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

ซึ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจมีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ สามารถแจกลงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่องค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเขาไปใช้อำนาจรัฐในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาลเหล่านี้ จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้นแต่อย่างใด<sup>17</sup>

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น<sup>18</sup>

<sup>17</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>18</sup>เรื่องเดียวกัน.

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจน ให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย เป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมทั้งอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชนหรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือ การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization)<sup>19</sup>

จากความหมายและลักษณะของการบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว แนวคิดในการบริการสาธารณะนั้นยังมีหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน

ซึ่งทั้งสองหลักการมีลักษณะที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ดังนี้<sup>20</sup>

<sup>19</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>20</sup>มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 167-201.



## 1. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งวิธีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการได้หลายวิธีการดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

1) โดยวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้นโดยหลักการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการด้วยวิธีการนี้จะดำเนินการต่อเมื่อฝ่ายปกครองต้องการควบคุมทิศทางของกิจการนั้น และฝ่ายปกครองต้องการบริหารกิจการนั้นด้วยทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ทางปกครองและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

2) โดยวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของตามหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นมีอยู่มากมาย ฉะนั้นกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นบางอย่าง ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ โดยวิธีการจ้างตามสัญญาของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งการให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญานั้นอาจทำได้ตามวิธีการของกฎหมายเอกชนหรือวิธีการตามกฎหมายมหาชน

3) โดยวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ โดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น หมายถึงวิธีการบริหารบริการสาธารณะประเภทที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยเอกชนนั้นได้รับค่าตอบแทนด้วยการได้รับสิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการได้ เช่น ตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติว่า “ในกรณีจำเป็นกรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน”

<sup>21</sup>เรื่องเดียวกัน.

4) โดยวิธีการจัดทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นในรูปแบบ “สหการ” ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งต้องการความเป็นเอกเทศทางการเงินและการบริหาร ซึ่งลักษณะของกิจการบริการสาธารณะในบางเรื่องต้องอาศัยความร่วมมือจากท้องถิ่นใกล้เคียง เพราะหากดำเนินการโดยลำพังอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมากหรือเกินงบประมาณที่จะดำเนินการได้เอง

5) โดยวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” โดยวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการดำเนินกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นในองค์กรนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือควบคุมการบริหารงานขององค์กรนั้น ในการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งได้ตามกฎหมายเอกชนหรือตามกฎหมายมหาชน<sup>22</sup>

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาคเอกชน

การพัฒนาประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่ความเจริญเติบโตของประเทศเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีอัตราความเจริญสูง แต่ในขณะที่ต่างจังหวัดของประเทศเจริญเติบโตน้อย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้ริเริ่มนโยบายที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่นให้มากขึ้นโดยสนับสนุนให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลมีนโยบายปรับปรุงบทบาทและประสิทธิภาพ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมุ่งหวังให้เป็นแกนนำการพัฒนาชุมชนในเขตเมืองได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จากนโยบายดังกล่าวส่งผลให้แนวความคิดเรื่อง Privatization ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย<sup>23</sup>

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>23</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์. กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 264 – 283.

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูป (Privatization)

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการแปรรูป หรือ Privatization มีแนวความคิดที่หลากหลาย และมีทฤษฎีอ้างอิงต่าง ๆ ที่อ้างอิงมากมาย อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ Privatization กล่าวคือ

ศาสตราจารย์ David Heald แสดงความเห็นว่าการแปรรูป นั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านความคิดและสถานะทางการเมือง ที่มีต่อบทบาทด้านการตลาดและบทบาทของรัฐต่อสถานะเศรษฐกิจสังคม โดยความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยปี ค.ศ. 1945 ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็มีความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพการวางแผนและการควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น Privatization จึงเป็นเรื่องที่มีขอบเขตครอบคลุมถึงนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมาย ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องประเมินให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้นำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ประโยชน์เพื่อลดบทบาทของรัฐ ด้วยการกล่าวอ้างประเด็นเสรีภาพและประสิทธิภาพ<sup>24</sup>

ศาสตราจารย์ Seizaburo Sato กล่าวว่า Privatization คือ การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์กรของภาครัฐบาล หรือกิจการรัฐวิสาหกิจด้วยการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งโดยการคำนึงถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ประกอบกับการควบคุมจากรัฐบาลสำหรับนักวิชาการของประเทศไทยที่สำคัญที่ได้ให้นิยามว่า Privatization ได้แก่

ดร. ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์ กล่าวว่า “การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ” หรือ “การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน” หรือ Privatization มีความหมายมากมายขึ้นอยู่กับว่าผู้ใช้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่บริการสาธารณะไปในทิศทางใด สำหรับการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐนั้นเป็นแนวคิดในเชิงอุดมการณ์ และเป็นแนวความคิดที่มีความหมายเชิงวิธีการด้วย จึงได้นำเสนอรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ แบ่งได้เป็น 9 ลักษณะดังนี้<sup>25</sup>

1. รูปแบบการถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ (Withdrawal from Service Provision) หมายถึง รัฐไม่สนใจจัดผลิต สินค้าหรือบริการชนิดหนึ่ง ๆ อีกต่อไป ทั้งนี้อาจจะด้วยเหตุผลเพราะสินค้าหรือบริการที่ว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิตอีกต่อไป รวมถึงรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิตอีกต่อไป หรือไม่มีอุปสงค์สำหรับสินค้าหรือบริการนั้น ๆ หรือเอกชนได้มีการจัดผลิตสินค้าหรือบริการนั้นสนอง

<sup>24</sup> [www.senate.go.th/web-seuate/research48/pdf/serie1/ko3.pdf](http://www.senate.go.th/web-seuate/research48/pdf/serie1/ko3.pdf) หน้า 1-13.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

ผู้บริโภครู้แล้ว ถ้าสินค้าหรือบริการที่รัฐเลิกจัดผลิตนั้นยังคงเป็นสินค้าหรือบริการที่มีคุณค่าและผู้บริโภคยังมีความต้องการอยู่ จะมีกลไกบางอย่างเกิดขึ้นตามครรลองระบบตลาดที่ทำให้เอกชนร่วมมือกันจัดผลิตสินค้าหรือบริการนั้น ๆ ซึ่งในกรณีนี้ผู้บริโภครู้ก็ต้องเสียค่าบริการแก่ผู้ผลิตเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการนั้น ๆ

2. การขายกิจการ (Divestiture) คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้จะหมายถึงรัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐวิสาหกิจที่นี้อาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยืดมาจากเอกชน หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยการริเริ่มของรัฐ การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีกิจการทั้งหมด รัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ รัฐมีรายได้จากการขายกิจการถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในกรณีของการขายกิจการที่ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กิจการที่ขาดทุนดังกล่าว

3. การเข้าร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public-Private Venture) เป็นรูปแบบหนึ่งของรัฐที่เข้าดำเนินการเอง กลับเข้าไปแทรกแซงในระบบตลาดในรูปของกระทรวง ทบวง กรม และในรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐเข้าดำเนินการโดยร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและทุนของเอกชนและของรัฐ ในกิจการที่รัฐได้สรุปแล้วว่าเป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น จัดเป็นการร่วมเสี่ยงระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการ เช่นในกรณีที่รัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วน การลงทุนในลักษณะนี้อาจเป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้ สัดส่วนของการร่วมลงทุนแปรได้หลายลักษณะ ซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องวินิจฉัยเป็นกรณี ๆ ไป

4. การจ้างเหมา (Contracting Out) การให้บริการโดยรัฐนั้นโดยปกติแล้วจะผ่านส่วนราชการโดยตรงหรือผ่านรัฐวิสาหกิจ แต่ในหลักการและแนวปฏิบัติที่เพิ่มความนิยมมากขึ้นในทุกวันนี้ การให้บริการโดยรัฐนั้นอาจมาในรูปที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน นั่นคือ รัฐจ้างเหมาให้เอกชนเป็นผู้ผลิต (Contracting Out)

นอกจากจะเป็นการจ้างเหมาให้เป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการแล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจจ้างเอกชนเป็นคณะผู้จัดการดำเนินการแทนก็ได้ อนึ่งการจ้างเหมาในบริบทของการแปรรูปกิจการของรัฐนี้ ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการเอกชนแต่อย่างใด อาจเป็น

หน่วยงานเอกชนอื่นที่ไม่แสวงหากำไร (เช่น มูลนิธิ) หรือหน่วยงานของรัฐต่างระดับ (หน่วยงานส่วนท้องถิ่น) ก็ได้<sup>26</sup>

การให้เอกชนรับจ้างเหมาไปดำเนินกิจการนี้ จะบังเกิดผลดีก็ต่อเมื่อกระบวนการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อการนี้เปิดโอกาสให้แข่งขันกันประมูลงานไปทำ ผู้ใดเสนอราคารับจ้างที่ต่ำที่สุด (ที่สามารถทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนด) ก็จะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินการ การประหยัดจากการจ้างเหมาจึงจะบังเกิดขึ้นแก่รัฐ

5. การให้สัมปทาน (Franchising) การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และรับเป็นภาระในด้านการเงิน รัฐโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเอกสิทธิ์ดังกล่าว จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างพร้อมกับให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวง หรือค่าที่เรียกในชื่ออื่น ๆ เอกสิทธิ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้อาจเป็นสิทธิสมบูรณ์ที่ครอบครองแต่ผู้เดียว (กลายเป็นผู้ผูกขาด) หรือเป็นสิทธิที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ก็ได้

เช่นเดียวกับกรณีการจ้างเหมา ประโยชน์ที่รัฐจะได้รับนั้นจะสูงสุดก็ต่อเมื่อมีการแข่งขันกันในหมู่ผู้ประกอบการเอกชน เพื่อแย่งชิงเอกสิทธิ์ที่รัฐจะมอบให้แก่ผู้ประกอบการที่เสนอให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุดและสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้<sup>27</sup>

6. การให้เช่า (Leasing) การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ (เช่น ที่ดิน โรงงาน สำนักงาน กิจการ) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ โดยการดำเนินการของรัฐ หรือปล่อยให้ว่างเปล่าเพราะไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การให้เอกชนเช่าจึงเป็นทางเลือกหนึ่ง การให้เช่าเน้นความชั่วคราวของการโอนภาระการจัดการทรัพย์สินจากองค์กรในภาครัฐไปอยู่ในมือขององค์กรในภาคเอกชน ทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถประกนรายได้จำนวนหนึ่งที่แน่นอนจากการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น และสามารถเรียกคืนทรัพย์สินเพื่อมาจัดการเองหรือเพื่อทำประโยชน์อื่นใดได้เมื่อสถานการณ์เหมาะสม เงื่อนไขการให้เช่าและค่าเช่าทรัพย์สินก็เป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น ๆ

<sup>26</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>27</sup>เรื่องเดียวกัน.

วิธีแบบเทอร์นคีย์ (Turn - Key) เมื่อใช้ในความหมายกว้าง จัดได้ว่าเป็นการให้เช่ารูปแบบหนึ่ง วิธีให้เช่าแบบเทอร์นคีย์ หรือการเช่าสมบูรณ์แบบนี้เป็นวิธีการที่รัฐให้เอกชนจัดการดำเนินการทรัพย์สินชิ้นหนึ่ง (เช่น ที่ดินแปลงหนึ่ง) นับตั้งแต่ขั้นพัฒนา จวบจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์และได้ดำเนินการไปแล้วอย่างเป็นปกติ โดยผู้ประกอบการเอกชนจะต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายพัฒนาและก่อสร้าง (เมื่อจำเป็น) จนทรัพย์สินนั้นออกมาในรูปแบบที่ตกลงกัน (เช่น การพัฒนาที่ดินเป็นศูนย์การค้า เป็นศูนย์บริการอากาศยาน เป็นโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น) และดำเนินกิจกรรมที่ทำให้เกิดรายได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินพื้นฐาน (เช่น ที่ดิน) จะได้ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นเงินก้อน (ก็ได้) และหรือเป็นเงินรายปีเป็นระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อสิ้นสุดเวลาดังกล่าวก็ได้คืนทรัพย์สินชิ้นนั้น (ในสภาพที่ได้มีการพัฒนาแล้ว) คืนแก่รัฐ โดยนับแล้วค่าเช่าส่วนหนึ่งที่รัฐพึงจะได้รับ รวมทั้งรายได้ในการดำเนินกิจการนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่ง ก็จะตกเป็นของผู้ประกอบการเอกชนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้าง รวมทั้งการจัดการ วิเคราะห์สมบูรณ์แบบหรือวิธีเทอร์นคีย์นี้ เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ ที่ลดภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนาและบริหารกิจการที่เกี่ยวข้อง<sup>28</sup>

7. การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน (Voucher and Grant) การให้ตัวรับบริการแก่ผู้บริโภค (Voucher) เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการที่กำหนดไว้ในตัวรับบริการ เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ ตัวรับบริการเป็นคูปองที่มีมูลค่าที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับสินค้าหรือบริการชนิดที่กำหนดไว้ ผู้บริโภคสามารถใช้ตัวรับบริการดังกล่าวไปใช้ซื้อสินค้าหรือบริการกับผู้ผลิตเอกชนในตลาดเฉพาะที่ยินยอมรับตัวรับบริการดังกล่าว ซึ่งผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อจากผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการที่ดีที่สุด ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อมต้องแข่งขันกันเช่นกรณีอื่น ๆ เพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ตัวรับบริการที่ได้จากการขายสินค้าหรือบริการก็นำไปแลกเป็นเงินสดจากรัฐ วิธีการนี้รัฐเป็นผู้จัดการผลิตหรือจัดหาสินค้าหรือบริการนั้น เพียงแต่ไม่ยอมเป็นผู้ผลิตเองโดยตรง ผู้บริโภคมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการจากระบบตลาด อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการขยายตัวของบทบาทผู้ผลิตเอกชนในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยรัฐเป็นผู้จุนเจือทางการเงินแต่ไม่ต้องมีภาระในการผลิตเอง<sup>29</sup>

การให้เงินอุดหนุน (Grant) เป็นรูปแบบของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐในทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการ แต่เงินอุดหนุนนั้นเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในขณะที่ผู้บริโภคก็ต้องซื้อหาสินค้าหรือบริการจากผู้ผลิตเหล่านี้โดย

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน.

จ่ายราคาตามที่ตลาดกำหนด อย่างไรก็ตาม ราคาดังกล่าวอาจเป็นราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริง เนื่องจากผู้ผลิตได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดไป วิธีนี้ใช้หลักการเดียวกับการให้ตัวรับบริการ โดยรัฐสนับสนุนให้มีการจัดผลิตสินค้าหรือบริการนั้น ๆ โดยรัฐไม่ได้ผลิตเอง กลับให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เงินอุดหนุนที่ให้แก่อุบัติเอกชน (ซึ่งอาจเป็นเพียงรายเดียว หรือหลาย ๆ รายก็ได้) แล้วแต่ลักษณะของสินค้าหรือบริการและขนาดของการผลิต) การให้เงินอุดหนุนแก่อุบัติเอกชน จัดเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐสามารถลดภาระที่จะต้องดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการด้วยตนเอง

8. การเก็บค่าบริการ (User Charge) เป็นวิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนในการจัดผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ค่าบริการที่เก็บได้ก็จะเป็นเงินที่นำไปจุนเจือค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของผู้บริโภค ในภาครัฐการให้บริการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยปกติจะมาในรูปของการจัดผลิตและแจกจ่ายให้ประชาชนโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการแต่อย่างใด เงินที่ใช้จุนเจือค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงาน ก็จะมาจากการเรียกเก็บภาษี ประชาชนจำนวนหนึ่งที่รับบริการที่รัฐจัดผลิตอาจเสียเงินเพียงเล็กน้อย (เช่น ค่าธรรมเนียม) หรือไม่เสียเลยก็ได้<sup>30</sup>

เมื่อรัฐหันมาใช้วิธีการของเอกชนโดยเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริโภคบริการนั้น ๆ เท่ากับการให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นทั้งหมดหรือบางส่วน (ตามหลัก Full-cost Recovery) ส่วนนโยบายที่เลือกใช้ โครงสร้างของราคาค่าบริการที่รัฐเรียกเก็บอาจมาในลักษณะง่าย ๆ ราคาเดียวหรือในลักษณะที่ซับซ้อนโดยมีหลายราคาตามประเภทของผู้บริโภค และปริมาณของการใช้ประโยชน์ การเสียค่าบริการโดยตรงนี้จะช่วยทำให้ผู้บริโภคเห็นมูลค่าของรายจ่ายในการผลิตบริการนั้น ๆ และมีการปรับตัวในเชิงปริมาณที่ใช้ตามระดับราคาที่เรียกเก็บ รัฐในฐานะผู้ผลิต (โดยรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการ) จะได้รับรู้ระดับปริมาณที่ควรผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

9. การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ (Liberalization) มีความหมายใกล้เคียงกับ “การยกเลิกการควบคุม” (Deregulation) และมักนิยมใช้ควบคู่กันในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ การยกเลิกการควบคุมนี้ใช้ในสภาพการณ์ที่อุตสาหกรรมหนึ่งกิจการหนึ่งถูกรัฐเข้าควบคุมในแง่มุมต่าง ๆ (เช่น จำนวนผู้ประกอบการ ระดับราคาที่เรียกเก็บจากผู้บริโภค อัตราค่าไรทิสทางการขยายตัวของกิจการ เป็นต้น) ทำให้รัฐรู้สึกว่าอุตสาหกรรมนั้นดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการพัฒนา ผู้บริโภคได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำ หรือไม่ได้รับการตอบสนอง

<sup>30</sup>เรื่องเดียวกัน.

ในลักษณะที่เพิ่มสวัสดิการของผู้บริโภค ระเบียบกฎหมายที่รัฐกำหนดนี้โดยทั่วไปทำให้เกิดภาวะการผูกขาดของผู้ผลิตเอกชน อันเป็นอุปสรรคของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นผลเสียต่อผู้บริโภค<sup>31</sup>

ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาดเสียเอง ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นไม่แตกต่างไปจากกรณีของผู้ผลิตเอกชน ดังนั้น แนวความคิดของ “การยกเลิกการควบคุม” ครอบคลุมไปถึงกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดด้วย ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาด การยกเลิกการควบคุมถือการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตเอกชนเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตสนองผู้บริโภค อันเป็นการลดภาระของรัฐในการที่ต้องลงทุนขยายกิจการ และการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน ในการสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยรวม ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ การยกเลิกหรือการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้กำกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน (เพื่อสนองผู้บริโภค) และความคล่องตัวในการปรับตัวแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและยกเลิกการควบคุม เป็นรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ที่การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันในระหว่างเอกชนด้วยกัน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้บริโภค ด้วยการยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคของการแข่งขันโดยตรง หรือเพื่อความคล่องตัวของระบบที่สนับสนุนการแข่งขัน การแข่งขันเป็นตัวการที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตและการเพิ่มพูนประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ที่ผู้บริโภคจะได้รับแน่นอน การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมนี้ ไม่ได้คลุมไปถึงการยกเลิกกฎหมายที่ประเภทที่จะช่วยประกันหรือเพิ่มผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่กระทบสวัสดิภาพของผู้บริโภค กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสินค้าหรือบริการ ยังต้องมีอยู่และต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดตามสภาพที่ควรจะเป็น

## 2.4 แนวความคิดเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย

### 2.4.1 ความหมายของขยะมูลฝอย

ความหมายของคำว่า “ขยะมูลฝอย” (Solid Waste) มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมถึงของเสียหรือวัสดุที่เหลือใช้จากกิจกรรมต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินชีวิต โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและศึกษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้นิยามของคำว่า “ขยะมูลฝอย” หมายถึง เศษของเหลือทิ้งจาก

<sup>31</sup>เรื่องเดียวกัน.



ขบวนการผลิตและการใช้สอยของมนุษย์ ขยะอาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามแหล่งที่ก่อให้เกิดขยะ เช่น ขยะจากบ้านเรือนที่พักอาศัยมีลักษณะเป็นเศษอาหาร เศษผ้าและเศษของที่ไม่ใช้แล้ว เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และกากของเสียหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ให้คำจำกัดความของ “ขยะมูลฝอย” ไว้ดังนี้<sup>32</sup>

ขยะมูลฝอย หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษมูลสัตว์ และซากสัตว์รวมตลอดถึงวัสดุอื่น ๆ ซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น ๆ

ขยะมูลฝอย ยังมีความหมายครอบคลุมถึงเศษของเหลือใช้ที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ถูกทิ้งจากชุมชน ได้แก่ บ้านพักอาศัย ร้านค้า เขตพาณิชย์กรรม อาคารสำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม กลุ่มธุรกิจบริการต่าง ๆ และจากเขตเกษตรกรรม

สิ่งปฏิกูล หมายถึง อุจจาระและปัสสาวะ รวมถึงวัสดุอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งสกปรก โสโครกและมีกลิ่นเหม็น

ของเสียที่เป็นอันตราย หมายถึง ของเสียหรือสิ่งที่เจือปนด้วยของเสีย ที่มีปริมาณความเข้มข้นหรือคุณสมบัติทางด้านกายภาพ เคมีหรืออื่น ๆ ที่อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการตายหรือการเจ็บป่วยทั้งที่รักษาได้ และไม่สามารถรักษาได้ ตลอดจนทำให้เกิดมีแนวโน้มจะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่ได้มีการจัดการที่เหมาะสมในการบำบัด เก็บกักหรือกำจัด<sup>33</sup>

#### 2.4.2 การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

สำหรับการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล นั้นหมายถึง หลักการในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งการเก็บชั่วคราว การรวบรวม การขนถ่าย การขนส่ง การแปรรูป และการกำจัดขยะ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดทางสุขอนามัย เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรม ความสวยงาม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และที่สำคัญที่สุด คือการยอมรับของสังคมในการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยวิชาการในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ได้แก่ การบริหาร การเงิน กฎหมาย การวางแผนและวิศวกรรม โดยการจัดการที่ได้ต้องพิจารณาความเหมาะสมในทุกแง่มุม เช่น การเมือง ผังเมือง เศรษฐศาสตร์ สาธารณสุข สังคม วิศวกรรม ฯลฯ

<sup>32</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คู่มือการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เล่ม 8 : การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (2539) หน้า 1-7.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

หากพิจารณาถึงวิกฤตการณ์ด้านขยะมูลฝอยของประเทศไทยแล้ว พบว่า ร้อยละ 40 ของปริมาณขยะมูลฝอยจากชุมชนทั่วประเทศที่เกิดขึ้นประมาณ 37,000 ตันต่อวัน ยังตกค้างตามสถานที่ต่าง ๆ และร้อยละ 76.1 ของขยะมูลฝอยทั้งหมดมีการกำจัดอย่างไม่ถูกหลักสุขาภิบาลซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวางและรุนแรงทั้งในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยของประชาชน และความขัดแย้งของคนในสังคมซึ่งนับจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ในขณะที่อัตราการเพิ่มขึ้นของขยะมูลฝอยทั่วประเทศมีประมาณร้อยละ 4.4 ต่อปี<sup>34</sup> ประกอบกับประเทศไทยยังขาดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ดีและมีประสิทธิภาพ เช่น การลดการสร้างขยะมูลฝอยของประชาชน การหมุนเวียนนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมากในทางปฏิบัติของคนในสังคม

โดยทั่วไปประชาชนยังขาดจิตสำนึกและพฤติกรรมในการลดปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และความร่วมมือในการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ อันมีผลทำให้การจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันต้องอาศัยการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นหลัก ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

#### 2.4.3 ทฤษฎีและแนวคิดการจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วม

Coninck และคณะ ได้อธิบายถึงการแก้ไขปัญหามลพิษขยะมูลฝอยไว้ว่า การกำหนดแนวทางเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษขยะมูลฝอยได้อย่างแท้จริง แต่การวางแผนการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องขึ้นอยู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องผสมผสานเข้ากับเทคโนโลยีการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ปัจจัยพื้นฐานของการจัดการขยะมูลฝอยที่ดีต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ<sup>35</sup>

- หลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)
- หลักการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection) และ
- หลักการความรับผิดชอบของประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Responsibility and Citizen Participation)

โดยหลักการทั้งสามต้องอยู่บนพื้นฐานการทำงานร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและการตัดสินใจร่วมกันกับนักวางแผน ผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มผลประโยชน์ และผู้ตัดสินใจ เพื่อให้การวางแผนการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ เป็นไปอย่างครอบคลุมในหลายมิติ

<sup>34</sup>เรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

<sup>35</sup>Coninck.P.D., et, at, *Citizen Involvement in Waste Management : An Application of the STOPER Model Via An Informed Consensus Approach*, *Environmental Management*, 23 p 87 – 94.

ของการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดวงจรของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ปัญหาขยะมูลฝอย ตั้งแต่ขั้นตอนแรกสุดจนถึงขั้นตอนการวางแผนจัดการขยะมูลฝอยร่วมกัน เช่น การทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ การลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะไปกำจัด ณ บ่อฝังกลบขยะมูลฝอยเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดและคัดเลือกพื้นที่บ่อกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน การรณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักต่อปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และเห็นว่าปัญหาร่วมกันของชุมชนนั้น รวมทั้งการวางแผนร่วมกันในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนด้วย

สำหรับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น มีหลักการและแนวคิดที่สำคัญในการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันทั้งทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้การบริหารจัดการที่คืบหน้าไปสู่การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ประกอบด้วย

1. การจัดการขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร ซึ่งเป็นการส่งเสริมและพัฒนากิจการขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบใน 4 ขั้นตอนคือ

- การลดปริมาณขยะมูลฝอย (Reduction) กล่าวคือ ต้องมีการสร้างเสริมจิตสำนึกของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร พลังงาน และสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงหรือลดการสร้างขยะมูลฝอย

- การนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการการใช้ซ้ำ (Reuse) การซ่อมแซมกลับมาใช้ใหม่ (Repair) และการแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)

- การหลีกเลี่ยงการใช้มูลฝอยอันตรายหรือไม่คุ้มค่า (Rejection) ได้แก่ การไม่ใช้สารเคมีบางชนิดที่กำจัดยากหรือเป็นขยะมูลฝอยอันตราย เช่น โฟม เป็นต้น

- การกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ กล่าวคือ การนำขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ไม่ได้แล้วมากำจัด ซึ่งมีวิธีการกำจัด 3 วิธีคือ การทำปุ๋ยหมัก การเผา และการฝังกลบ<sup>36</sup>

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากขยะมูลฝอยเป็นปัญหาร่วมของทุกคนและเป็นปัญหาของสังคม ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการกับปัญหาขยะมูลฝอยทั้งในฐานะเป็นผู้สร้างปัญหาและเป็นสมาชิกสังคมที่มีความรับผิดชอบในการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับการจัดการขยะมูลฝอย

3. การใช้หลักการ “ใครสร้างขยะมูลฝอย คนนั้นจ่าย” หรือที่เรียกกันว่า Polluter Pay Principle : PPP ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายด้วยการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมขยะ

<sup>36</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 89.

มูลฝอยทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ การเก็บภาษีขยะมูลฝอยเพิ่มจากบริษัทผู้ผลิตสินค้าที่สร้างขยะมูลฝอยปริมาณมาก แต่ลดภาษีแก่บริษัทที่ใช้วัตถุดิบจากวัสดุรีไซเคิล และเก็บภาษีขยะมูลฝอยจากครัวเรือนตามสัดส่วนของปริมาณขยะมูลฝอยที่ครัวเรือนสร้างขึ้นและเก็บในอัตราก้าวหน้า

4. การปลูกฝังจิตสำนึก และค่านิยมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และสร้างเสริมจิตสำนึกสาธารณะในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่ดีในการส่งเสริมพฤติกรรมกรรมกรมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย<sup>37</sup>

**2.4.4 ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ความรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

สำหรับสถานการณ์ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1. ขยะมูลฝอยชุมชน

จากข้อมูลในรายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย โดยกรมควบคุมมลพิษพบว่าในปี พ.ศ. 2545 มีอัตราการเกิดขยะมูลฝอยชุมชน 39,178 ตันต่อวัน เป็นขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร 9,521 ตันต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 24 ของขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ส่วนขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา มีอัตราการเกิดเท่ากับ 12,046 ตันต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 31 และขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้นนอกเขตเทศบาลหรือในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลประมาณวันละ 17,632 ตันต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 45<sup>38</sup>

ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 คิดเป็นอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในพื้นที่ต่าง ๆ โดยอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครมีอัตราที่สูงที่สุดคือ 1.63 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ส่วนในเขตพื้นที่ภาคกลาง ภาคตะวันออก และเขตปริมณฑล มีอัตราการเกิดขยะมูลฝอยรองลงมา คือประมาณ 1.21 กิโลกรัมต่อวัน โดยมีอัตราการเกิดขยะมูลฝอยเฉลี่ยทั่วประเทศ คือ 0.62 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน<sup>39</sup>

### 2. ขยะมูลฝอยอันตรายชุมชน

จากการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลปริมาณของขยะมูลฝอยอันตรายชุมชนในประเทศไทย โดยกรมควบคุมมลพิษ พบว่าในปี พ.ศ. 2545 มีปริมาณขยะมูลฝอยอันตราย

<sup>37</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 89.

<sup>38</sup>กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย. บริษัท มีเดีย โกลด์ จำกัด กรุงเทพฯ 2542.

<sup>39</sup>เรื่องเดียวกัน.

ชุมชน 380,000 ตัน<sup>40</sup> โดยเป็นขยะมูลฝอยอันตรายชุมชนจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณร้อยละ 40 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณร้อยละ 20 ภาคเหนือประมาณร้อยละ 13 ภาคใต้ประมาณร้อยละ 11 ภาคกลางประมาณร้อยละ 10 และภาคตะวันออกประมาณร้อยละ 6 ปัญหาขยะมูลฝอยอันตรายชุมชนเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในระดับที่สูงกว่าขยะมูลฝอยชุมชนทั่วไป รวมทั้งยังขาดมาตรการและข้อกำหนดที่ชัดเจนในการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งด้านการคัดแยก การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการกำจัดทำลาย<sup>41</sup>

### 3. ขยะมูลฝอยติดเชื้อ

จากข้อมูลในรายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย โดยกรมควบคุมมลพิษพบว่า ในปี พ.ศ. 2545 มีขยะมูลฝอยติดเชื้อเกิดขึ้นประมาณ 15,300 ตันและปริมาณขยะมูลฝอยติดเชื้อในปี พ.ศ. 2545 นั้น พบว่ามีปริมาณ 16,000 ตัน ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2544 ประมาณร้อยละ 4.3<sup>42</sup>

มีโรงพยาบาลกว่า 1,400 แห่ง และคลินิกหรือสถานพยาบาลขนาดเล็กกว่า 24,000 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งขยะมูลฝอยติดเชื้อเหล่านี้ร้อยละ 75 จะถูกกำจัดโดยการเผาในเตาเผาของโรงพยาบาล อีกร้อยละ 17 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปกำจัด ที่เหลืออีกร้อยละ 8 ถูกนำไปทิ้งร่วมกับขยะชุมชนทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นขยะมูลฝอยจากคลินิกหรือสถานพยาบาลขนาดเล็ก<sup>43</sup>

### 4. แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.1 ขยะมูลฝอยชุมชน

กรุงเทพมหานครสามารถเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยได้ถึงร้อยละ 99 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน ประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลมีประมาณร้อยละ 70 ถึง 85 ในขณะที่สามารถกำจัดได้เพียงร้อยละ 30 ถึง 40 ของปริมาณขยะมูลฝอยดังกล่าว สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลฝอยนอกเขตเทศบาลมีค่อนข้างต่ำประมาณร้อยละ 20 ถึง 30 และสามารถนำไปกำจัดได้เพียงร้อยละ 5 ถึง 10 เท่านั้น<sup>44</sup>

<sup>40</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>41</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>42</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>43</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>44</sup>เรื่องเดียวกัน.

แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยที่รัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว ได้แก่ การสนับสนุนการคัดแยกขยะมูลฝอยและกลไกการเรียกคืนผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอย การจัดการสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์

#### 4.2 ขยะมูลฝอยอันตรายชุมชน

ในระหว่างที่ผ่านมามีการแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยอันตรายชุมชน โดยเริ่มจากกรุงเทพมหานคร โดยในปี พ.ศ. 2540 ได้จัดการถึงพิเศษสีเทาฝาแดงไว้ตามแหล่งชุมชนห้างสรรพสินค้า และสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง จำนวนประมาณ 2,000 ใบ และพบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึงปี พ.ศ. 2542 สามารถรวบรวมขยะมูลฝอยอันตรายชุมชนโดยเฉลี่ยได้เพียง 20 กิโลกรัมต่อวันเท่านั้น<sup>45</sup> ในปี พ.ศ. 2543 กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการปรับปรุงรถเก็บขนขยะมูลฝอยชุมชนทั่วไปให้มีช่องเก็บขยะมูลฝอยอันตรายชุมชนพิเศษแยกออกจากช่องสำหรับรวบรวมขยะมูลฝอยชุมชนทั่วไป เป็นจำนวน 40 คัน ทำให้ปี พ.ศ. 2543 สามารถรวบรวมขยะมูลฝอยอันตรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 190 กิโลกรัมต่อวัน โดยขยะมูลฝอยอันตรายชุมชนเหล่านี้จะถูกเก็บรวบรวมไว้ชั่วคราว ณ สถานีขนถ่ายขยะมูลฝอยที่อ่อนนุช หนองแขม และท่าแร้ง เพื่อรอการส่งไปกำจัดทำลายที่ศูนย์กำจัดจากอุตสาหกรรมต่อไป<sup>46</sup>

#### 4.3 ขยะมูลฝอยติดเชื้อ

การจัดการขยะมูลฝอยติดเชื้อมีการดำเนินการกำจัดด้วยวิธีที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการกำจัด ณ แหล่งกำเนิดด้วยวิธีการเผาในเตาของโรงพยาบาล คิดเป็นอัตราส่วนประมาณร้อยละ 72 ของขยะมูลฝอยติดเชื้อทั้งหมด<sup>47</sup> ส่วนที่เหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับไปกำจัดต่อ

สำหรับโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขประมาณ 880 แห่งทั่วประเทศนั้นเป็นโรงพยาบาลที่มีเตาเผาขยะมูลฝอยติดเชื้อเกือบทุกแห่ง แต่มีโรงพยาบาลจำนวนเพียง 22 แห่ง ที่มีเตาเผาอยู่ในสภาพสมบูรณ์ คือมีระบบป้อนข้อมูลขยะมูลฝอยติดเชื้ออัตโนมัติ ระบบควบคุมมลพิษทางอากาศ และระบบการกำจัดน้ำเสียเบื้องต้น อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 89 ของเตาเผาขยะมูลฝอยติดเชื้อของโรงพยาบาลเหล่านี้ยังสามารถใช้งานได้ดี โดยมีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่เริ่มชำรุดหรือมีสภาพเก่าจนไม่สามารถใช้งานในการเผาขยะมูลฝอยติดเชื้อได้<sup>48</sup>

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน.

#### 2.4.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหัวใจหลักสำคัญทางโครงสร้างองค์กรของ การปกครองที่เป็นกลไกในการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยระดับพื้นฐานของสังคม สิทธิและ การมีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานกำหนดให้ประชาชนต้องมีบทบาทและหน้าที่ต่อการปกครองขั้นพื้นฐาน มากขึ้น ตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งเทศบาล สภาตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มาจนกระทั่ง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 78 ที่บัญญัติว่า<sup>49</sup>

รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ประกอบกับตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การปกครองส่วน ท้องถิ่น มาตรา 282 – 290 มีแนวทางการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ซึ่งได้กระจายอำนาจดังกล่าวไว้ กล่าวคือ

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตาม หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่ง หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีแนวทางและสามารถ ดำเนินการและพัฒนากิจกรรมได้หลากหลายมากขึ้น

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจ หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

<sup>49</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

มาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมี สิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น นั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมี สารสำคัญดังต่อไปนี้ (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และ (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของ ประชาชนในพื้นที่

และบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีดังนี้

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้อง ขอดต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอตาม วรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาคด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการ ตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหลายมาตรายังไม่ได้ถูกนำมา ปฏิบัติ การเคลื่อนตัวของการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ยังคงมีรูปแบบเดิม ซึ่ง ยังไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะมาตรา 287 ที่กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่มากขึ้นและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ต้องการ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นต่อการบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและ รองรับการพัฒนาการเจริญของพื้นที่ตนเอง ถ้าพิจารณาเป้าหมายของการกระจายอำนาจและ



กิจกรรมที่มีการกระจายออกไปสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมา จะพบว่า ภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและด้านศิลปวัฒนธรรม จารัตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>50</sup>

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ แล้ว บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่ง คือ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของชุมชน นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ภารกิจ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาให้มีความสอดคล้อง กับยุคสมัยมาเป็นลำดับ จวบจนปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองไว้ด้วย ตามกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่สำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ฯลฯ มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น ยังคงประสบปัญหาและมีอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นสำหรับประเทศไทยเพียงประเทศเดียว แต่เป็นปัญหาระดับนานาชาติ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายกำลังประสบปัญหาดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

<sup>50</sup>โปรดดูพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยโดยมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

#### 3.1 วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยแบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น

1. การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทบัญญัติตามกฎหมาย แนวนโยบายภาครัฐและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ในลักษณะ Documentary Research ทั้งในแง่ทฤษฎีและผลของการวิจัยที่ปรากฏอยู่แล้วในลักษณะข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

2. การสำรวจภาคสนาม (Survey Research) ตามสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ เป้าหมายด้วยการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ ประกอบด้วย

#### 3.2 ประชากรกลุ่มเป้าหมาย

1. ประกอบด้วยผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่จังหวัดฝั่งอ่าวไทย โดยคัดเลือกคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี หัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่จังหวัดฝั่งอันดามัน โดยคัดเลือกคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตัวแทนชุมชนแบบประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดภูเก็ต โดยกลุ่มประชากรเป้าหมายของพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นได้แก่ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เทศบาลเมืองนาสาร อำเภอนาสาร เทศบาลเมืองเกาะสมุย จังหวัดเกาะสมุย ส่วนประชากรกลุ่มเป้าหมายของจังหวัดภูเก็ตนั้นได้แก่ เทศบาลนครภูเก็ต เมืองภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง อำเภอป่าตอง จังหวัดภูเก็ต

### 3.3 วิธีการจัดเก็บข้อมูล

#### 1. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

1.1 การเก็บข้อมูล การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยหลายวิธี คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสังเกตการณ์ภาคสนาม (Field Observation) โดยมีรายละเอียดวิธีการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

(1) การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ กฎหมายต่าง ๆ และบทความจากวารสาร ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

(2) การเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยวิธีการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์แบบกลุ่มและ/หรือการสัมภาษณ์เดี่ยว ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้จัดส่งประเด็นการสัมภาษณ์ให้แก่ผู้ถูกสัมภาษณ์เพื่อเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

(3) การสังเกตการณ์ภาคสนาม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการขยะมูลฝอยที่ปรากฏจริงของแต่ละพื้นที่

1.2 การวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ การนำเสนอรายงานจึงมีลักษณะเป็นการพรรณนาความ (Descriptive) เป็นหลัก โดยมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย

(1) ข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากเอกสารทางวิชาการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำมาประมวลและเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎี แนวความคิด และแนวนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นดังกล่าวกับการปฏิบัติจริงในพื้นที่

(2) การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับในพื้นที่และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

(3) การวิเคราะห์และเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั้งสองข้อ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางที่เหมาะสมของท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

### 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจะใช้การวิเคราะห์ร่วมกันของข้อมูล จากเอกสารประเภทปฐมภูมิ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและข้อมูลจากแบบสอบถาม ส่วนข้อมูลเอกสารที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิจะใช้วิธีการสังเคราะห์ร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิการนำเสนอจะใช้วิธีการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive analysis) ตามแนวทางการวิจัยเชิงนิเวศศาสตร์

### 3.5 ระยะเวลาทำการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 ปี งบประมาณ (พ.ศ. 2554 – 2555)

ขั้นตอนการวิจัย	เดือนที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
สำรวจข้อมูลเอกสาร	→											
สำรวจพื้นที่เป้าหมาย		→										
รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง				→								
วิเคราะห์เรียบเรียงข้อมูล												
แตกประเด็นสร้างเครื่องมือในการวิจัย							→					
ทดลองใช้เครื่องมือกับประชากรกลุ่มเป้าหมาย							→					
จัดเวทีเสวนาแลกเปลี่ยนการเรียนรู้							→	→				
นำเครื่องมือไปใช้กับประชากรกลุ่มเป้าหมาย								→				
วิเคราะห์ข้อมูลและเรียบเรียงผลการศึกษา										→	→	
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ											→	→

### 3.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. รายงานศึกษาวิจัย เรื่อง (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบลโดยสถาบันดำรงราชานุภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อ (1) ศึกษารูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล และแนวทางการประสานงานและการทำงานร่วมกันในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และ (2) เสนอ

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

รายงานการวิจัยดังกล่าว พบว่า การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในพื้นที่ศึกษามีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ กล่าวคือ ชุมชนหลายแห่งมีปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งปัญหาดังกล่าว ถ้าไม่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าถึงการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมแล้วคงจะเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชน เหมือนกับเมืองใหญ่ที่พบปัญหาขยะมูลฝอยล้นเมืองและไม่สามารถหาที่ทิ้งขยะมูลฝอยได้ และหน่วยงานที่เข้ามาแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยชุมชน ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือ อบต. และคณะกรรมการหมู่บ้าน สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการขยะมูลฝอยยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน เนื่องจากคาดว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานและการให้บริการ จากหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ประชาชนให้ความสำคัญและยอมรับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากกว่าการให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามารับผิดชอบ ประชาชนยังขาดความร่วมมือหรือจิตสำนึกและการเข้ามาแก้ไขปัญหาาร่วมกันทั้งในด้านการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัด และบทบาทของ อบต. ในการณรงค์ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน

2. รายงานการศึกษา เรื่อง การศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับขยะมูลฝอยชุมชน พบว่า การทิ้งขยะมูลฝอยของชุมชนโดยทั่วไปไม่มีการจำแนกประเภทของขยะมูลฝอย ประชาชนยังขาดจิตสำนึกและส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย ในขณะที่การจัดการขยะมูลฝอยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องรถเก็บขน อุปกรณ์เครื่องมือ ไม่พอเพียง ทำให้มีขยะมูลฝอยตกค้าง พื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยมีกลิ่นเหม็นรบกวนชุมชนใกล้เคียง ฯลฯ ทั้งนี้ รายงานการศึกษาได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยให้มีการใช้พื้นที่ฝังกลบร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาระยะทางและตำแหน่งที่ตั้งเป็นเกณฑ์ พร้อมกับการพิจารณาาร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการ เนื่องจากการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณในการดำเนินการ สิ้นเปลืองเครื่องมือ อุปกรณ์บุคลากร ทำให้เกิดการลงทุนในแต่ละหน่วยสูง พร้อมกับได้เสนอให้มีศูนย์จัดการขยะมูลฝอยขึ้น

4 แห่ง

## บทที่ 4

### แนวนโยบายของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน

สำหรับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยเฉพาะบทบาท อำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ซึ่งตามงานวิจัยนี้มุ่งเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

4.1 แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.1 แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 1. แนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินทุกยุคทุกสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐบาลทุกสมัยที่ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนและสมดุลกับการพัฒนาประเทศ ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมาตรา 85  
ดังนี้

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ภาครัฐต้องตระหนักถึงการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยเฉพาะการส่งเสริมราษฎรให้มีส่วนร่วม นั้น หมายถึงการมีส่วนร่วมทั้งการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยรัฐส่งเสริมให้ประชาชนสงวนรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพไว้ และราษฎรได้รับประโยชน์ด้วย โดยแนวนโยบายดังกล่าวหากให้ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการสงวนและบำรุงรักษา หากแต่ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใดแล้ว ความเป็นการลำบากในการชักจูงให้ประชาชนร่วมกันดูแลรักษา ดังจะเห็นการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่าการลดลงของพื้นที่ป่าไม้จะเกิดจากหลายสาเหตุก็ตาม แต่สาเหตุอย่างหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ทำให้ความเอาใจใส่และหวงแหนใน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชนน้อยมาก หากแต่ภาครัฐมีนโยบายที่ชัดเจนให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับภาครัฐแล้ว อีกทั้งให้ประชาชนมีสิทธิในการแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ได้รับการปกป้องและคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังกำหนดว่าต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการควบคุมและกำจัดมลพิษด้วย โดยการส่งเสริมในลักษณะดังกล่าวเป็นผลดีต่อรัฐเอง เพราะลำพังแล้วรัฐเองแล้ว อาจไม่มีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ทั้งหมด แต่หากได้รับความร่วมมือจากประชาชน การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมย่อมกระทำได้ง่ายขึ้น เช่น หากประชาชนและผู้ประกอบการต่างก็ร่วมมือกันลดปริมาณการทิ้งขยะหรือน้ำเสียแล้ว รัฐย่อมสามารถลดงบประมาณและบุคลากรได้จำนวนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาขยะและมลพิษทางน้ำ

การบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในส่วนของแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดว่ารัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ตามมาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ถือเป็นสิ่งที่ภาครัฐกำหนดให้เป็นแนวนโยบายในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายรัฐทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งเป็นผลดีต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นการกระตุ้นและกำหนดให้รัฐบาลต้องกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอยู่เสมอ ซึ่งไม่เพียงแต่มีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ต้องมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายต่อไป

นอกจากแนวนโยบายของรัฐที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ประเทศไทยยังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยภาพรวมด้วย โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

## 2. นโยบายสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในช่วงสี่สิบกว่าปีที่ผ่านมามีประเทศไทยใช้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ เดิมแผนดังกล่าวมิได้ให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เน้นการเพิ่มรายได้ของประชากรและของชาติด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมถึงการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้และการขยายพื้นที่ทำกิน เมื่อเริ่มเกิดปัญหาจากนโยบาย



ดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงต้องกล่าวถึงแผนด้านการจัดการ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

สำหรับปัจจุบัน ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) มีวัตถุประสงค์หลักสองประการคือ ต้องการให้มีระบบการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เน้นความรับผิดชอบต่อ มีความโปร่งใส เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่ง ก็เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐาน รากและคุณภาพชีวิต ให้มีการจัดการเมืองและชุมชนน่าอยู่ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของแหล่ง ศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

โดยภาครัฐได้มีการประเมินสถานการณ์ ความเสี่ยงและการสร้างภูมิคุ้มกันของ ประเทศ โดยเฉพาะสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยยัง ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในระดับโลกและระดับภายในประเทศ สำหรับด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบที่เป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนา ประเทศ ดังนี้<sup>51</sup>

### 1. การเปลี่ยนแปลงสำคัญระดับโลก

1.1 กฎ กติกาใหม่ของโลกหลายด้านส่งผลให้ทุกประเทศต้องปรับตัววิกฤต เศรษฐกิจและการเงินของโลกที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในการบริหาร จัดการเศรษฐกิจโลกทั้งด้านการค้า การลงทุน การเงิน สิ่งแวดล้อม และสังคมเพื่อการจัดระเบียบ ใหม่ที่สำคัญของโลก ครอบคลุมถึงกฎ ระเบียบด้านการค้า และการลงทุนที่เน้นความโปร่งใสและ แก้ปัญหาโลกร้อนมากขึ้น การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ความร่วมมือระหว่างประเทศ และ การกำกับดูแลด้านการเงินที่เข้มงวดมากขึ้น พันธกรณีและข้อตกลงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ มาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโลกร้อน และกฎ ระเบียบด้านสังคม มีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกิด ความเคารพและรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน กฎ กติกาใหม่เหล่านี้จะ เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการค้าที่ผลักดันผู้ประกอบการไทยให้จำเป็นต้องยกระดับการผลิต ให้ได้มาตรฐานที่กำหนดเพื่อสามารถแข่งขันได้ ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิ

<sup>51</sup>อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2550). หน้า 27 - 59.

มนุษย์ชน และธรรมชาติจะเป็นแรงกดดันให้ต้องปรับกระบวนการผลิตที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ให้ความสำคัญกับการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันให้สูงขึ้น

1.2 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวนในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา อุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยเฉลี่ย 0.2 องศาเซลเซียสต่อทศวรรษ ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน ก่อให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้งและทวีความรุนแรง อาทิ แผ่นดินไหว ดินถล่ม ภูเขาไฟระเบิด อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ไฟป่า ระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของโลกอ่อนแอ สูญเสียพันธุ์พืชและสัตว์ พื้นผิวโลกเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ โดยเฉพาะการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งเนื่องจากระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น นำไปสู่การย้ายถิ่นของประชากรที่อยู่อาศัยบริเวณชายฝั่งทะเล รวมทั้งสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน เขตท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูงบริเวณที่ชายฝั่ง โรคระบาดเพิ่มขึ้นก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชากร รวมทั้งการระบาดของโรคและแมลงศัตรูพืชจากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลง สร้างความเสียหายแก่ผลผลิตทางการเกษตรและธัญญาหารของโลก รวมทั้งกระทบต่อภาคสังคม อาทิ ความยากจน การอพยพย้ายถิ่น และการแย่งชิงทรัพยากร

1.3 ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานของโลกมีแนวโน้มจะเป็นปัญหาสำคัญ ความต้องการพืชพลังงาน สินค้าเกษตรและอาหารมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มประชากรโลก แต่การผลิตพืชอาหารลดลงด้วยข้อจำกัดด้านพื้นที่ เทคโนโลยีที่มีอยู่ และการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานในอนาคต ส่งผลให้ผลผลิตอาหารสู่ตลาดลดลง ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชากรโลก หรือมีราคาสูงเกินกว่ากำลังซื้อ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยากจน อาจนำไปสู่การเกิดวิกฤตอาหารโลก

## 2. การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ

2.1 การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทนทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรุนแรง กระทบต่อผลผลิตภาคเกษตรและความยากจน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะที่มีความขัดแย้งทางนโยบายในการบูรณาการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีความมั่นคงด้านอาหาร แม้จะต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและความต้องการพืชพลังงาน

2.2 การเปลี่ยนแปลงสถานะด้านการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น แต่ความขัดแย้งทางการเมือง ความไม่สงบในจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ยังคงอยู่และส่งผลต่อเศรษฐกิจ การดำรงชีวิตของประชาชน และความเชื่อมั่นของนานาชาติ รวมทั้งความสงบสุขของสังคมไทย ขณะที่ประสิทธิภาพภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมที่ดีขึ้น แต่ขีดความสามารถในการป้องกันการทุจริตต้องปรับปรุง การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จในเรื่องการเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจและมีความไม่ชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่กับราชการส่วนกลาง ขณะเดียวกัน การคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญของไทยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

### 3. การประเมินความเสี่ยง

ประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่ต้องสร้างความคุ้มกันให้กับประเทศกับความเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยต้องเตรียมรับมือกับความเสี่ยงคือ ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของประเทศไทยมีแนวโน้มเสื่อมโทรมรุนแรง จากการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านกายภาพ การใช้ประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้สถานการณ์และแนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรง โดยเฉพาะน้ำท่วม ภัยแล้ง การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า และปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ รวมไปถึงการกัดเซาะชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง กระทบต่อฐานการผลิตภาคเกษตร ความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน สุขภาวะและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเพื่อให้ประเทศไทยสามารถอยู่รอดได้ในเวทีระดับสากล การสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องสร้างและใช้ประโยชน์จากภูมิคุ้มกันประเทศ กล่าวคือ ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเชื่อมโยงกันเป็นสังคมสวัสดิการ เป็นพลังหลักในการพัฒนาฐานรากของประเทศให้มั่นคง ชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>52</sup>

โดยประเทศไทยต้องมีแนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศที่เหมาะสม โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) มีแนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศดังนี้

<sup>52</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน . 2549). หน้า 35 – 40.

## แนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศ

### 1. แนวคิดหลัก

ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งภายนอกและภายในประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสม ขณะที่การทบทวนผลการพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการประเทศที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งมีความเสี่ยงในหลายมิติที่อาจทำให้ปัญหาต่าง ๆ รุนแรงมากขึ้น การพัฒนาประเทศในอนาคต จึงจำเป็นต้องเตรียมพร้อมและสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศให้เข้มแข็งภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมั่นคง

กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงมีแนวคิดที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 โดยยังคงยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกภาคส่วน ทุกระดับ ยึดแนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมือง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับปัจเจก ครอบคลุม ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ในกระบวนการพัฒนาประเทศ

### 2. ทิศทางการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้ตระหนักถึงสถานการณ์และความเสี่ยงซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกและภายในประเทศ โดยเฉพาะภาวะผันผวนด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และภูมิอากาศ ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบอย่างชัดเจนต่อประเทศไทย ทั้งเชิงบวกและลบ ดังนั้น ทิศทางการบริหารจัดการประเทศภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงเป็นการใช้จุดแข็งและศักยภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศที่เน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตภาคเกษตรและการประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องปรับตัวในการเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อสามารถใช้โอกาสที่เกิดขึ้นและเพิ่มภูมิคุ้มกันของทุนที่มีอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม พร้อมก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน 2558

ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องสร้างความพร้อมสำหรับเชื่อมโยงด้านกายภาพทั้ง โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ควบคู่กับการยกระดับคุณภาพคน การเสริมสร้างองค์ความรู้ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมไทย<sup>53</sup>

การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกัน ในมิติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่ง เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างทุนสังคม (ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนทางวัฒนธรรม) ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจกครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุน เศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้มีความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกันในส่วนการเสริมสร้างทุน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตร มุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทในเวทีประชาคมโลก<sup>54</sup>

ขณะเดียวกัน จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร ควบคู่ไปกับการปลูกจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม

<sup>53</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 35 - 40.

<sup>54</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 35 - 40.

### 3. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559

นอกจากนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศปรากฏในรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ ต่อนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2549 ซึ่งเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติโดยตรง นโยบายสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเกิดจากการเสนอแนะของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี”

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในวาระก่อนเป็นนโยบายระยะยาว 20 ปี เพื่อเป็นกรอบให้รัฐมนตรีว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย

โดย มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดไว้ว่า นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะต้องเป็นนโยบายระยะยาว หรือระยะสั้น แต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าเป็นนโยบาย 20 ปี ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายระยะยาวในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการ โดยแผนระยะยาวดังกล่าวนี้ส่งผลให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานนั้นสามารถกำหนดนโยบายและทิศทางการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนและเหมาะสมในด้านต่าง ๆ เช่น งบประมาณ บุคลากร เป็นต้น โดยนโยบายและแผนงานดังกล่าวนี้เมื่อสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป นโยบายและแผนปฏิบัติการที่มีระยะเวลาที่ยาวนั้นอาจไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นต่อไป อย่างไรก็ตาม องค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเองควรมีการกำหนดทิศทางรวมถึงการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายของรัฐและแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ<sup>55</sup>

<sup>55</sup>โปรดดูมาตรา 13(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการคือ<sup>56</sup>

- นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ
- นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ
- นโยบายแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม
- นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน
- นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม
- นโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม

จากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวม ซึ่งถือปฏิบัติ พ.ศ. 2540 – 2559 นั้น ถือเป็นแผนแม่บทนำหลักการและแนวคิดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) มาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ สำหรับปัญหาด้านขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น นโยบายด้านการป้องกันและขจัดมลพิษมีดังนี้

#### นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ

1) ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม คมนาคม และกิจกรรมก่อสร้าง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดสมดุลของระบบนิเวศน์และเป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่

3) พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดแผนนโยบาย และแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้ กฎหมาย องค์กร และเงินทุนต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและการจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ รวมทั้งการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและมีการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษ โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษนี้ แบ่งออกได้ตามปัญหามลพิษแต่ละประเภทดังนี้

<sup>56</sup>สำนักนายกรัฐมนตรี, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 (กรุงเทพมหานคร : ทำเนียบรัฐบาล , 2540), หน้า 10 – 18.

### 1) มลพิษทางน้ำ

- เฝ้าระวังคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสำคัญทั่วประเทศ
- ลดและควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม
- ให้ผู้ก่อมลพิษทางน้ำรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษ
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำเสีย

การจัดการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย โดยจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดการปัญหา น้ำเสีย ตรวจสอบและประเมินคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ กระจายอำนาจการ จัดการน้ำเสียสู่ท้องถิ่น กำหนดให้แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปาและพื้นที่ที่มีปัญหา มลพิษทางน้ำ รุนแรงเป็นเขตควบคุมมลพิษ ให้มีระบบบำบัดน้ำเสียระดับเทศบาลทั่วประเทศโดยให้เอกชนมี ส่วนร่วม ปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำและมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสม เฝ้าระวังออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

### 2) มลพิษทางอากาศ

- เฝ้าระวังการลดมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะ อุตสาหกรรม การก่อสร้างและ การขนส่ง
- รักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการขนส่งที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อย
- ส่งเสริมให้ผู้ก่อมลพิษและผู้ที่ได้รับมลพิษให้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพ ของอากาศ

การจัดการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย โดยกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเขต อุตสาหกรรมแยกออกจากชุมชนโดยผังเมืองรวม ติดตาม ตรวจสอบ วิเคราะห์และจัดทำ ฐานข้อมูลคุณภาพอากาศทั่วไปและการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิด กำหนดมาตรการป้องกัน แก่ไข บรรเทาหรือระงับอันตรายจากมลพิษทางอากาศ ให้หน่วยงานท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อลดมลพิษในท้องถิ่นด้วยตนเอง ปรับปรุงและกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไป และ มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสม ตรวจสอบยานพาหนะทุกประเภทในด้าน มลพิษทางอากาศเป็นประจำ

### 3) มลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน

- ป้องกัน ควบคุม และแก้ไขระดับเสียงและความสั่นสะเทือนให้เป็นไปตาม มาตรฐาน
- กำหนดมาตรฐานควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือนจากแหล่งกำเนิดทุก ประเภท



- ส่งเสริมภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไปให้มีส่วนร่วมในการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน

การจัดการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย โดยจัดทำแผนหลักและแผนปฏิบัติการเพื่อ ป้องกันและขจัดมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน ติดตาม ตรวจสอบ และวิเคราะห์ระดับ เสียง และความสั่นสะเทือนจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ สร้างระบบติดตามตรวจสอบระดับเสียงและ ความสั่นสะเทือนในเขตควบคุมมลพิษ เขตเมืองและเขตอุตสาหกรรม ปรับปรุงค่ามาตรฐานและ วิธีการตรวจวัด กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม ส่งเสริมการ ดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยด้าน การป้องกัน ควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษดังกล่าว

#### 4) มลพิษจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- ให้มีการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล  
- ควบคุมอัตราการผลิตขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของประชาชนและส่งเสริมให้มี การนำมาใช้ประโยชน์

- ส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้าง บริหาร และดำเนินการระบบ จัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- ส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขยะมูล ฝอยและสิ่งปฏิกูล

การจัดการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายโดยใช้หลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” สนับสนุน ให้เอกชนดำเนินธุรกิจการเก็บขน ขนส่งและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สนับสนุนให้ผู้ผลิตใช้ ระบบรับซื้อซากหรือบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วไปกำจัดหรือใช้ประโยชน์ใหม่ ติดตาม ตรวจสอบและ ประเมินผลปัญหาการจัดการของชุมชนและแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ให้จังหวัดจัดเตรียมที่ดินสำหรับใช้ กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในระยะยาว จัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลส่วนกลาง ปรับปรุงฟื้นฟูสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเดิมให้ถูกสุขลักษณะ

#### 4. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากแนวนโยบายและการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2540 – 2559) ซึ่งเป็นแนวนโยบายและแผนงานที่กำหนดกรอบการดำเนินงานที่มีระยะเวลา ในการปฏิบัติที่ชัดเจนนั้น การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังมีความจำเป็นต้องมีการดำเนินการ และวางแผนปฏิบัติการในรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อให้มีความชัดเจนและเหมาะสมว่า ในและช่วง ระยะเวลาของแนวนโยบายของรัฐนั้น ควรมีการจัดแผนปฏิบัติการอย่างไรเพื่อให้คุณภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามนโยบายและการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 อย่างจริงจัง ดังนั้น 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” โดยบัญญัติว่า<sup>57</sup>

“ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น”

โดยผู้ที่มีหน้าที่จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนดังกล่าวมีผลต่อเมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบและต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาคด้วย

เมื่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีผลใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก็ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามแผนนั้น โดยปกติส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละหน่วยงานหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อใดก็ตามที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต้องการทำแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 35 ข้างต้นกำหนดว่า จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้เช่นนี้เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะกระทรวงดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิได้มีอำนาจกำหนดให้ส่วนราชการอื่นและรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำแผนงานหรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่หน่วยงานอื่น

---

<sup>57</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. ระบบการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2542) หน้า 16.

นั้นมีคุณพินิจในการริเริ่มแผนงานหรือโครงการที่ตนเห็นว่าเหมาะสม เพียงแต่ว่าแผนงานหรือโครงการนั้นจะต้องสอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ส่วนลักษณะและรายละเอียดของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า<sup>58</sup>

“แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ
- (2) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม

ศิลปกรรม

(4) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(5) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(6) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(7) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

ตามมาตรา 36 ข้างต้นได้วางแนวทางการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่าแผนแต่ละอย่างนั้นต้องใช้เวลาานกี่ปี ดังนั้นผู้จัดทำก็ต้องพิจารณาตามความเหมาะสม ส่วนรายละเอียดของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ควรจะครอบคลุมเรื่องการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลพิษประเภทต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและศิลปกรรม นอกจากนี้ต้องพิจารณาเรื่องงบประมาณในการดำเนินงาน การจัดองค์กรและการบริหารงาน การออกกฎหมายและข้อบังคับที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุผลตามแผนจัดการ และสิ่งสำคัญคือจะต้องมีระบบการติดตาม ตรวจสอบเพื่อประเมินผลว่า แผนงานและ

<sup>58</sup>โปรดดูมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการไปตามแผนจัดการนั้นประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด การประเมินผลดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์ในการจัดทำแผนงานหรือโครงการต่อไป

ปัจจุบัน ได้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 แล้ว แผนจัดการดังกล่าว ผู้จัดทำมิได้พิจารณาเพียงแต่กรอบของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2549 เท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ด้วย และนำข้อมูลการติดตามและประเมินผลแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาเป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งในการพิจารณาจัดทำแผนฉบับปัจจุบัน โดยให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต้องมีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 1) กรอบแนวความคิด
- 2) วิสัยทัศน์
- 3) พันธกิจ
- 4) วัตถุประสงค์
- 5) เป้าหมาย
- 6) ปัจจัยแห่งความสำเร็จ
- 7) กลยุทธ์หลักและกระบวนการขับเคลื่อน
- 8) มาตรการและแนวทางปฏิบัติ

- 1) กรอบแนวความคิด

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความสมดุลของ 3 มิติซึ่งได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการจัดการแบบบูรณาการที่สอดคล้องกับระบบนิเวศของพื้นที่ พร้อมทั้งผสมผสานการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

- 2) วิสัยทัศน์

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้ค่า รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้สังคม”

### 3) พันธกิจ

พันธกิจตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้แก่ การสงวน อนุรักษ์ ป่าฟื้นฟู และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรู้ค่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาค และบูรณาการการทำงานเชิงพื้นที่ ตลอดจนเฝ้าระวังและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน

### 4) วัตถุประสงค์

4.1 สร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับการสงวน อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ เพื่อการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

4.2 เพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรเอกชน ธุรกิจเอกชนและชุมชน ให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

### 5) เป้าหมาย

เป้าหมายของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 ได้แก่

5.1 รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศ เพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย

1) อนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ลดลง และควรเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ใน 5 ปี

2) ป้องกันและลดอัตราการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองสัตว์ป่า และการป้องกันการค้าสัตว์ป่าที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งมีศูนย์ข้อมูลระดับชาติด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

3) แก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินให้เกษตรกรรายจนไม่น้อยกว่า 700,000 ราย และฟื้นฟูคุณภาพดินในพื้นที่เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ต่อปี

4) มีการจัดการทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการในระบบลุ่มน้ำ รวมทั้งทำให้ทุกหมู่บ้านมีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการอุปโภคบริโภค

5) มีการจัดการป้องกันและบรรเทาภัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ พื้นที่เสี่ยงภัยหรือธรณีพิบัติภัย

6) มีการจัดการทรัพยากรประมง และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีความสมบูรณ์ขึ้นในทุกจังหวัดชายทะเล

5.2 รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดย

1) รักษาคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำผิวดินอย่างน้อยร้อยละ 85 และแหล่งน้ำทะเลชายฝั่งอย่างน้อยร้อยละ 97 ให้อยู่ในเกณฑ์พอใช้ขึ้นไป

2) รักษาคุณภาพอากาศให้มีดัชนีคุณภาพอากาศรายวันอยู่ในเกณฑ์ดีถึงปานกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 90

3) ลดอัตราการเกิดขยะมูลฝอยชุมชนโดยเฉลี่ยให้ไม่เกิน 1 กิโลกรัม/คน/วัน มีการนำขยะมูลฝอยชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และมีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้น

4) ของเสียอันตรายชุมชนที่เกิดขึ้นทั้งหมดทั่วประเทศได้รับการคัดแยกเพื่อนำไปกำจัดอย่างถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 มีศูนย์จัดการของเสียอันตรายชุมชนที่ถูกต้องตามหลักวิชาการในภูมิภาคอย่างน้อยภูมิภาคละ 1 แห่ง และมีการจัดการกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ของปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมด

5) การใช้สารเคมีอันตรายที่มีความเสี่ยงสูงในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมลดลงไม่น้อยกว่า 500 ชนิด

6) มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนตามเกณฑ์เมืองนำอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย

7) จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม มีการป้องกันพื้นที่และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของกลุ่มเป้าหมาย

5.3 ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศ ภายใต้กรอบการดำเนินการตามพันธกรณีของข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1) มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบการดำเนินงาน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) มีกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ และกฎหมายการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรชีวภาพ

6) ปังจัยแห่งความสำเร็จ

การที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่ นั้น แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมชี้ว่าขึ้นอยู่กับปังจัยแห่งความสำเร็จหลายประการคือ

1. การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรบริโภคและการดำรงชีวิตของประชาชน โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญานำทาง เช่น การสร้างค่านิยมในการบริโภคสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2. การผลักดันให้การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนและขยะอันตรายชุมชนแบบครบวงจรเป็นวาระแห่งชาติ

3. การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรงบประมาณ และการแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรค

4. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลดผลกระทบอันเนื่องมาจากข้อขัดแย้งเชิงนโยบายของรัฐ โดยควรมีการประเมินผลกระทบของนโยบายว่ามีผลได้ผลเสียอย่างไรในภาพรวมของประเทศ

#### 7) หลักการจัดการ

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้กล่าวถึงหลักการสำคัญหลายหลักการที่ควรนำมาใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ

##### 7.1 ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)

หลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบในการกำจัดมลพิษที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น แต่ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายบางครั้งอาจไม่สามารถระบุตัวผู้ก่อมลพิษได้ ในทางปฏิบัติ จึงควรเพิ่มการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และควรมีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนการจัดการ เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และค่าธรรมเนียมในการจัดการมลพิษ เป็นต้น

##### 7.2 ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ – เอกชน (public – private partnership)

หลัก “ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ – เอกชน” ต้องการสร้างการร่วมรับผิดชอบในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายหรือการได้รับประโยชน์ โดยควรนำมาใช้ควบคู่กับหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” เช่นการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

##### 7.3 การระวังไว้ก่อน (precautionary principle)

หลัก “การระวังไว้ก่อน” เป็นหลักการจัดการในเชิงรุก โดยเน้นการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าข้อมูลหรือข้อ

พิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้นจะยังไม่สมบูรณ์พอที่จะชี้ชัดว่าจะมีผลกระทบใดเกิดขึ้นก็ตาม

#### 7.4 การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (public disclosure)

หลัก “การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ” เป็นหลักการที่ใช้กระบวนการทางสังคมมาสนับสนุนให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล ฝ่าระวังและติดตามตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากโครงการของรัฐหรือเอกชน โดยพยายามให้ข้อมูลหรือความรู้ที่ถูกต้องและทันต่อสถานการณ์แก่ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการสร้างแรงกดดันทางสังคมต่อผู้ที่สร้างความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการนำมาตรการทางสังคมมายกย่องเชิดชูผู้ที่มีความรับผิดชอบที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม

#### 7.5 ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (beneficiaries pay principle)

หลัก “ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย” เป็นหลักการค่อนข้างใหม่ที่ควรมีการศึกษาและนำมาใช้ต่อไปในอนาคต เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอย่างจำกัด จึงควรนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องเสียประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ควรมีการชดเชย (โดยผู้ได้รับประโยชน์) แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ

#### 8) กลยุทธ์หลัก

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมบรรจุกลยุทธ์หลัก 6 ประการคือ

กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาร่วมของภาคีต่าง ๆ เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์ที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกภาคี

กลยุทธ์ที่ 3 การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก

กลยุทธ์ที่ 4 ส่งเสริมการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อลดความยากจน

กลยุทธ์ที่ 5 ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน

กลยุทธ์ที่ 6 กำกับ ดูแล และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลและยั่งยืน



กล่าวสรุปการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น แนวทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบ

เนื่องจากภารกิจส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ การตรวจสอบและควบคุมมลพิษ จึงควรจะต้องมีการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ โดยเน้นการป้องกันมลพิษ แหล่งกำเนิดและการสื่อสารด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ ความตระหนักและความพร้อมที่จะเข้ามาเป็นหุ้นส่วนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็ควรต้องมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค โดยมีการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่สะอาด นอกจากนี้ ควรจะต้องมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การเก็บภาษีบรรจุก๊าซที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบ นโยบายสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 และ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทในการกำหนดกรอบทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ ของประเทศให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุล

โดยเฉพาะการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น นโยบายต่าง ๆ ได้มุ่งเน้นให้มีการบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล โดยมุ่งให้ชุมชน ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นในชุมชนของคนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถือเป็นปัญหามลพิษสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ทำให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ชุมชน และประเทศอย่างมาก สำหรับปัจจุบันปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถือเป็นปัญหาใหญ่ระดับต้น ๆ ของชุมชนใหญ่ หรือเมืองใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น และมีอัตราการขยายตัวของชุมชนเมืองที่สูงขึ้น

ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจึงถือว่าเป็นมาตรการมีความสำคัญต่อสังคมอย่างยิ่งในการแก้ไขและบรรเทาปัญหาดังกล่าว

#### 4.2.1 ความหมายของขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

กองอนามัยสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข ได้ให้นิยามของ ขยะ ไว้ว่า หมายถึง “เศษสิ่งของเหลือใช้ หรือของที่ใช้แล้ว ทั้งในรูปของอินทรีย์สาร และอนินทรีย์สาร รวมถึงสิ่งปฏิกูล สิ่งสกปรกโสโครก และสิ่งที่มีกลิ่นเหม็น”

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้นิยามของคำว่า “มูลฝอย” ไว้ในมาตรา 4 ว่า หมายถึง “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น ๆ”<sup>59</sup>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้นิยามคำว่า ของเสีย ไว้ในมาตรา 4 ว่า หมายถึง “ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ”<sup>60</sup>

ส่วนขยะมูลฝอยนั้นหมายถึง บรรดาสิ่งของที่ไม่ใช้แล้วที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ทั้งที่อยู่ในรูปของอินทรีย์สารซึ่งย่อยสลายได้ง่าย เช่น เศษอาหาร ซากพืช และซากสัตว์ที่ตายแล้ว หรือที่ย่อยสลายได้ยาก เช่น เศษไม้ กิ่งไม้ ฟางข้าว ต้นหญ้า และในรูปของอนินทรีย์สารซึ่งย่อยสลายได้ยากหรือไม่สามารถย่อยสลายได้เลย เช่น เศษวัสดุจากการก่อสร้าง สารเคมีหรือวัตถุมีพิษที่หมดสภาพจากการใช้งานแล้ว รวมทั้งซากยานพาหนะและส่วนประกอบที่หมดสภาพแล้ว

สิ่งปฏิกูล หมายถึง สิ่งที่ขับถ่ายออกมาจากร่างกายของมนุษย์และสัตว์ ได้แก่ อุจจาระ ปัสสาวะ และเหงื่อไคลซึ่งเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจและมีกลิ่นเหม็นหากไม่จัดเก็บและมีวิธีกำจัดที่ดีพอก็จะกลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคได้

<sup>59</sup>โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>60</sup>โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

#### 4.2.2 ประเภทของขยะมูลฝอย

ขยะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ขยะที่ย่อยสลายได้ง่าย ขยะที่ย่อยสลายได้ยาก และขยะที่เป็นพิษ ดังนี้<sup>61</sup>

##### 1) ขยะที่ย่อยสลายได้ง่าย

ขยะที่ย่อยสลายได้ง่าย หมายถึง ขยะที่มีความชื้นสูงติดไฟยาก สามารถเน่าเปื่อยหรือย่อยสลายได้ง่าย ส่วนมากมักได้แก่สิ่งของประเภทอินทรีย์วัตถุ เช่น เศษอาหาร เศษของพืชผัก ผลไม้ เปลือกผลไม้ รวมทั้งซากของพืชและสัตว์ ขยะประเภทนี้เนื่องจากมีความชื้นสูงเมื่อย่อยสลายจึงมักจะมียกกลิ่นเหม็นถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ ขยะที่ย่อยสลายได้ง่ายนี้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ขยะเปียก” ขยะประเภทนี้มีแหล่งกำเนิดมาจากแหล่งชุมชน ที่พักอาศัย ตลาดสดจากสถานประกอบการ เช่น ภัตตาคาร รวมทั้งจากแหล่งเกษตรกรรม

##### 2) ขยะที่ย่อยสลายได้ยาก

ขยะที่ย่อยสลายได้ยาก หมายถึง ขยะที่มีความชื้นต่ำหรือปราศจากความชื้นจึงติดไฟได้ง่าย เช่น กระดาษ เศษผ้า ยาง ยกเว้นพวกโลหะและเศษแก้ว ขยะประเภทนี้จะเน่าเปื่อยหรือย่อยสลายได้ยากหรือต้องใช้เวลาเนิ่นนาน บางประเภทอาจไม่เน่าเปื่อยเลยทั้งยังสามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ เช่น โฟม พลาสติก ขวดแก้ว ยางรถยนต์ เป็นต้น ขยะที่ย่อยสลายได้ยากนี้เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ขยะแห้ง” มีแหล่งกำเนิดจากที่พักอาศัย ย่านชุมชน และแหล่งอุตสาหกรรม

##### 3) ขยะที่เป็นพิษ

ขยะที่เป็นพิษ หมายถึง ขยะที่มีส่วนประกอบทางเคมี หรือของเสียที่เป็นพิษมีฤทธิ์กัดกร่อน เช่น กากสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ซากถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ ยาและสารเคมีที่เสื่อมสภาพ ยาปราบศัตรูพืช รวมทั้งขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลและสถานพยาบาล เช่น สารเคมี ของเสียที่ปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี เศษสำลี เข็มฉีดยา และเศษอวัยวะของผู้ป่วย เป็นต้น ขยะที่เป็นพิษนี้จะต้องมีวิธีการควบคุมและกำจัดเป็นพิเศษเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรคและสารพิษสู่สิ่งแวดล้อม แหล่งกำเนิดของขยะที่เป็นพิษหรือของเสียอันตรายที่สำคัญ ได้แก่ แหล่งอุตสาหกรรม โรงพยาบาล และสถานศึกษาวิจัย

<sup>61</sup>อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549). หน้า 399 – 426.

#### 4.2.3 มาตรการในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ปัญหาจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเกิดจากการที่มีปริมาณของขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นจำนวนมากและกำจัดได้ยากหรือกำจัดได้ไม่ทันกับปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มาตรการในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกำหนดมีขั้นตอน ดังนี้<sup>62</sup>

##### 1) การจัดการ ณ แหล่งกำเนิด

การจัดการขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด เป็นมาตรการในการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการจัดการขยะมูลฝอยจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร อาจแบ่งออกได้เป็น 2 วิธีคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบ้านเรือนจัดให้มีภาชนะรองรับขยะมูลฝอยของตนเองโดยตั้งไว้ที่ด้านหน้าของอาคารบ้านเรือนเพื่อรอให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บมาดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยนั้น วิธีนี้ให้ความสะดวกแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบ้านเรือนต่าง ๆ แต่สร้างภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายแก่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บ

อีกวิธีหนึ่ง คือ การนำขยะมูลฝอยไปทิ้งยังจุดรวบรวมขยะมูลฝอยตามที่มีหน้าที่จัดการกำหนดไว้ โดยขนาดของภาชนะ ระยะห่างระหว่างจุดต่าง ๆ และความถี่ในการจัดเก็บขึ้นอยู่กับปริมาณขยะมูลฝอยของแต่ละท้องที่

##### 2) การเก็บรวบรวม

ผู้มีหน้าที่เก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามประเภทของแหล่งรองรับ โดยอาจกำหนดเวลาที่ชัดเจนในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารบ้านเรือนจัดให้มีภาชนะรองรับขยะมูลฝอยของตนเอง หรือในกรณีที่ได้กำหนดจุดรองรับขยะมูลฝอยตามที่ตั้งต่าง ๆ ไว้ผู้มีหน้าที่อาจดำเนินการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อมิให้ขยะมูลฝอยล้นกระจัดกระจายอยู่ตามจุดรองรับนั้น

##### 3) การขนถ่าย

เมื่อได้เก็บรวบรวมขยะมูลฝอยตามจุดต่าง ๆ แล้ว ผู้มีหน้าที่จะต้องขนส่งขยะมูลฝอยนั้นไปกำจัดยังสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ โดยอาจให้มีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะเพื่อเป็นจุดพักก่อนที่จะส่งไปยังสถานกำจัดขยะมูลฝอยอีกทอดหนึ่ง แหล่งใดบ้างที่ควรมีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของชุมชน ปริมาณขยะมูลฝอย และต้นทุนในการขนถ่าย

<sup>62</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 399-426.

#### 4) การกำจัด

การกำจัดขยะมูลฝอยอาจทำได้ 4 วิธีดังนี้<sup>63</sup>

##### 4.1) การเทกองกลางแจ้ง

โดยนำขยะมูลฝอยที่จะกำจัดกองทิ้งไว้ยังพื้นที่โล่งที่กำหนดไว้ปล่อยให้ขยะมูลฝอยนั้นย่อยสลายตามธรรมชาติซึ่งเป็นวิธีที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่ในอดีต การเทกองกลางแจ้งนี้เป็นวิธีที่ง่าย ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนมาก แต่เป็นวิธีการที่ไม่ถูกสุขลักษณะ

##### 4.2) การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ

โดยการนำขยะมูลฝอยมาอัดลงในดินแล้วใช้ดินกลบและบดอัดทับให้แน่น ปล่อยให้ขยะมูลฝอยนั้นเกิดการสลายตัวอย่างช้า ๆ ตามธรรมชาติ การฝังกลบนี้จะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการกำจัดโดยใช้เตาเผา ทั้งยังช่วยลดกลิ่นรบกวน และสามารถควบคุมการแพร่กระจายของของเสียและเชื้อโรคจากขยะนั้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบแวดล้อมต่าง ๆ เช่น พื้นที่ที่ฝังกลบจะต้องมีไชน้ำท่วมถึง จะต้องมีการป้องกันการรั่วซึมของน้ำจากบริเวณฝังกลบไปยังแหล่งน้ำใต้ดินหรือแหล่งน้ำผิวดิน และพื้นที่ดังกล่าวควรสามารถรองรับขยะมูลฝอยได้ไม่น้อยกว่า 15 ปี

##### 4.3) การเผาในเตาเผาด้วยความร้อนสูง

การกำจัดขยะมูลฝอยโดยการเผาด้วยเตาเผาขยะที่ใช้อุณหภูมิระหว่าง 670 - 1,000 องศาเซลเซียส ซึ่งจะเป็นการเผาไหม้ที่สมบูรณ์ไม่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในอากาศ การกำจัดขยะโดยวิธีนี้จะช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยลงได้มากอีกทั้งพลังงานความร้อนจากการเผาไหม้ยังสามารถนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าได้อีกด้วย ขยะมูลฝอยที่เหมาะสมสำหรับการกำจัดโดยวิธีเผาจะต้องมีความชื้นที่พอดีไม่ควรเกินกว่า 65% และมีสารที่เผาไหม้ได้ในปริมาณที่เพียงพอ การกำจัดขยะมูลฝอยโดยการเผาในเตาด้วยความร้อนสูงนี้จะใช้เงินทุนและความรู้ของบุคลากรสูงกว่าวิธีอื่น ๆ แต่ผลพลอยได้ก็คุ้มค่ามากที่สุดเช่นกัน

#### 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลดปริมาณขยะ

โดยการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อช่วยในการลดปริมาณขยะ เช่น ลดการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยหรือการใช้วัสดุที่กำจัดยาก การลดปริมาณขยะมูลฝอยสามารถกระทำได้หลายวิธีดังนี้

<sup>63</sup>อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 352 - 353.

#### 5.1) Recycle การนำกลับมาใช้ใหม่

การนำวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาผ่านกระบวนการแปรรูปหรือการย่อยสลายให้เป็นวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำมาใช้ได้ใหม่ เช่น นำกระดาษหนังสือพิมพ์มาฟอกใช้เป็นกระดาษใหม่

#### 5.2) Reuse การใช้ซ้ำ

การนำวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ได้ใหม่โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการการผลิตใหม่ เช่น นำบรรจุภัณฑ์พลาสติกมาใช้ใหม่

#### 5.3) Reclaim การทำซ้ำ

การนำของเสียมาสกัดหรือแยกส่วน โดยนำเฉพาะส่วนที่ยังใช้ได้มาใช้ประโยชน์ เช่น นำก๊าซจากกองขยะมาใช้เป็นเชื้อเพลิง

#### 5.4) Recover การปรับสภาพกลับมาใช้

การนำของเสียมาปรับสภาพเพื่อใช้ประโยชน์โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการผลิตใหม่ เช่น นำแผ่นโฟมที่ใช้แล้วมาอัดแน่นเพื่อทำพื้นถนน

#### 6) สนับสนุนมาตรการในการแยกประเภทของขยะ

โดยการออกข้อบังคับให้ผู้ผลิตแบ่งแยกสินค้าที่ผลิตตามประเภทของขยะให้ชัดเจน เพื่อที่จะได้ทำการกำจัดหรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งสร้างแรงจูงใจในการทิ้งขยะอย่างถูกวิธี โดยการสร้างที่รองรับขยะที่มีการแบ่งแยกประเภทอย่างชัดเจน

#### 7) รมรงค์และสร้างจิตสำนึก

โดยการสร้างค่านิยมของประชาชนในเรื่องการรักษาความสะอาดทั้งในอาคารบ้านเรือน สถานที่สาธารณะ และสิ่งแวดล้อม เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้ตระหนักถึงพิษภัยของขยะและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาดังกล่าว<sup>๕๔</sup>

#### 4.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

นอกจากแนวนโยบายภาครัฐที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ในการควบคุมปริมาณและกระบวนการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ยังต้องอาศัยกฎหมายซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบังคับใช้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้ลดน้อยลง ซึ่งกฎหมายหลักที่สำคัญในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของประเทศที่สำคัญเป็นลำดับต้น ได้แก่

<sup>๕๔</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 352 – 353.

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูล โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 6 ว่าด้วยมลพิษอื่นและของเสียอันตรายในมาตรา 78 ดังนี้<sup>65</sup>

มาตรา 78 การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากเรือหรือมีที่มาจากการสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะเข้าไปก้าวก้าวยการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ โดยกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นที่กำกับดูแลอยู่ก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่

- 1) การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง
- 2) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล
- 3) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากเรือหรือมีที่มาจากการสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล
- 4) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การควบคุมและการบริหารจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่างๆ ตามมาตรา 78 ของกฎหมายนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว โดยสามารถออกกฎหมายลำดับรองออกมาเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

<sup>65</sup>โปรดดูมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยในหมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้จังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยได้บัญญัติถึงการจัดทำแผนดังกล่าวไว้ในมาตรา 38 ซึ่งบัญญัติว่า<sup>66</sup>

“แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้นและควรจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

(2) แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง คัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษาและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของจังหวัดหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อใช้ในการกำจัดของเสียในท้องถิ่นนั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือระบบการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลนั่นเอง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลด้วย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลดังนี้

## 2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและบริหารกิจการเทศบาล การกำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ขององค์กร กำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ รวมทั้งอำนาจ

<sup>66</sup>โปรดดูมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535



หน้าที่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น กิจการสาธารณสุขปโภค โรงรับจำนำ การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสะอาด

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล ดังนี้<sup>67</sup>

“มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล”

มาตรานี้ให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตท้องที่ของตน ซึ่งมาตรา 54 และมาตรา 57 ให้อำนาจเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในการดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนี้

“มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

(6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

มาตรา 57 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น”

3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสถานะและอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งให้มีกรยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้

<sup>67</sup>โปรดดูมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมและจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในท้องถิ่น ดังนี้<sup>68</sup>

“มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลในเขตท้องที่ของตน

4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปกครองในรูปแบบพิเศษเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความสะดวก คล่องตัว สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการควบคุมและจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนี้<sup>69</sup>

“มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(14) การพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตท้องที่ของตน

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>68</sup>โปรดดูมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>69</sup>โปรดดูมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษเรียกว่า “เมืองพัทยา” โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง และการบริหาร รวมทั้งการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาในการควบคุมและจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเมืองพัทยา ดังนี้<sup>70</sup>

“มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

(7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตท้องที่ของตน

6. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยกำหนดให้มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขอบเขตความรับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเข้าไปมีบทบาทโดยอ้อมต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ดังนี้

“มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้<sup>71</sup>

(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

<sup>70</sup>โปรดดูมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>71</sup>โปรดดูมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2498
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถึงแม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในท้องถิ่น เนื่องจากอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาตั้งที่กล่าวแล้ว แต่อย่างไรก็ดี องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานพัฒนาของจังหวัด ซึ่งรวมถึงการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในจังหวัด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ประกอบกับกฎหมายมาตรา 45 (8) กำหนดให้การจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกัน ซึ่งหากปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดรับผิดชอบเพียงแห่งเดียว อาจเป็นภาระที่เกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกรณีนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ โดยอาจทำในรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่น ต่าง ๆ เช่น กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มิได้มีบทบาทบัญญัติให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยตรง แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดโดยชัดแจ้งว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตของตนได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 ก็ได้”

การมอบให้บุคคลอื่นจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 19 กระทำได้สองวิธีคือ มอบให้บุคคลอื่นดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น วิธีนี้ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความรับผิดชอบในการกระทำใด ๆ ของผู้รับมอบ อีกวิธีหนึ่งคือ อนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยต้องได้รับอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น”

การที่ต้องกำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยต้องได้รับใบอนุญาตนั้น เพื่อควบคุมมิให้การดำเนินการดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน โดยต้องดำเนินการให้ถูกสุขลักษณะ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 71

ในการดำเนินการเพื่อจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อนุญาตให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อจัดการในเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง ดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ”

มาตรานี้ให้อำนาจท้องถิ่นอย่างกว้างขวางในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในท้องที่ของตน ครอบคลุมตั้งแต่การจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด การเก็บรวบรวม การขน และการกำจัดมูลฝอย ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา 60 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามมาตรา 45 (1) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 71 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 97 พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมาตรา 70 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ด้วย

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสองประเภทนี้ดูจะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นหากพิจารณาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้.....(8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย.....” ขณะเดียวกัน มาตรา 17 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้.....(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม.....” บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไม่ควรซ้ำซ้อนกับบทบาทของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทเฉพาะการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมซึ่งเป็นระบบกำจัดที่ค่อนข้างใหญ่และอาจครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ และหากว่า ยังมีความซ้ำซ้อนในเรื่องดังกล่าวระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ และหากว่า ยังมีความซ้ำซ้อนในเรื่องดังกล่าวระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น มาตรา 20 กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ว่า “ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนใด”

#### 7. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในชุมชน โดยได้นิยามคำว่า สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้<sup>72</sup>

สิ่งปฏิกูล หมายถึง “อุจจาระ หรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น”

มูลฝอย หมายถึง “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น”

“มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม ที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสม หมักหมมของสิ่งของ หรือมีการเททิ้งของสิ่งของใด ๆ เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษ เป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ของพาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมเสีย หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนมากเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่อาศัยของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมี

<sup>72</sup>โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

แต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจกำหนดให้ปัญหาจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25(5) ในการจัดการปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งห้ามบุคคลใดก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่ของเอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญนั้นตามมาตรา 26 รายละเอียดได้กล่าวไว้แล้ว

นอกจากอำนาจในการระงับเหตุรำคาญจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 26 แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการกำกับดูแลขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมทั้งรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดตามมาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และการป้องกันการระบายของโรคติดต่อ”

8. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในชุมชน โดยได้นิยามคำว่า สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้<sup>73</sup>

<sup>73</sup>โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535



สิ่งปฏิภูล หมายถึง “อุจจาระ หรือปัสสาวะ และรวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น”

มูลฝอย หมายถึง “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ ซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น ๆ”

ประกอบกับตามมาตรา 8 ของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายดังนี้

“มาตรา 8 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินผู้ใด

(1) วางกระถางต้นไม้บนทางเท้าหรือปลูกต้นไม้ที่บริเวณภายนอกอาคารที่ดินเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยในกระถางต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกอาคาร

(2) ปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือรัศมีพืชที่คนปลูกไว้หรือที่ขึ้นเองในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุงรังหรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน

ถ้าการปล่อยปละละเลยตาม (2) มีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้”

ความผิดตามมาตรา 8(1) นี้ มีสองลักษณะคือ การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินวางกระถางต้นไม้ไว้บนทางเท้า หรือปลูกต้นไม้ไว้ในที่สาธารณะด้านนอกอาคารแล้วปล่อยปละละเลยไม่บำรุงรักษาดัน้มนั้นให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อยสวยงามตามที่ควร กับการปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยเกิดขึ้นในกระถางต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกอาคารซึ่งเป็นที่สาธารณะ

ส่วนความผิดตามมาตรา 8(2) เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือรัศมีพืชที่ปลูกไว้ในที่ดินของตนเองมีสภาพกรุงรังหรือเหี่ยวแห้ง รวมทั้งการปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยในที่ดินนั้น

บทลงโทษของผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ คือ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ตามมาตรา 54

“มาตรา 13 เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราย สิ่งปฏิภูล มูลฝอย หรือสิ่งอื่นใด ต้องจัดรถนั้นให้อยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าวตกลงหล่นรั่วไหล ปลิว ฟุ้งกระจายลงบนถนนในระหว่างที่ไ้รรถนั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถรั่วไหลลงบนถนน

ถ้ามีกรณีดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่นำรถไปที่สถานีตำรวจ ที่ทำการขนส่งหรือสำนักงานขององค์การปกครองท้องถิ่นและยึดรถนั้นไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถจะชำระค่าปรับ”

บทบัญญัติในมาตรา 13 เป็นการควบคุมการบรรทุกสิ่งของเพื่อการขนส่งในท้องถนนโดยกำหนดให้เจ้าของต้องตรวจตรารถให้อยู่ในสภาพที่ดีมิให้สิ่งของที่บรรทุกตกหล่น เรี่ยราดก่อให้เกิดความสกปรกและเป็นอันตรายแก่ผู้ขับขี่ขี่ยวดยานในท้องถนนนั้น ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ส่วนผู้ที่ขับขี่รถซึ่งก่อให้เกิดสภาพดังกล่าวมีความรับผิดชอบตามมาตรา 55 บัญญัติว่า

“ผู้ใดขับขี่รถซึ่งบรรทุกมูลสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราย มูลฝอย หรือมีน้ำมันและวัตถุดังกล่าวได้ตกหล่น ปลิว ฟุ้งกระจายหรือรั่วไหลลงบนถนน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท”

ในส่วนของการห้ามตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ ในถนนหรือสถานที่สาธารณะ นั้นมีบัญญัติไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 19 ดังนี้

“มาตรา 18 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองซากรถยนต์บนถนน หรือสถานที่สาธารณะ”

“มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร”

ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทตามมาตรา 56 ส่วนผู้ ที่ฝ่าฝืนมาตรา 19 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา 57 ซึ่งเป็นโทษที่สูงกว่า เนื่องจากการกระทำในท้องถนนอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้มากกว่า

“มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย เท หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ”

มาตรานี้ห้ามการตั้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท ทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณสถานที่ราชการ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทตามมาตรา

ในการควบคุมการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในที่สาธารณะ หรือในทางน้ำนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 30 ดังนี้

“มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ ซึ่งมีใช้สถานที่ที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น”

“มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อย หรือระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ”

ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 29 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทตามมาตรา 54 ส่วนการฝ่าฝืนมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา 57

สำหรับการทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยลงในทางน้ำนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 33 ดังนี้

“มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนน หรือในทางน้ำ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดส้วมสาธารณะหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย”

บทบัญญัติในมาตรา 33 ห้ามการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงในทางน้ำ ยกเว้นในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมิได้จัดให้มีที่รองรับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา 57

“มาตรา 31 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) บ้วนหรือถ่มน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูก เท หรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงบนถนน หรือบนพื้นรถ หรือบนพื้นเรือโดยสาร

(2) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกภาชนะ หรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้”

“มาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ทิ้งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

(2) ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ”

บทบัญญัติในมาตรา 31 และมาตรา 32 เป็นการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทตามมาตรา 54

### 9. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

บทบัญญัติที่ห้ามการทิ้งมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้แก่มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติว่า<sup>74</sup>

“ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”

แม้ว่ามาตรา 119 มิได้ห้ามการทิ้ง “มูลฝอย” โดยตรงลงในลำน้ำ แต่ข้อความในบทบัญญัตินี้ก็ครอบคลุมมูลฝอยอยู่ในตัว เพราะการทิ้งหิน กรวด ทราย ดิน โคลน และสิ่งของน่าจะถือได้ว่าเป็นการทิ้งมูลฝอยได้เช่นกัน มีข้อสังเกตว่าการทิ้งที่จำเป็นความผิคนั้น จะต้องเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกในลำน้ำที่เป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากเป็นลำน้ำเล็ก ๆ ที่ประชาชนมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน การทิ้งดังกล่าวย่อมไม่เป็นความผิด

นอกจากนี้มาตรา 396 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” การทิ้งซากสัตว์ก็ถือเป็นการทิ้งมูลฝอยประเภทหนึ่ง แต่ซากสัตว์นั้นเมื่อทิ้งไปสักระยะหนึ่งจะเกิดการเน่าเหม็น ประมวลกฎหมายอาญาจึงลงโทษการทิ้งซากสัตว์ในทางหรือริมทางสาธารณะ อันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ผ่านไปมาได้

### 10. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ฉบับนี้ได้กล่าวไว้แล้วว่าด้วยมลพิษทางน้ำ ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 16 ซึ่งบัญญัติว่า<sup>75</sup>

“ห้ามมิให้บุคคลใด

(18) ทิ้งขยะ มูลฝอย หรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น”

ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทตามมาตรา 27

<sup>74</sup>โปรดดูมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

<sup>75</sup>โปรดดูมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

#### 11. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

หลักการของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับนี้ได้กล่าวไว้แล้วว่าด้วยมลพิษทางอากาศ ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากอาคารนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า<sup>76</sup>

“เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(5) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(6) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

เมื่อได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 8 นี้แล้ว ให้หน่วยงานต่อไปนี้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนี้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา”

กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารออกกฎกระทรวงไว้

#### 12. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลรักษาและจัดระเบียบของการใช้ทางหลวง รวมทั้งการดูแลรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบริเวณทางหลวง โดยห้ามมิให้กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรือน่าจะเป็นอันตรายแก่การสัญจรไปมาในเขตทางหลวง โดยได้นิยามคำว่า ทางหลวง ไว้ในมาตรา 4 ว่า หมายถึง<sup>77</sup>

“ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าจะในระดับพื้นดิน ใต้ดิน เหนือพื้นดิน หรือใต้ดินเหนือสิ่งขังหรือสิ่งอื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืชพันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือ

<sup>76</sup>โปรดดูมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>77</sup>โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

ลงรด และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย”

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตทางหลวง ดังนี้

“มาตรา 45 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำโสโครก เศษหิน ดิน ทราย หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ เป็นเหตุให้ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เศษหิน ดิน ทราย ตกหล่นบนทางจราจรหรือไหล่ทาง”

บทบัญญัติในมาตรา 45 นี้ ห้ามการทิ้งสิ่งของในเขตทางหลวง ได้แก่ ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำโสโครก รวมทั้งเศษหิน ดิน ทราย การทิ้งสิ่งของดังกล่าวจะต้องกระทำโดยเจตนา หากกระทำโดยสาเหตุอื่นหรือกระทำโดยประมาทย่อมจะไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้

ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 71<sup>78</sup>

### 13. ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาลบฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พร้อมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามในกฎหมายนี้ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ดังนี้

“มาตรา 380 ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“มาตรา 396 ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

บทบัญญัติในมาตรา 396 ห้ามการทิ้งซากสัตว์ในหรือริมทางสาธารณะ ซึ่งหมายรวมถึงทั้งทางบกและทางน้ำที่ประชาชนใช้ในการสัญจรร่วมกัน แต่จะไม่ครอบคลุมถึงทางน้ำอื่นใดที่มีได้ใช้เป็นทางสัญจรสาธารณะ

กล่าวโดยสรุป จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล

<sup>78</sup>โปรดดูมาตรา 45 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมาย  
แม่บทที่สำคัญในการให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในการบริหาร  
จัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่ง  
ปฏิกูลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ ประกอบกฎหมายลักษณะอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติที่  
เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการขยะ  
มูลฝอยและสิ่งปฏิกูลก็ได้ให้บทบาทอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ในการ  
บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับองค์กรภาครัฐส่วนกลางและชุมชน  
ประชาชนในพื้นที่ด้วย

## บทที่ 5

### ผลการศึกษาวิจัย

งานวิจัยเรื่อง ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเขตภาคใต้ตอนบน โดยผู้ศึกษาวิจัยได้เลือกพื้นที่ศึกษาวิจัยต้นแบบด้วยกัน 2 พื้นที่คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยในเขตภาคใต้ตอนบน ฝั่งทะเลอันดามัน และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยในเขตภาคใต้ตอนบนฝั่งอ่าวไทย โดยมุ่งเน้นการวิจัยเกี่ยวกับนโยบาย และบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ปรากฏผลการศึกษาวิจัยดังนี้

#### 5.1 การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

5.1.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต<sup>79</sup>

##### สภาพทั่วไป

##### 1. ขนาดพื้นที่และอาณาเขตการปกครอง

จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดในภาคใต้ตอนบนของประเทศไทย ตั้งอยู่ระหว่าง ละติจูดที่ 7 องศา 45 ลิปดา ถึง 8 องศา 15 ลิปดาเหนือ และลองจิจูดที่ 98 องศา 15 ลิปดา ถึง 98 องศา 40 ลิปดาตะวันออก มีลักษณะเป็นเกาะ จัดเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของภาคใต้ในทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย มีเกาะบริวาร 32 เกาะ ส่วนกว้างที่สุดของเกาะภูเก็ตเท่ากับ 21.3 กิโลเมตร ส่วนยาวที่สุดของเกาะภูเก็ตเท่ากับ 48.7 กิโลเมตร เฉพาะเกาะภูเก็ตมีพื้นที่ 543.034 ตารางกิโลเมตร ส่วนเกาะบริวารมีพื้นที่ 27 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่ทั้งหมด 570.034 ตารางกิโลเมตรหรือ 356,271.25 ไร่ อยู่ห่างจาก

<sup>79</sup><http://www.phuketcity.org/organized.php>



กรุงเทพมหานคร ตามเส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 และทางหลวงจังหวัดหมายเลข 402 รวมระยะทาง 867 กิโลเมตร หรือ 688 กิโลเมตร ทางอากาศ มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดช่องแคบปากพระ จังหวัดพังงา เชื่อมโดยสะพานสารสินและสะพานเทพกระษัตรี
ทิศตะวันออก	ติดทะเลเขตจังหวัดพังงา
ทิศใต้	ติดทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย
ทิศตะวันตก	ติดทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย

## 2. ลักษณะภูมิประเทศ

จังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเป็นหมู่เกาะ วางตัวในแนวจากทิศเหนือไปทิศใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นภูเขา มียอดเขาที่สูงที่สุดคือ ยอดเขาไม้เท้าสิบสอง สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 529 เมตร และประมาณร้อยละ 30 เป็นพื้นที่ราบอยู่ตอนกลางและตะวันออกของเกาะพื้นที่ ชายฝั่งด้านตะวันออกเป็นดินเลนและป่าชายเลน ส่วนชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นภูเขา และหาดทรายที่สวยงาม

## 3. ลักษณะภูมิอากาศ

จังหวัดภูเก็ต มีลักษณะภูมิอากาศแบบเขตศูนย์สูตร อยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ มีอากาศร้อนชื้นตลอดปี มี 2 ฤดู ประกอบด้วย

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน ถึง เดือนพฤศจิกายน

ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคม ถึง เดือนมีนาคม

### การใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมือง

จังหวัดภูเก็ตมีพื้นที่ประมาณ 270 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ร้อยละ 55.11 ของพื้นที่ พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 18.76 ของพื้นที่เมือง สิ่งก่อสร้างและอาคารร้อยละ 14.51 ของพื้นที่ พื้นที่แหล่งน้ำร้อยละ 0.2 ของพื้นที่และพื้นที่อื่น ๆ เช่น ทุ่งหญ้า ไม้พุ่มที่โล่ง ร้อยละ 11.40 ของพื้นที่

ที่ดินในจังหวัดภูเก็ต ประกอบไปด้วยกลุ่มชุดดิน 13 กลุ่ม ตามการจำแนกของกรมพัฒนาที่ดินซึ่งเมื่อพิจารณาภาพรวมของการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วสามารถจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะคือ

ลักษณะที่ 1 บริเวณพื้นที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาให้เป็นชุมชนเมือง

ลักษณะที่ 2 บริเวณพื้นที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว

ลักษณะที่ 3 บริเวณที่เป็นพื้นที่ภูเขา ป่าไม้ ทั้งที่เป็นป่าบก และป่าชายเลน รวมทั้งย่านเกษตรกรรม

ลักษณะที่ 4 บริเวณที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ประวัติศาสตร์และศิลปกรรม

ผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ต ได้แบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินดังนี้

- 1) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเหลือง ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- 2) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีส้ม ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- 3) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีแดง ให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- 4) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีม่วง ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
- 5) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีม่วงอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
- 6) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเขียว ให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
- 7) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 8) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว ให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้
- 9) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา
- 10) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำตาลอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
- 11) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันศาสนา
- 12) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
- 13) ที่ดินที่กำหนดไว้เป็นสีชมพู ให้เป็นที่ดินประเภทโครงการคมนาคมและขนส่ง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในขนาดของผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต

ลำดับ ที่	ประเภทการใช้ที่ดิน	จำนวนพื้นที่	
		ไร่	ร้อยละ
1	ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย	87,563.750	25.777
2	ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	18,464.375	5.434
3	ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก	3,218.750	0.947
4	ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า	1,179.375	0.347
5	ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ	4,912.500	1.446
6	ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม	92,171.875	27.134
7	ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการอนุรักษ์คุณภาพ สิ่งแวดล้อม	7,731.250	2.275
8	ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้	109,212.500	32.155
9	ที่ดินประเภทสถานการศึกษา ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อ ส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ที่ดินประเภท สถานศึกษา ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และที่ดินประเภท โครงการคมนาคมต่าง ๆ	15,233.125	4.484
รวม		339,687.500	100

ที่มา : สำนักงานโยธาและผังเมือง จ.ภูเก็ต อ้างถึงในสถานการณ์สิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15

### ประเด็นปัญหาการใช้ที่ดิน

- 1) ข้อจำกัดของทรัพยากรดิน คุณสมบัติของดินด้อยกายภาพ
- 2) ปัญหาการชะล้างทรัพยากรดินโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ที่มีความลาดเทและบริเวณไหล่เขา
- 3) ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ได้กำหนดพื้นที่ที่มีการกัดเซาะรุนแรง คือ บริเวณหาดเล้ง บ้านบางเทา อำเภอถลาง มีระยะทางที่ถูกกัดเซาะ 3 กิโลเมตร และพื้นที่ที่มีการกัดเซาะปานกลาง คือ บริเวณอ่าวปอ บ้านบางแร่ อำเภอถลาง มีระยะทางที่ถูกกัดเซาะ 1.5 กิโลเมตร
- 4) การบุกรุกพื้นที่ป่าบกและป่าชายเลน

- 5) ความขัดแย้งการถือครองสิทธิ์ที่ดิน
- 6) การใช้ที่ดินผิดประเภท
- 7) ผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ
- 8) แผ่นดินถล่ม (Land slide) เกิดบริเวณที่มีฝนตกในบริเวณที่มีภูเขา มีความลาดชันและขาดต้นไม้ พืชพันธุ์ปกคลุม ในช่วงฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนธันวาคม กรณีฝนตกหนักดินอึดตัวไม่สามารถอุ้มน้ำได้ เกิดการพังทลายแล้วเลื่อนไหลลงสู่ที่ต่ำพร้อมกับกระแสน้ำ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนบ้านเรือนที่อยู่บริเวณเชิงเขา

### ทรัพยากรธรรมชาติ

#### 1. ป่าไม้

จังหวัดภูเก็ตมีเนื้อที่ 543.034 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 339,396 ไร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ 169 ตารางกิโลเมตร ประมาณ 107,578 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 41.70 ของเนื้อที่ทั้งหมด

ตารางที่ 2 ตารางแสดงพื้นที่ป่าไม้จังหวัดภูเก็ต ปี 2550

ลำดับที่	ทะเบียนและเขตพื้นที่ป่าไม้แบ่งตามประเภท	พื้นที่ (ไร่)
1	ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี	27,904.50
2	ป่าสงวนแห่งชาติ	107,578.00
3	พื้นที่การปลูกป่าชุมชนและป่าเศรษฐกิจ	704.50
4	อุทยานแห่งชาติ	56,250.00
รวม		192,437.00

ป่าไม้ของจังหวัดภูเก็ตแบ่งออกได้เป็น 4 แบบใหญ่ ๆ คือ

ป่าเขตร้อนชื้น เป็นป่าค่อนข้างรก ด้านล่างมีไม้เล็ก ๆ ค่อนข้างรกทึบ ส่วนใหญ่อยู่แถบภูเขา หุบเขา เป็นแถบเขาพระแทว เขานาคเกิด เขาบางคู

ป่าชายเลน เป็นป่าไม้ผลัดใบในเขตร้อนชื้น ส่วนใหญ่เรียกว่าป่าโกงกาง ต้นพังกา มีมากแถบด้านตะวันออกของเกาะตั้งแต่ท่าฉัตรไชยตอนเหนือไปจดด้านใต้ แหล่งป่าชายเลนที่สำคัญคือ ป่าชายเลนคลองอู่ตะเภา ป่าชายเลนคลองท่ามะพร้าว ป่าชายเลนคลองพาราตลอดไปแนวคลองบางโรง คลองท่าเรือ คลองบางชีห้ำ และคลองท่าจีน ต้นไม้ที่มีมากในแถบป่าพังกาคือ ต้นพังกา แสม ลำพู ตะบูน ประทล เปี๊ย เหงือกปลาหมอ

ป่าชายหาด เป็นป่าโปร่งผลัดใบ ขึ้นในบริเวณที่น้ำทะเลไปถึง ป่าชายหาด เป็นป่าที่ถูกบุกรุกมากที่สุด ในการทำที่พักรักษาตัวและการเลี้ยงสัตว์น้ำริมฝั่ง ต้นไม้สำคัญ คือ พวกหูกวาง ตีนเป็ดทะเล สนทะเล โพธิ์ทะเล หยี่น้ำ จิก ป่าชายหาดของภูเก็ต เช่นที่ หาด ในยาง ท่าฉัตรไชย

ป่าพรุ ป่าในพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมตลอด ชาวภูเก็ตเรียกโพ๊ะละ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสัณทรายกันน้ำทะเลไว้จนน้ำแห้งลง มีพีชขึ้น เป็นพวก ผักกูด ลำเพ็ง จูด เสม็ด หลู่หวางช้าง โพละ ของภูเก็ตเคยมี เช่น บริเวณหาดไม้ขาว พรุทับเขย พรุยายรัตน์ พรุจืด พรุ ยาว พรุจิก พรุไม้ขาว ปัจจุบันถูกบุกรุกหมดเกือบหมด

ป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดภูเก็ตมีทั้งหมด 16 ป่า แยกเป็น ป่าบก 9 ป่า ป่าชายเลน 7 ป่าดังนี้

ป่าบก จำนวน 9 ป่า มีเนื้อที่เกือบทั้งหมดเป็นป่าดิบ ขึ้นอยู่ตามภูเขาด้านฝั่ง ตะวันตกของเกาะภูเก็ตในเขตอำเภอกะทู้และอำเภอเมือง ส่วนในเขตอำเภอกลางเป็นป่าดิบขึ้นบน ภูเขาสูงเช่นกัน ประกอบด้วยไม้ทั้ง ไม้ยาง และไม้ตะเคียน เป็นต้น และยังมีป่าชายหาด สวนไม้ กระยาเลยเล็กน้อย

1. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาไม้พอกและป่าไม้แก้ว มีเนื้อที่ประมาณ 4,444 ไร่ เป็นเขตป่าไม้โซนร้อนชื้นแถบชายทะเล ปกคลุมบริเวณภูเขาคอเอน เข่าบ้านบางคูกและเขา บ้านทุ่งคา ตำบลไม้ขาว อำเภอกลาง

2. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาเหลี่ยม มีเนื้อที่ 1,254 ไร่ เป็นเขตป่าไม้โซน ร้อนชื้นริมชายฝั่งทะเลเกาะภูเก็ต ทางมุมทิศตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณเขาสามเหลี่ยม ตำบลป่า คลอก อำเภอกลาง

3. ป่าสงวนแห่งชาติป่าควนเขาพระแทว มีเนื้อที่ประมาณ 13,925 ไร่ อยู่ในเขตอำเภอกลาง เป็นป่าที่อุดมสมบูรณ์ที่สุด มีสัตว์ป่าหลายชนิดอาศัยอยู่ตามธรรมชาติและมี น้ำตกโดนไทร ซึ่งเป็นแหล่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยว กรมป่าไม้จึงได้กำหนดเป็นอุทยานสัตว์ป่า เขต ห้ามล่าสัตว์และวนอุทยานน้ำตกโดนไทร เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ

4. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาโต๊ะแซะ มีเนื้อที่ประมาณ 550 ไร่ อยู่ในเขต ตำบลรัษฎา อำเภอเมือง

5. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะโหลน มีเนื้อที่ประมาณ 1,537 ไร่ อยู่ในเขต ตำบลราไวย์ อำเภอเมือง

6. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด มีเนื้อที่ประมาณ 24,750 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลกระรอน ตำบลคลอง ตำบลวิจิตร ตำบลราไวย์ อำเภอเมือง ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง และอำเภอกะทู้

7. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขากมลา มีเนื้อที่ประมาณ 29,750 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา อำเภอเมือง ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้

8. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขารวก-เขาเมือง มีเนื้อที่ประมาณ 7,175 ไร่ มีเนื้อที่ปกคลุมบริเวณภูเขารวก ภูเขาเมือง ที่ล้อมรอบอ่าวไม้ท่อนในเขตตำบลสาธุ ตำบลไม้ขาว ตำบลเทพกระษัตรี อำเภอถลาง เป็นป่าสงวนที่กรมป่าไม้ได้กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติในยาง โดยรวมเอาพื้นที่ชายทะเลเข้าไปด้วย และคุ้มครองแนวปะการัง รวมทั้งสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นมีพื้นที่ประมาณ 56,250 ไร่

9. ป่าสงวนแห่งชาติป่าบางขนุน มีเนื้อที่ประมาณ 5,000 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลสาธุ ตำบลเทพกระษัตรี อำเภอถลาง

ป่าชายเลนมี 7 ป่าได้แก่

1. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองอู่ตะเภา มีเนื้อที่ประมาณ 1,556.25 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลเทพกระษัตรี อำเภอถลาง

2. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองท่ามะพร้าว มีเนื้อที่ประมาณ 1,750 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลเทพกระษัตรี อำเภอถลาง

3. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองพารา มีเนื้อที่ประมาณ 2,343.75 ไร่ อยู่ในเขตตำบลป่าคลอก อำเภอถลาง

4. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองบางโรง มีเนื้อที่ประมาณ 3,887 ไร่ อยู่ในเขตตำบลป่าคลอก อำเภอถลาง

5. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองท่าเรือ มีเนื้อที่ประมาณ 3,181 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลป่าคลอก ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง และตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมือง

6. ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองบางชีหล้า-คลองท่าจีน มีเนื้อที่ประมาณ 3,397.50 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลรัชฎา อำเภอเมือง

7. ป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนคลองเกาะผี มีเนื้อที่ประมาณ 2,687.50 ไร่ อยู่ในเขตท้องที่ตำบลตลาดใหญ่ ตำบลตลาดเหนือ ตำบลรัชฎา อำเภอเมือง

## 2. แหล่งน้ำธรรมชาติและพื้นที่ชุ่มน้ำ

จังหวัดภูเก็ตมีแหล่งน้ำบนดินและแหล่งน้ำใต้ดิน ไม่มีแม่น้ำสายหลัก มีเฉพาะลำคลองและธารน้ำสายสั้น ๆ จำนวน 118 สาย มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ 2 แห่งคือ ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกของเกาะภูเก็ตและอุทยานแห่งชาติสิรินาถ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ 1 แห่ง คือ พรุบ้านไม้ขาว

## 3. ชายหาดและชายฝั่ง

ชายหาดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญสำหรับจังหวัดภูเก็ตมีชายหาดที่สวยงาม เป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวทั่วโลก วางตัวตามแนวชายฝั่งตะวันตกของเกาะภูเก็ต นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะฟักของไข่เต่าทะเล ในบริเวณชายหาดยังมีระบบนิเวศที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ป่าชายหาด ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุหลักคือ การสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพื่อรองรับการท่องเที่ยว

## 4. ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทะเล

แนวชายฝั่งทะเลของประเทศไทย 2,815 กิโลเมตร ซึ่งประกอบด้วยชายฝั่งชนิดต่าง ๆ เช่น หาดทราย หาดโคลน ป่าชายเลน เป็นต้น พื้นที่บริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายด้านนิเวศวิทยา มีคุณค่าและประโยชน์อย่างมาก จึงทำให้เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปัจจุบันทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกำลังประสบปัญหาความเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตของกิจกรรมต่าง ๆ บริเวณชายฝั่ง และมีการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือย ขาดความระมัดระวัง และไม่คำนึงถึงความสามารถในการรองรับจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านปัญหาความเสื่อมโทรมของตัวทรัพยากร และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากร

## 5. ปะการัง

ทางฝั่งตะวันตกของทะเลอันดามันมีแนวปะการังขนาดใหญ่ และมีสิ่งมีชีวิตที่มากมายหลากหลายปะการังมีกว่า 250 ชนิด ส่วนปลาในแนวปะการังมีกว่า 600 ชนิด แนวปะการังชายฝั่งทะเลอันดามันที่สมบูรณ์มีอยู่มากมาย โดยแนวปะการังทั้งหลายเหล่านั้นเป็นประเภทที่ก่อตัวขึ้นตามริมฝั่ง

แนวปะการังแข็งที่เป็นปะการังแท้ ในฝั่งทะเลอันดามันพบประมาณ 240 ชนิด แนวหินปะการังบริเวณหมู่เกาะสุรินทร์และหมู่เกาะสิมิลัน จัดได้ว่าเป็นแนวปะการังที่สมบูรณ์ที่สุดในน่านน้ำไทยและมีความหลากหลายของชนิดปะการังมากที่สุด และมีปะการังหายากอยู่หลายชนิด โดยเฉพาะปะการังเขากวางแปรงล้างขวด (*Acropora echinata* Group) ซึ่งพบปก

คลุมพื้นที่มากและพบในบริเวณนี้เท่านั้น นอกจากปะการังแล้ว ยังพบสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่น่าสนใจ เช่น ปะการังไฟ ปะการังดำ พรหมทะเล หรือโซแอนทิด (Zoanthid) ดอกไม้ทะเล มีมากกว่า 10 ชนิด ปะการังอ่อน กัลปังหา (Sea fan) ปะการังสีน้ำเงิน ปากกาทะเล

แนวปะการังในจังหวัดภูเก็ตซึ่งจำแนกได้เป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ แนวปะการังฝั่งตะวันออกเฉียงใต้ของเกาะภูเก็ตและเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง แนวปะการังทางฝั่งตะวันตกตอนบนของเกาะภูเก็ตแนวปะการังใกล้เขตทะเลลึกเกาะราชา และกลุ่มปะการังที่ขึ้นอยู่กับบริเวณที่รับแรงปะทะจากคลื่นลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ทั้งนั้น มีพื้นที่ประมาณ 16.63 ตารางกิโลเมตร ซึ่งในปัจจุบันแนวปะการังส่วนใหญ่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม โดยเฉพาะแนวปะการังบริเวณเกาะแรก เกาะมะพร้าว เกาะป่ายู เกาะเฮ เนื่องจากการทำประมงที่มีการจับปลาด้วยเครื่องมือผิดกฎหมาย และระเบิดปลาในแนวปะการัง การท่องเที่ยว เช่น การทอดสมอเรือ การรั่วไหลของน้ำมัน ความขุ่นขึ้นของทะเล จากตะกอนดิน การปล่อยน้ำเสีย การชะล้างของสารพิษจากการเกษตร และผลกระทบจากคลื่นสึนามิ

ตารางที่ 3 สภาพโดยรวมของแนวปะการังของจังหวัดภูเก็ต

ดีมาก	ดี	ปานกลาง	เสื่อมโทรม	เสื่อมโทรมมาก
เกาะแก้วใหญ่	เกาะราชาใหญ่ เกาะราชาน้อย เกาะปู้	เกาะมาลี เกาะเฮ เกาะไม้ท่อน เกาะบอน เกาะตะเกาใหญ่ เกาะเฮ (ตอนใต้ ของภูเก็ต) เกาะภูเก็ต (ฝั่งตะวันออก)	เกาะนาคาน้อย เกาะนาคาใหญ่ เกาะรังใหญ่ เกาะรังน้อย เกาะละวะใหญ่ เกาะละวะน้อย เกาะโหลน เกาะสิเหร่ เกาะทะนาน	เกาะแรด เกาะมะพร้าว เกาะป่ายู เกาะภูเก็ต (ตะวันออก) เกาะแฮ (ตอนเหนือของ ภูเก็ต)

ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตที่ผ่านมายังขาดการจัดการ ควบคุมวางแผน และใช้ประโยชน์อย่างรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ ขาดความเพียงพอ กิจกรรมและจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแนวปะการังถูกทำลาย ทั้งจากนักท่องเที่ยว เรือที่พานักท่องเที่ยวไปเที่ยว ทั้งสมอบน



แนวปะการัง กิจกรรมการทำประมง ที่มุ่งเน้นการจับสัตว์น้ำให้ได้มากขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการบริโภคที่เพิ่มขึ้นทุกปี ผลจากการพัฒนาชายฝั่งทะเลรอบเกาะภูเก็ต โดยขาดทิศทางควบคุม วางแผน ขาดการรักษาความสมดุลของธรรมชาติ รวมถึงผลจากภัยธรรมชาติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งสภาวะโลกร้อน อุณหภูมิน้ำทะเลสูงขึ้น เกิดการฟอกขาวทำให้ปะการังตายเป็นบริเวณกว้าง ฯลฯ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาแหล่งทรัพยากรแนวปะการังเริ่มมีสภาพเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง แนวปะการังหลายแห่งนักท่องเที่ยวเข้าไปดำน้ำมากขึ้นจนเกินศักยภาพพื้นที่ที่จะรองรับได้ ไม่สามารถฟื้นตัวได้ทันกับการถูกเหยียบย่ำ บริเวณที่ติดกับชายฝั่งถูกตะกอนจากการก่อสร้างบนฝั่ง ไหลลงทับในฤดูฝน หรือน้ำเสียจากชุมชน โรงแรมที่พักต่าง ๆ ถูกปล่อยลงสู่ทะเลโดยขาดการบำบัด ทำความเสียหายต่อแนวปะการัง การทำประมงผิดกฎหมาย สาเหตุดังกล่าวทำให้การจับสัตว์น้ำเริ่มมีปริมาณลดลง เนื่องจากแหล่งที่อยู่อาศัยเสื่อมโทรม เกิดปัญหาแย่งชิง การใช้ประโยชน์ระหว่างการประกอบอาชีพประมงและการท่องเที่ยวในหลายพื้นที่ นับวันยังมีความรุนแรงมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เล็งเห็นถึงความสำคัญการป้องกัน ลดผลกระทบ ลดความเสียหาย ความเสื่อมโทรมเร่งฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยยืดระยะเวลาการใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นำไปสู่ความยั่งยืน ซึ่งจะก่อให้เกิดความมั่นคง จึงได้เสนอโครงการทำปะการังเทียม เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของจังหวัดภูเก็ตมีความยั่งยืน มีความมั่นคงในอนาคตต่อไป

### เศรษฐกิจและการลงทุน

#### สถานะเศรษฐกิจ

สถานะเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตที่หลากหลาย แต่ส่วนใหญ่จะผูกขาดจากภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร (GPP Per capita) ปี 2549 รายได้ต่อคน/หัว 190,421 บาท ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2548 ร้อยละ 9.51 สำหรับอัตราการผลิตในสาขาโรงแรมและภัตตาคาร มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นจากทุกสาขาการผลิต ถึงร้อยละ 5.61<sup>80</sup>

#### ด้านการลงทุน

จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ มีทำเลที่ตั้งที่ได้เปรียบด้านการค้าขาย มีความพร้อมในสิ่งอำนวยความสะดวก

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน.

ขั้นพื้นฐาน มีการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการลงทุน ธุรกิจการค้าและบริการ มีการแข่งขันกันสูง ส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดกลางและขนาดใหญ่

ในปี 2550 จังหวัดภูเก็ตมีนักลงทุนมาจดทะเบียนนิติบุคคลตั้งบริษัทและห้างหุ้นส่วนใหญ่ทั้งสิ้น 1,394 แห่ง แบ่งเป็นจดทะเบียนบริษัท 1,067 แห่ง ห้างหุ้นส่วนจำกัด 327 แห่ง เงินทุน จดทะเบียนทั้งสิ้น 3,408,100 บาท ยกเลิกกิจการไปทั้งสิ้น 319 ล้านบาท

ในภาพรวมของจังหวัดในขณะนี้ มีบริษัทที่ดำเนินธุรกิจอยู่ทั้งสิ้น 10,152 แห่ง ห้างหุ้นส่วนจำกัด 3,468 แห่ง ห้างหุ้นส่วนสามัญบุคคล 17 แห่ง รวมทั้งสิ้น 13,637 แห่ง โดยมีธุรกิจที่มีการจดทะเบียนดำเนินการมาก 5 อันดับแรก ประกอบด้วย ธุรกิจเรียลเอสเตท ธุรกิจด้านการท่องเที่ยว ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่รองรับการเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจจัดสรรที่ดิน และธุรกิจรักษาความปลอดภัย ซึ่งการจดทะเบียนบริษัทไม่ต่ำกว่า 70% เป็นการร่วมลงทุนระหว่างไทยกับคนต่างชาติ โดยคนไทยถือหุ้น 51% และต่างชาติถือหุ้น 49%<sup>81</sup>

#### การอุตสาหกรรม

ใน 2550 จังหวัดภูเก็ตมีอุตสาหกรรมรวมทั้งสิ้น 411 โรงงาน มีเงินลงทุนรวม 6.16 ล้านบาท มีการจ้างแรงงาน 6,937 คน พื้นที่ที่มีโรงงานตั้งมากที่สุดคือ อำเภอเมืองภูเก็ต จำนวน 315 โรงงาน รองลงมาคืออำเภอกะทู้ 67 โรงงาน และอำเภอถลาง จำนวน 28 โรงงาน<sup>82</sup>

#### อุตสาหกรรมที่สำคัญของจังหวัดภูเก็ต

จากการที่จังหวัดภูเก็ต เป็นเกาะตั้งอยู่ในทะเลอันดามัน และมีพื้นที่น้อยที่สุดของภาคใต้ ซึ่งอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติทั้งสินแร่ในดินและในน้ำ จึงทำให้จังหวัดภูเก็ตมีความเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมีอุตสาหกรรมหลักที่สำคัญของจังหวัดภูเก็ตประกอบด้วย อุตสาหกรรมถลุงแร่ดีบุก อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากยางพารา อุตสาหกรรมปลาป่น และอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการขุดแร่ปัจจุบันลดบทบาทลง มีเพียงโรงงานถลุงแร่เพียง 1 แห่ง ซึ่งเป็นแห่งเดียวของประเทศ วัตถุดิบเกือบทั้งหมดนำเข้าจากต่างประเทศ

<sup>81</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>82</sup>เรื่องเดียวกัน.

### 5.1.2 แนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

แนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2554 - 2557 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยสรุปได้ดังนี้<sup>83</sup>

**ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามัน (กระบี่ พังงา ภูเก็ต)**

**วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด (vision)**

“ศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก เป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจสู่นานาชาติ”

**ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน**

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การพัฒนาสิ่งดึงดูดใจและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวอันดามันให้เชื่อมโยงและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน (Product/Supply)**

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาการตลาดการท่องเที่ยวเชิงบูรณาการเพื่อรักษานักท่องเที่ยวเดิมและเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวคุณภาพ (Marketing/Demand)**

**ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การพัฒนากลไกการจัดการการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันร่วมกัน (Product/Supply)**

**เป้าประสงค์**

1. การบรรลุตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ตามที่กำหนดไว้
2. การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว
3. การเพิ่มคุณภาพด้านการจัดการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน
4. การสร้างมูลค่าเพิ่มของแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ

**กลยุทธ์**

กลยุทธ์การพัฒนาจำแนกตามประเด็นยุทธศาสตร์ได้ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การพัฒนาสิ่งดึงดูดใจและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวอันดามันให้เชื่อมโยงและ**

**เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน (Product/Supply)**

**กลยุทธ์**

<sup>83</sup><http://www.phuketcity.go.th/content/mission/1>

### 1.1 พัฒนาและจัดการกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานระดับสากล (Destination Development)

- 1) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงด้านวัฒนธรรม ธรรมชาติ และเกษตร
- 2) พัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัย
- 3) สร้างมาตรฐานด้านการท่องเที่ยวอันดามัน
- 4) พัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวอันดามัน
- 5) พัฒนาสุนทรียศาสตร์และความรู้สึกแตกต่างของการท่องเที่ยวอันดามันกับแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ เช่น การสร้างเสน่ห์ของอันดามัน
- 6) เร่งสร้างมาตรการควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน ตามความสามารถทางการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว เช่น การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม
- 7) พัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีความสะดวกด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT)
- 8) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวใหม่ ๆ ตามความต้องการของนักท่องเที่ยว เช่น แหล่งท่องเที่ยวแบบสปา การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การจัดประชุมและแสดงสินค้า น้ำพุร้อน กีฬา และมาริน่า
- 9) พัฒนาสินค้าของที่ระลึกที่สะท้อนความเป็นอันดามันให้ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยว
- 10) สนับสนุนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษด้านการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน
- 11) เร่งสร้างปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน
- 12) สนับสนุนการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันให้มีปัจจัยพื้นฐานและสังคมที่สงบสุข

### 1.2 การสร้างการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน (Tourism Cluster Linkage)

- 1) เร่งพัฒนาความเชื่อมโยงด้านระบบการคมนาคมขนส่งสำหรับการท่องเที่ยว
- 2) เร่งสร้างความเชื่อมโยงของแหล่งท่องเที่ยวภายในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน

3) เร่งสร้างความเชื่อมโยงของโปรแกรมการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน

1.3 การสนับสนุนฐานการผลิตสำหรับภาคการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน (Supporting Base for Tourism Cluster)

1) สนับสนุนมาตรฐานคุณภาพอาหาร เพื่อตอบสนองต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอันดามัน

2) เร่งพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและสมุนไพรเพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

3) สนับสนุนการพัฒนามาตรฐานสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยใช้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นตลาดสินค้าหลัก

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาการตลาดการท่องเที่ยวเชิงบูรณาการเพื่อรักษาฐานนักท่องเที่ยวเดิมและเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวคุณภาพ (Marketing/Demand)**

**กลยุทธ์**

2.1 เร่งสร้างจุดยืนผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันร่วมกัน (Product Positioning)

2.2 เร่งสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกทางการท่องเที่ยวต่อประชาคมโลก (Re-Branding)

2.3 สนับสนุนการสร้างกลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อรักษาฐานนักท่องเที่ยวเดิม

2.4 พัฒนากลยุทธ์ทางการตลาดที่สามารถเจาะกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพ

2.5 สนับสนุนการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน โดยการจัด Road show และเทศกาลส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.6 สนับสนุนการดำเนินการตลาดการท่องเที่ยวแบบพันธมิตรกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน

**ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การพัฒนากลไกการจัดการการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันร่วมกัน (Product/Supply)**

**กลยุทธ์**

3.1 เร่งพัฒนาคุณภาพบุคลากรให้มีมาตรฐาน เพื่อตอบสนองต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน

3.2 เร่งพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถวางแผนการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่วางอยู่บนฐานทรัพยากรและภูมิปัญญาอันดามัน

- 3.3 พัฒนาชุมชนอันดามันสู่การเป็นเจ้าบ้านที่ดี
- 3.4 สนับสนุนการสร้างศูนย์พัฒนาจัดการและตรวจสอบการพัฒนาการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน
- 3.5 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวอันดามัน เพื่อสร้างความรู้สึกรักความเป็นเจ้าของร่วมกัน
- 3.6 สร้างเครือข่ายการจัดการความรู้ทางการท่องเที่ยวเกี่ยวกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้าสำคัญ
- 3.7 เร่งพัฒนาฐานเศรษฐกิจหลักของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน เพื่อสนับสนุนให้มีภาวะเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

#### การพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

##### วิสัยทัศน์จังหวัดภูเก็ต (Vision)

“ศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลกมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน”

##### พันธกิจ (Mission)

1. เสริมสร้างและพัฒนาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว โครงสร้างพื้นฐาน ภาคบริการสู่มาตรฐานสากล
2. ส่งเสริมการค้าการลงทุนด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดควบคู่ขนานไปกับภาคเกษตรกรรม
3. เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว/ชุมชน สู่ความเป็นสังคมที่มีความสุขและปลอดภัยอย่างยั่งยืน
4. พัฒนาคุณภาพชีวิตและมาตรฐานการให้บริการสุขภาพสู่มาตรฐานสากล รวมทั้งการพัฒนาระบบการเฝ้าระวังควบคุมโรคและภัยทางสุขภาพ
5. สร้างความมั่นคงภายในจังหวัดภายใต้การบูรณาการขององค์กรภาครัฐและภาคประชาชน
6. ฟื้นฟูดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ความสมดุลและยั่งยืน
7. พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐสู่ความเป็นเลิศเพื่อสร้างความพึงพอใจและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและผู้รับบริการ
8. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
9. ส่งเสริม อนุรักษ์ ด้านประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์วัฒนธรรมสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

## 10. ส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก

### เป้าประสงค์รวม (Objectives)

เพื่อบรรลุตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ตามที่กำหนดไว้โดย

1. มีจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น
2. พัฒนาพื้นที่และศักยภาพของจังหวัด เพื่อการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก เชื่อมโยงกับศิลปวัฒนธรรม และเอกลักษณ์ของจังหวัด บนฐานทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมั่นคงและยั่งยืน
3. เพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาผลผลิตภาคเกษตร ควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตด้านการท่องเที่ยว
4. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงและปลอดภัย
5. การเป็นเมืองน่าอยู่น่าเที่ยวอย่างยั่งยืน
6. พัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐสู่การเป็นศูนย์กลางด้านการบริการ โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด (Strategies) อยู่ 4 ประการคือ  
ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก โดยมีกลยุทธ์หลัก
  1. ส่งเสริมพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างมูลค่าให้กับการท่องเที่ยวสู่ความยั่งยืน
  2. ปรับโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพสู่มาตรฐานสากลและเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว
  3. ยกระดับมาตรฐานด้านการบริการและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว รวมทั้งบุคลากรด้านการท่องเที่ยวสู่มาตรฐานสากล
  4. ส่งเสริมการตลาดทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสร้างภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของจังหวัด
  5. สร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยในเรื่องธรณีพิบัติภัย การก่อการร้ายสากล และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  6. ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว โดยเน้น Mice, Health and Service, International Medical Service, Health Tourism, Spa, OTOP, Marina
  7. สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตามแผน IMT-GT/BETEC เชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การขนส่งทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2** คุณภาพชีวิตที่ดี มีเอกลักษณ์วัฒนธรรม โดยมีกลยุทธ์หลักคือ

1. เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ขยายโอกาสในอาชีพอย่างยั่งยืนให้แก่ประชาชน
2. สร้างหลักประกันและคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่มีคุณภาพและเป็นธรรม
3. เสริมสร้างครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง และส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนสู่ความเป็นสังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน
4. ส่งเสริมการเรียนรู้ สืบสานศิลปวัฒนธรรม สร้างเอกลักษณ์ที่ยั่งยืน
5. ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และยกระดับมาตรฐานการให้บริการสุขภาพสู่มาตรฐานสากล รวมทั้งพัฒนาระบบการเฝ้าระวังโรค และภัยทางสุขภาพ
6. ส่งเสริมการเรียนรู้ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3** การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีกลยุทธ์หลักคือ

1. สงวน คุ้มครอง อนุรักษ์ การใช้ประโยชน์และฟื้นฟูสภาพป่าและทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน
  2. ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อลดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต
  3. การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ
  4. การพัฒนาภูเก็ตเป็นเมืองน่าอยู่ น่าเที่ยว
  5. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินในพื้นที่
  6. ลดการใช้พลังงานจากฟอสซิลโดยการนำพลังงานทดแทนมาใช้ทุกรูปแบบ
- และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4** การพัฒนาระบบบริหารงานให้มีความเป็นเลิศ โดยมีกลยุทธ์หลักคือ

1. พัฒนาระบบการทำงานของภาครัฐให้มีความโปร่งใส รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม
2. ใช้เทคโนโลยีและการสนเทศพัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. เสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทุกระดับ เพื่อสร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคส่วนในสังคม
4. พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและองค์กรให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่สามารถยอมรับได้

นอกจากแนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. 2554 – 2557 แล้ว ยังปรากฏแนวนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต



(นายไพบูลย์ อุปัติศฤงค์) ได้วางกรอบการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ซึ่งได้แถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2551 โดยแบ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาออกเป็น 8 ด้านหลักและมีแนวทางการพัฒนาดังนี้

### 1. นโยบายด้านการบริหาร การเมือง การปกครอง

1) การพัฒนาเชิงพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะต้องเป็นองค์กรกลางประสานทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะภาคราชการ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรเอกชนรวมถึงประชาคมในหมู่บ้านตำบลต่างๆ เพื่อเชื่อมโยงความคิดและปัญหาของชุมชนอย่างเป็นกระบวนการ ตลอดจนถึงบูรณาการแผนการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเอกภาพ

2) การบริหารแบบกลุ่มเป้าหมาย จะต้องให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ทราบได้ชัดเจนว่า ประชาชนกลุ่มใดจะได้รับประโยชน์จากนโยบายมากน้อยเพียงใด โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง ตลอดจนร่วมมือกับองค์กรสาธารณประโยชน์ สถาบันทางวิชาการ และสื่อสารมวลชน ในการร่วมดำเนินการ

3) ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะต้องยึด “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good Governance) และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นองค์กรสมัยใหม่ ที่ทำงานเชิงรุกแบบบูรณาการ มีความคล่องตัวรวดเร็ว มีขีดสมรรถนะและสร้างผลงานได้สูง (high performance) เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล การปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้

4) เพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการให้บริการเชิงรุก เพื่อประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนชาวจังหวัดภูเก็ต โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมการบริหารจัดการที่ทันสมัย

5) จัดให้มีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อช่วยเหลือประชาชน โดยจัดให้มี Call Center เพื่อรับฟังปัญหาความต้องการอันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างทันที่รวมทั้งการ จัดให้มีที่ปรึกษาด้านกฎหมายเพื่อเป็นที่พึ่งแก่ประชาชน

6) จัดโครงการ อบจ.สัญจร เพื่อให้บริการชุมชนและรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนถึงบ้าน

7) สนับสนุนให้บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต พร้อมให้บริการประชาชนอย่างเต็มที่และความเต็มใจ

8) พัฒนาการและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยจัดให้มีการฝึกอบรมและส่งเสริมศักยภาพของบุคคล

9) มุ่งสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในทุก ระดับ ด้วยการดูแลสวัสดิการและค่าตอบแทนที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในการทำงาน โดยกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักคุณธรรม

10) ส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประชาคมท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตให้มีความเข้มแข็ง

11) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านเพื่อให้ชาวภูเก็ตทุกคนได้มีส่วนร่วมในการสร้างอนาคตร่วมกัน

## 2. ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

เศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตขึ้นอยู่กับการท่องเที่ยวเป็นหลัก เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตมีจุดแข็ง (Strength) ในด้านการท่องเที่ยวอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรท่องเที่ยวที่งดงาม โดดเด่น หลากหลายมีชื่อเสียงระดับโลก ทรัพยากรมนุษย์มีความพร้อมที่จะได้รับการพัฒนา มีความได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม มีฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและหลากหลาย มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสิ่งอำนวยความสะดวก มีวัฒนธรรมประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของจังหวัด แต่ช่วงเวลาที่ผ่านมามีจังหวัดภูเก็ตได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล เพื่อการพัฒนาและใช้ศักยภาพดังกล่าวอันจะนำมาซึ่งรายได้ทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นน้อยมาก นโยบายด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต จึงเน้นการดำเนินการใน 2 ส่วนคือ การสนับสนุน ผลักดันการแปลงแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ตของรัฐบาลให้เป็นจริงในทางปฏิบัติ และ 2) ใช้ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อส่งเสริมพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับ Premium World Class อันจะนำมาซึ่งรายได้ของประชาชนและจังหวัดโดยรวม กล่าวคือ

1) สนับสนุน ผลักดันแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตและรัฐบาล ที่จะสร้างความแตกต่างเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มการท่องเที่ยว (Increase Value From Tourism) เช่น การก่อสร้างศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ (MICE) การส่งเสริมให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์บริการสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (International Medical Service, Health Service and Spa Health Tourism) การพัฒนาจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งการช้อปปิ้งนานาชาติ (Shopping Paradise, OTOP Bazaar) การใช้จุดเด่นเรื่องอาหารในการพัฒนาการท่องเที่ยว

2) รักษาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางสังคม และทางทัศนียภาพของภูเก็ต

- 3) พัฒนาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ วัฒนธรรม และปรับโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพสู่มาตรฐานสากล
- 4) สนับสนุนการยกระดับมาตรฐาน ด้านบริการ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวสู่มาตรฐานสากล
- 5) ส่งเสริมการตลาดทั้งในและต่างประเทศ
- 6) สนับสนุนให้มีการผลิตบุคลากรเพื่อรองรับการท่องเที่ยวและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 7) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวในทุกระดับทุกประเภท ทุกระดับอย่างต่อเนื่องโดยความร่วมมือระหว่างสถาบันศึกษากับผู้ประกอบการ
- 8) ขยายตลาดท่องเที่ยวเชิงรุก เช่น สร้างการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์
- 9) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวในชุมชน เพื่อให้มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง
- 10) สนับสนุนการท่องเที่ยวในเขตเมือง เพื่อฟื้นฟูธุรกิจและเศรษฐกิจในเมือง
- 11) เพิ่มคุณค่าย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์ของจังหวัดภูเก็ต และสนับสนุนการอนุรักษ์อาคารเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์
- 12) ส่งเสริมสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ด้านวิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณีของจังหวัดภูเก็ต
- 13) สร้างศูนย์แสดงสินค้าสำหรับรองรับสินค้าจากภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยวและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน
- 14) สนับสนุนการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวโดยฟื้นฟูพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการท่องเที่ยวให้ดียิ่งขึ้น และสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่ในเชิงพื้นที่ที่มีศักยภาพ สามารถเชื่อมโยงธรรมชาติศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชุมชน ควบคู่กับการส่งเสริมตลาดนักท่องเที่ยวคุณภาพ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มดูแลรักษาสุขภาพ กลุ่มประชุมและแสดงสินค้า เป็นต้น
- 15) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลทางการท่องเที่ยวเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยว
- 16) สนับสนุนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวรวมทั้งระบบเตือนภัย

### 3. ด้านการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต มีภารกิจในการรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยจัดให้มีสถานที่เรียน อุปกรณ์การเรียนการสอน เสื้อผ้านักเรียน อาหารกลางวันให้พอเพียง ยึดกรอบของแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 มุ่งสู่สังคมความรู้อย่างมีคุณภาพ โดยสมาชิกในสังคมต้องคิดเป็น คิดชอบ ทำเป็น ทำชอบ และแก้ปัญหาเป็น แก้ปัญหาชอบ และต้องรู้อย่างมีคุณภาพ โดยมีพื้นฐานความรู้ในด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี คอมพิวเตอร์ และสามารถสื่อสารทำความเข้าใจ สามารถฟัง พูด อ่าน เขียน และคิด รวมทั้งมีความสามารถในการประกอบสัมมาอาชีพเป็นผู้นำที่ดี อยู่ดีมีสุข ในสังคมที่หลากหลายวัฒนธรรม โดยมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

- 1) เร่งแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนครูในทุกโรงเรียนทั่วทั้งจังหวัด โดยสนับสนุนให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาในจังหวัดภูเก็ตให้มีครูที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 2) สนับสนุนอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการศึกษาแก่สถาบันการศึกษาทุกระดับ
- 3) ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ให้เกิดความเท่าเทียมกันในจังหวัด
- 4) จัดให้มีโรงเรียนต้นแบบทางการศึกษาปฐมวัยในจังหวัดภูเก็ต เพื่อจัดการศึกษาและเตรียมความพร้อมทางด้านทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์และสังคมให้กับเด็กปฐมวัย ตลอดจนสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอย่างทั่วถึง
- 5) ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรและสถานศึกษาในสังกัด ได้รับการพัฒนาคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพ เสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 6) ส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนในจังหวัดภูเก็ต ให้มีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศในการติดต่อสื่อสาร โดยเน้นฝึกอบรมและเผยแพร่ความรู้ด้านภาษาคำประเทศที่เยาวชนให้ความสนใจโดยเน้นความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญเจ้าของภาษา
- 7) ส่งเสริมการเรียนรู้คุณธรรม สนับสนุน ให้สถาบันศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในการเผยแพร่ความรู้ โดยการนำหลักธรรมของศาสนามาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม
- 8) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีหลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของชุมชน เพื่อพัฒนาอาชีพ
- 9) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนชาวจังหวัดภูเก็ต ได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม

#### 4. ด้านสาธารณสุข

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้จัดตั้งกองสาธารณสุข โดยมีหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับงานรักษาพยาบาล งานส่งเสริมสุขภาพ งานสาธารณสุขมูลฐาน เป็นหลัก เพื่อดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ดังนั้น นโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพยาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีความจำเป็น แต่การบริหารงานสาธารณสุขจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารใหม่ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ส่วนที่เป็น ชุมบริการในระดับปฐมภูมิ (Primary care) และ ชุมบริการโดยโรงพยาบาล ที่ต้องการเข้ารับบริการเป็นผู้ป่วยในโรงพยาบาล หรือต้องการเทคโนโลยีทางการแพทย์มากขึ้น ทั้งนี้โดยเน้น “การบริการสาธารณสุขเชิงรุก” ในด้านระบบบริการปฐมภูมิ เช่น จัดตั้ง “ศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน” เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีโอกาสรับบริการทางการแพทย์มากขึ้น โดยไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรับบริการภายนอกชุมชน และลดความแออัดในการให้บริการของโรงพยาบาลรัฐและโรงพยาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

- 1) จะบริหารจัดการโรงพยาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในด้านประสิทธิภาพ ความเท่าเทียม และคุณภาพ
- 2) พัฒนาสถานบริการสาธารณสุขใกล้บ้านให้มีคุณภาพมาตรฐาน ให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการรองรับการดูแลผู้ป่วยที่ส่งต่อกลับมาจากโรงพยาบาลขนาดใหญ่ หรือการทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ที่ให้ความช่วยเหลือและแนะนำครอบครัวผู้ป่วยที่มีความพร้อมในการรับผู้ป่วยไปดูแลต่อที่บ้าน ซึ่งถือเป็นสถานที่ที่ทำให้ผู้ป่วยทุกคนรู้สึกอุ่นใจมากที่สุด
- 3) จัดรทันทดกรรมเคลื่อนที่บริการในชุมชนและโครงการแพทย์พยาบาลเยี่ยมบ้าน
- 4) สนับสนุนเครือข่าย อสม. ให้มีความมั่นคง เข้มแข็ง เพื่อบริการสาธารณสุข

#### 5. ด้านคุณภาพชีวิต

สังคมจะมีความมั่นคงได้ ประชาชนต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี ความหมายของ “คุณภาพชีวิต” ไม่เพียงเป็นความไม่เจ็บไม่ป่วยไม่ใช่ แต่มีความหมายมากกว่านั้น อาทิ การมีความสุข อยู่ดีมีสุข การมีที่อยู่ที่ดี การมีสุขภาพที่ดี การมีชีวิตที่ยืนยาว จนถึงสิ่งแวดล้อมที่ดี ความปลอดภัย นโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต จะมุ่งเน้นสนับสนุนการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของประชาชน เด็ก เยาวชน ผู้พิการ หรือผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง ดังนี้

- 1) ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เยาวชนและศูนย์ผู้สูงอายุ เพื่อการกีฬาและนันทนาการ
  - 2) ส่งเสริมเบี้ยยังชีพสำหรับผู้ด้อยโอกาส คนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยโรคเอดส์
- ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย

- 3) สนับสนุนเครือข่าย อปพร. ให้มีความเข้มแข็ง เพื่อบริการด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชน
- 4) สนับสนุนให้จัดสร้างสนามกีฬาระดับมาตรฐาน และสถานที่ออกกำลังกายสวนสาธารณะ เพื่อให้บริการอย่างทั่วถึง
- 5) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์ศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรมในชุมชน
- 6) สนับสนุนและส่งเสริมการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และป้องกันปัญหาเสพติด
- 7) สนับสนุน ส่งเสริม ทะนุบำรุงศาสนาและจริยธรรม
- 8) ส่งเสริมการพัฒนาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของจังหวัดภูเก็ต
- 9) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อพัฒนารายได้ของประชาชน

#### 6. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อพัฒนาและส่งเสริมความจำเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานแก่ประชาชนจังหวัดภูเก็ต จึงวางนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

- 1) ส่งเสริมสนับสนุนการวางระบบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ
- 2) ส่งเสริมการพัฒนาและรักษาดูแลแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อให้มีน้ำสะอาดเพียงพอต่อการอุปโภค บริโภค และเร่งแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ
- 3) พัฒนาระบบขนส่งมวลชน เพื่อรองรับการคมนาคมภายในจังหวัด สนับสนุนการใช้วิศวกรรมจราจร เพื่อแก้ปัญหาจราจร เช่น สร้างอุโมงค์ ทางลอด ทางข้ามและถนนเพิ่มตลอดจนให้บริการรถโดยสารฟรีแก่นักเรียน นักศึกษา เพื่อลดปัญหาจราจรแออัด
- 4) สนับสนุนการสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารริมทาง
- 5) สนับสนุนการก่อสร้างปรับปรุงถนน ทางระบายน้ำ สะพานท่าเทียบเรือ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และเชื่อมโยงเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
- 6) แก้ปัญหาความจำเป็นเดือดร้อนของประชาชนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีการร้องขอ ร้องทุกข์โดยเร่งด่วน และเร่งรัดประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

7) ประสานร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่น เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนเครื่องมือ เครื่องจักรกล ผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญการในการก่อสร้าง ซ่อมแซม ปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่จังหวัด แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการตามที่ได้รับการร้องขอในลักษณะของการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อดำเนินการงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานในส่วนที่เกินศักยภาพขององค์กรนั้น

#### 7. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่มีค่าสำคัญสำหรับจังหวัดภูเก็ต เพื่อร่วมมือกันอนุรักษ์ ฟื้นฟู รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน จึงมีนโยบายด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- 1) ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างจิตสำนึก และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและ บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกื้อกูลประ โยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน
- 2) สนับสนุนให้มีระบบกำจัดขยะมูลฝอย การคัดแยกขยะในชุมชน และศูนย์รีไซเคิลแบบครบวงจร
- 3) ส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันและบำบัดมลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างถูกวิธี ภายใต้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
- 4) สนับสนุนให้สร้างสวนสาธารณะ สวนสุขภาพ และห้องสมุดในสวน เพื่อให้ ประชาชนได้ค้นหาความรู้ และพักผ่อนหย่อนใจ
- 5) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมตามเส้นทางคมนาคมรอบเมืองภูเก็ต ให้มีความสะอาด สวยงาม

#### 8. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดภูเก็ต ให้เป็นรูปธรรมมาก ยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นกรอบนโยบายที่สามารถทำได้ภายในระยะเวลาอันสั้น และเป็นการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน ดังนี้

- 1) สนับสนุนการใช้อุปกรณ์วงจรปิด CCTV ในการรักษาความปลอดภัยและ แก้ปัญหาจราจรอย่างมีประสิทธิภาพในภาพรวมของจังหวัด โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชน
- 2) พัฒนาเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เป็นเว็บไซต์ต้นแบบ เพื่อ เป็นแนวทางนำร่องให้กับองค์กรภาครัฐและเอกชน ส่งเสริมการใช้เว็บไซต์ให้เกิดประโยชน์ต่อ ชีวิตประจำวัน ซึ่งจะมีประโยชน์ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนผู้ใช้บริการ รวมทั้ง นักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้บริการในจังหวัดภูเก็ต

3) พัฒนาการให้บริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร Internet ไร้สายสาธารณะ ให้บริการ Internet ไร้สายสาธารณะ ดำเนินการร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องจัดให้มี Internet ไร้สายครอบคลุมทั้งจังหวัดภูเก็ต

4) พัฒนาความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้กับบุคลากรในท้องถิ่น

5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภูเก็ตเป็นเมือง IT เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลรองรับการพัฒนาระบบบริหารจัดการและบริการภาครัฐ

6) สนับสนุนให้มีเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อประชาชนและนักท่องเที่ยวได้ใช้บริการค้นหาข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิต

7) สนับสนุนให้มีศูนย์เรียนรู้ชุมชน โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำความรู้มาพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิต และมีทักษะพร้อมรับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ

จากแนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตามยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาของจังหวัดภูเก็ต พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตตระหนักและให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนให้มีระบบกำจัดขยะมูลฝอย การคัดแยกขยะในชุมชน และศูนย์รีไซเคิลแบบครบวงจร โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คอยสนับสนุนด้านงบประมาณและเครื่องมือในการจัดสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย การคัดแยกขยะมูลฝอยในชุมชน รวมถึงการจัดตั้งศูนย์รีไซเคิลขยะแบบครบวงจรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ หรือมีบทบาทหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอยู่แล้ว เช่น เทศบาลนครนครภูเก็ต เทศบาลเมืองถลาง เป็นต้น ในการส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตจังหวัดภูเก็ตให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เห็นว่า จังหวัดภูเก็ตนั้นถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญติดอันดับโลก ประกอบกับการขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรมมีแนวโน้มขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ทำให้มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเพิ่มขึ้นในแต่ละปี มีจำนวนที่มากเกินกว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะรองรับได้<sup>๕๔</sup> ทำให้เกิดภาวะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายรวมถึงปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลด้วย ซึ่งแม้ว่าแต่ละพื้นที่ของจังหวัดภูเก็ตจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอยู่

<sup>๕๔</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2555



แล้วในแต่ละพื้นที่ก็ตาม<sup>85</sup> แต่ก็ไม่สามารถมีระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงถือเป็นหน้าที่และความจำเป็นในการเข้าช่วยเหลือ สนับสนุนด้านงบประมาณ กำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแต่ละพื้นที่ โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยภาพรวมของจังหวัดมีประสิทธิภาพมากที่สุด

## 5.2 การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### สุราษฎร์ธานี

5.2.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี<sup>86</sup>

#### 1) สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานีตั้งอยู่บนฝั่งตะวันออกของภาคใต้ ห่างจากกรุงเทพมหานคร โดยทางรถยนต์ประมาณ 645 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 13,079.61 ตารางกิโลเมตร หรือ 8,174,758.61 ไร่ มีเนื้อที่มากเป็นอันดับ 6 ของประเทศ และมีพื้นที่มากที่สุดในภาคใต้ ฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยในจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีความยาวประมาณ 156 กิโลเมตร มีเกาะขนาดใหญ่ได้แก่ เกาะสมุย มีเนื้อที่ 227.25 ตารางกิโลเมตร เกาะพะงัน มีเนื้อที่ 194.2 ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีหมู่เกาะอ่างทอง และเกาะบริวาร 42 เกาะ มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดชุมพรและอ่าวไทย
ทิศใต้	ติดต่อกับจังหวัดนครศรีธรรมราช และกระบี่
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดพังงา และระนอง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับอ่าวไทยและจังหวัดนครศรีธรรมราช

#### ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศประมาณร้อยละ 49 ของพื้นที่เป็นภูเขา ภูเขาสำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แก่ เทือกเขาบรรทัด เทือกเขาตะนาวศรี ซึ่งทอดยาวผ่านเนื้อที่จังหวัดใกล้เคียงหลายจังหวัด และทอดเปิดสู่อ่าวไทย เทือกเขาภูเก็ตด้านตะวันตก เป็นต้นกำเนิดลุ่มน้ำใหญ่น้อยรวม 14 ลุ่มน้ำ จนได้ชื่อว่าเป็นเมืองแห่งลุ่มน้ำแม่น้ำทุกสายล้วนไหลลงสู่อ่าวไทย จาก

<sup>85</sup> สัมภาษณ์ที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2555

<sup>86</sup> [www.suratpao.go.th](http://www.suratpao.go.th)

ฝั่งตะวันตกพื้นที่ลาดเอียงไปทางทิศตะวันออก ซึ่งมีลักษณะคล้ายกระทะหงาย ภูมิประเทศของจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยสรุปลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง ภูเขาสลับซับซ้อน ได้แก่ พื้นที่ในเขตอำเภอคีรีรัฐนิคม พระแสง พนม ท่าฉาง ไชยา เวียงสระ ชัยบุรี และอำเภอวิภาวดี
- 2) ภูมิประเทศที่เป็นที่ราบสูงด้านตะวันออก ได้แก่ พื้นที่อำเภอเมือง คอนสัก กาญจนดิษฐ์ เวียงสระ และอำเภอบ้านนาสาร
- 3) ภูมิประเทศที่เป็นที่ราบสูงตอนกลางส่วนใหญ่อยู่ในอำเภอเมืองฯ พุนพิน เคียนซา พระแสง พนม บ้านนาเดิม ท่าชนะ ท่าฉาง ไชยา และบ้านตาขุน
- 4) ภูมิประเทศที่เป็นที่ราบชายฝั่งทะเล ได้แก่ พื้นที่อำเภอเมืองฯ และอำเภอพุนพิน
- 5) ลักษณะภูมิประเทศที่เป็นเกาะในทะเลอ่าวไทย ได้แก่ อำเภอเกาะสมุย อำเภอเกาะพะงัน

#### ลักษณะทางธรณีวิทยา

ในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี แบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ได้ดังนี้

- 1) พื้นที่ทางด้านตะวันตกและทิศใต้ เป็นมวลหินแข็ง ส่วนมากจะเป็นหินแกรนิต
- 2) พื้นที่ทางตอนกลางเป็นตะกอนร่วนยุคใหม่จากแม่น้ำ (Quaternary alluvial deposits)
- 3) พื้นที่ด้านตะวันออกติดอ่าวไทยจะเป็นตะกอนร่วนยุคใหม่จากแม่น้ำและทะเล

นอกจากนี้บางพื้นที่อาจพบหินประเภท หินปูน หินโคลโลไมด์ หินดินดาน หินทราย แทรกปะปนอยู่ในบริเวณที่เป็นตะกอนร่วนได้เช่นเดียวกันลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ ความอ่อนไหวต่อการเกิดแผ่นดินไหว ซึ่งบริเวณจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะสัมพันธ์กับรอยเลื่อน (Faults) ซึ่งพบทางด้านตะวันตก วางตัวอยู่ในแนวประมาณ เหนือ - ใต้

#### ลักษณะภูมิอากาศ

พื้นที่ของจังหวัดได้รับอิทธิพลจากมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดผ่านอ่าวไทย และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จากมหาสมุทรอินเดีย จึงมีช่วงฤดูฝนยาวนานระหว่างเดือนพฤษภาคม

ถึงเดือนมกราคม อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปีประมาณ 26.47 องศาเซลเซียส (25.0 – 27.9) ความชื้นสัมพัทธ์โดยเฉลี่ยตลอดปีประมาณ 84.98%<sup>87</sup>

### ทรัพยากรแร่

จังหวัดสุราษฎร์ธานี จัดเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพของทรัพยากรแร่และเชื้อเพลิงธรรมชาติที่หลากหลายที่สุดในกลุ่มพื้นที่ภาคใต้ตอนบน มีแหล่งแร่เศรษฐกิจหลายชนิด ซึ่งกระจายอยู่เกือบทุกอำเภอ

### แหล่งน้ำธรรมชาติ

จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีลุ่มน้ำใหญ่น้อยรวม 14 ลุ่มน้ำ แต่ละลุ่มน้ำมีแม่น้ำและร่องน้ำหลายสายทุกสายล้วนลงสู่อ่าวไทย แม่น้ำในสุราษฎร์ธานี ดัดขวางคาบสมุทร ออกสู่ทะเลด้านตะวันออก ในอดีตอาศัยเครือข่ายแม่น้ำเดินทางติดต่อถึงกัน และติดต่อกับเมืองชายฝั่งแม่น้ำที่มีลักษณะทางอุทกวิทยาที่สำคัญของสุราษฎร์ธานี คือ แม่น้ำตาปี แม่น้ำพุมดวง ซึ่งเป็นเส้นเลือดใหญ่ของชาวจังหวัดสุราษฎร์ธานี แม่น้ำที่สำคัญของจังหวัดมี 2 สายคือ

- แม่น้ำพุมดวง เกิดจากคลองแสง คลองสก และคลองยันไหลผ่านอำเภอบ้านตาขุน อำเภอคีรีรัฐนิคม และอำเภอท่าฉางบรรจบกับแม่น้ำตาปีที่อำเภอพุนพิน ยาวประมาณ 80 กิโลเมตร ปริมาณน้ำเฉลี่ย 6,600 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี

- แม่น้ำตาปี เป็นแม่น้ำสายใหญ่ที่สุดในภาคใต้ของประเทศไทย มีต้นน้ำอยู่ที่เทือกเขาหลวง อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช และไหลลงสู่อ่าวไทยที่อ่าวบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี แม่น้ำตาปีเป็นชื่อที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2458 และได้กระทำการคำสั่งประกาศเป็นทางการโดยมี มหาอำมาตย์โท พระยามหาอำมาตยาธิบดี เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ลงนามในประกาศ ณ วันที่ 29 สิงหาคม 2458 เดิมแม่น้ำตาปี มีชื่อว่า “แม่น้ำหลวง” เพราะต้นกำเนิดของแม่น้ำสายนี้อยู่ที่ภูเขาหลวงซึ่งเป็นยอดเขาที่สูงที่สุดของทิวเขานครศรีธรรมราช อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช ไหลผ่านอำเภอฉวาง อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ผ่านอำเภอพระแสง อำเภอบ้านนาสาร อำเภอเคียนซา อำเภอพุนพิน และไหลออกสู่อ่าวไทยที่อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นแม่น้ำสายยาวที่สุดของภาคใต้เนื่องจากแม่น้ำหลวง มีความยาวมาก ชาวพื้นเมืองจึงเรียกชื่อแม่น้ำสายนี้ต่างกันออกไปตามตำบลที่ไหลผ่าน เช่น เรียกแม่น้ำท่าข้าม แม่น้ำบ้านดอนบ้าง ประกอบกับแม่น้ำสายนี้เป็น

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน.

แม่น้ำที่ใหญ่กว่าแม่น้ำใด ๆ ในพระราชอาณาจักรมณฑลปักกิ่งได้ ท้องที่ลุ่มแม่น้ำสายนี้เป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ มีความสำคัญทั้งแก่การเพาะปลูกและค้าขายนับเป็นแม่น้ำสำคัญมากสายหนึ่งของอาณาจักรสยาม ด้วยเหตุที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินไปประทับที่พระตำหนักสวนสราญรมย์ ที่ท่าข้ามเมืองสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2458 จึงมีพระราชดำรัสว่า เห็นสมควรจะให้มีชื่อไว้เป็นหลักฐานตลอดทั้งลำน้ำ เพื่อให้เป็นการสะดวกแก่ประชาชนและวิชาภูมิศาสตร์สืบไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานชื่อแม่น้ำสายนี้ว่า แม่น้ำตาปีโดยนับตั้งแต่ปากน้ำออกทะเลถึงเกาะปราบขึ้นไปถึงเมืองสุราษฎร์ธานี ถึงปากแม่น้ำพุมดวง (ที่อำเภอพุนพินตรงบริเวณตอนเหนือของสะพานรถไฟพระจุลจอมเกล้าไปเล็กน้อย) ตั้งแต่ปากแม่น้ำพุมดวงขึ้นไปถึงปากคลองสินปุน ตั้งแต่ปากคลองสินปุนไปถึงคลองกะเปือก ตั้งแต่คลองกะเปือกขึ้นไปถึงสำนักบันไดสามชั้นบนสันเขาหลวงซึ่งเป็นต้นน้ำ พร้อมกันกับการพระราชทานชื่อแม่น้ำตาปี และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานชื่อเมืองไชยา (ที่บ้านคอน) เป็นเมืองสุราษฎร์ธานี คล้ายกับชื่อแม่น้ำตาปีติ และเมืองสุรัฎฐ (สุราษฎร์) ในประเทศอินเดีย ซึ่งแม่น้ำตาปีติตั้งต้นจากภูเขาสัตตปุระ ไหลลงสู่มหาสมุทรอินเดียทางอ่าวแคมบย์ และริมฝั่งซ้ายของปากแม่น้ำนี้มีเมืองชื่อว่า สุรัฎฐ ตั้งอยู่ สภาพของเมืองทั้งสองคล้ายคลึงกันประกอบกับทรงทราบว่า ชาวเมืองสุราษฎร์ธานีเป็นผู้มีคุณธรรม ยึดมั่นในหลักพระพุทธศาสนาสอดคล้องกับความหมายของสุราษฎร์ธานี พร้อมกันนี้ได้ทรงพระราชทานนามพระตำหนักที่ชาวเมืองสร้างถายเป็นที่ประทับบนควนท่าข้ามว่า สวนสราญรมย์ซึ่งปัจจุบัน เป็นที่ตั้งของโรงพยาบาล

#### ทรัพยากรทางชีวภาพและนิเวศวิทยา

##### 1) ทรัพยากรชีวภาพและนิเวศวิทยานบนบก

ทรัพยากรชีวภาพและนิเวศวิทยานบนบกที่สำคัญได้แก่ ป่าไม้และสัตว์ป่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 3,739,375 ไร่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 3,643,595 ไร่ แบ่งเป็น

- พื้นที่อุทยานแห่งชาติ 1,070,950 ไร่
- พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 803,956 ไร่
- พื้นที่เขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า 21,481 ไร่
- พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ 1,520,250 ไร่
- พื้นที่ป่าเพื่อการเศรษฐกิจ 2,008,650 ไร่

ทั้งนี้ ปัจจุบันมีพื้นที่ป่าคงสภาพอยู่ จำนวน 1,191,125 ไร่<sup>88</sup>

<sup>88</sup>เรื่องเดียวกัน.

## 2. การปกครองและประชากร

### ประชากร

จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีประชากรจำนวน 1,000,383 คน ชาย 494,825 คน หญิง 505,558 คน อำเภอที่มีประชากรมากที่สุดคือ อำเภอเมือง รองลงมาคือ อำเภอกาญจนดิษฐ์ และอำเภอพุนพิน ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ โดยประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังประกอบอาชีพทางด้านปศุสัตว์ ประมง อุตสาหกรรม รวมทั้งมีการทำเหมืองแร่ด้วย

### จำนวนประชากรในเขตอำเภอและเทศบาล

ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553

ลำดับที่	สำนักทะเบียน	ชาย	หญิง	รวม	จำนวนบ้าน
1	อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี	8,568	9,493	18,061	5,221
	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	59,600	66,130	125,730	61,339
	เทศบาลตำบลวัดประดู่	6,734	7,136	13,870	6,024
	เทศบาลตำบลขุนทะเล	6,086	6,589	12,675	7,535
	รวม	80,988	89,348	170,336	80,119
2	อำเภอพุนพิน	35,490	35,695	70,695	26,796
	เทศบาลเมืองท่าข้าม	9,906	10,447	20,353	8,138
	รวม	45,396	45,652	91,048	34,934
3	อำเภอบ้านนาสาร	24,565	5,186	49,751	15,191
	เทศบาลเมืองนาสาร	9,747	9,997	19,744	6,776
	รวม	34,312	35,183	69,495	21,967
4	อำเภอกาญจนดิษฐ์	32,157	32,147	65,052	22,386
	เทศบาลตำบลกาญจนดิษฐ์	4,601	4,866	9,467	3,743
	เทศบาลตำบลท่าทองใหม่	3,202	3,220	6,422	2,271
	เทศบาลตำบลช้างซ้าย	5,151	5,221	10,372	3,196
	เทศบาลตำบลช้างขวา	4,777	5,031	9,808	2,722
	รวม	49,888	50,505	100,393	34,318
5	อำเภอพระแสง	29,913	29,363	59,276	19,257
	เทศบาลตำบลบางสวรรค์	1,801	1,852	3,653	1,227
	เทศบาลตำบลย่านดินแดง	1,206	1,301	2,507	896

	รวม	32,920	32,516	65,436	21,380
ลำดับ ที่	สำนักทะเบียน	ชาย	หญิง	รวม	จำนวนบ้าน
6	อำเภอบ้านตาขุน	4,348	4,303	8,651	3,097
	เทศบาลตำบลบ้านตาขุน	1,118	1,134	2,252	1,389
	เทศบาลตำบลบ้านเข็วหลาน	2,180	2,130	4,310	1,620
	รวม	7,646	7,567	15,213	6,106
7	อำเภอพนม	11,302	10,916	22,218	7,291
	เทศบาลตำบลพนม	2,513	2,467	4,980	1,672
	เทศบาลตำบลคลองชะอุ่น	4,622	4,518	9,140	2,877
	รวม	18,437	17,901	36,338	11,840
8	อำเภอคีรีรัฐนิคม	20,311	20,248	40,559	13,617
	เทศบาลตำบลท่าขนอน	956	946	1,902	833
	รวม	21,267	21,194	42,461	14,450
9	อำเภอท่าชนะ	25,123	24,601	49,724	17,929
	เทศบาลตำบลท่าชนะ	1,489	1,523	3,012	1,364
	รวม	26,612	26,124	52,736	19,293
10	อำเภอไชยา	17,854	18,372	36,226	12,731
	เทศบาลตำบลพุมเรียง	3,744	3,875	7,619	2,268
	เทศบาลตำบลตลาดไชยา	2,561	2,792	5,353	2,428
	รวม	24,159	25,039	49,198	17,427
11	อำเภอท่าฉาง	14,039	13,787	27,826	9,451
	เทศบาลตำบลท่าฉาง	2,284	2,499	4,783	1,632
	รวม	16,323	16,286	32,609	11,083
12	อำเภอเคียนซา	22,436	21,937	44,373	15,051
	เทศบาลตำบลเคียนซา	894	853	1,747	639
	รวม	23,330	22,790	46,120	15,690
13	อำเภอเวียงสระ	8,100	8,265	16,365	5,235
	เทศบาลตำบลเวียงสระ	4,794	5,126	9,920	4,786
	เทศบาลตำบลบ้านส้อง	8,399	8,470	16,869	5,584
	เทศบาลตำบลเขานินพันธ์	2,971	3,081	6,052	2,044
	เทศบาลตำบลทุ่งหลวง	5,150	5,454	10,604	3,233
	รวม	29,414	30,396	59,810	20,882

ลำดับ ที่	สำนักทะเบียน	ชาย	หญิง	รวม	จำนวนบ้าน
14	อำเภอบ้านนาเดิม	9,840	10,008	19,848	6,077
	เทศบาลตำบลบ้านนา	1,484	1,598	3,082	1,288
	รวม	11,324	11,606	22,930	7,365
15	อำเภอคอนสาร	12,314	12,306	24,620	8,330
	เทศบาลตำบลคอนสาร	5,666	5,839	11,505	4,447
	รวม	17,980	18,145	36,125	12,777
16	เทศบาลเมืองเกาะสมุย	26,602	28,072	54,674	38,952
17	อำเภอเกาะพะงัน	4,838	4,801	9,639	8,093
	เทศบาลตำบลเกาะพะงัน	2,765	2,738	5,503	3,022
	รวม	7,603	7,539	15,142	11,115
18	อำเภอชัยบุรี	13,060	12,723	25,783	8,785
	รวม	13,060	12,723	25,783	8,785
19	อำเภอวิภาวดี	7,564	6,972	14,536	5,558
	รวม	494,825	505,558	1,000,383	394,041

### 3. ด้านเศรษฐกิจ

#### ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสุราษฎร์ธานี (GPP) ประจำปี 2553

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกษตรกรรม มีมูลค่ากว่าสามหมื่นล้านบาทเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมามีมูลค่าเพิ่มลดลงคิดเป็นร้อยละ 24.64 ในขณะที่ด้านการเลี้ยงสัตว์ การบริหารทางการเกษตร และด้านการป่าไม้มีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

สาขาเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ ซึ่งมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสุราษฎร์ธานีสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาประจำปี 2552 มีมูลค่า 32,025.7 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมามีมูลค่าลดลง ร้อยละ 24.64 ซึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของมูลค่าเพิ่มด้านการเพาะปลูกพืช ลดลงร้อยละ 26.06 ในขณะที่ด้านการเลี้ยงสัตว์ การบริหารทางการเกษตร และด้านการป่าไม้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดด้านการเพาะปลูกพืชลดลงเนื่องจากปี 2552 ผลผลิตยางพาราและปาล์มน้ำมันลดลง ประกอบกับราคายางพาราและปาล์มน้ำมันลดลง โดยราคายางพาราลดลงร้อยละ 26.25 และราคาปาล์มน้ำมันลดลงร้อยละ 16.67 ลดลงตามราคาปาล์ม

น้ำมันเชื้อเพลิง และภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของโลก เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างการผลิตสาขาเกษตรกรรม ณ ราคาประจำปี พบว่า ด้านการเพาะปลูกพืชมีสัดส่วนสูงที่สุด รองลงมาคือ ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์ ด้านการป่าไม้ และด้านการบริหารทางการเกษตร ผลิตภัณฑ์ที่สำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี คือสาขาการเกษตรกรรม ได้แก่ ยางพารา รองลงมาคือ ปาล์ม น้ำมัน มีความสำคัญกับภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดสุราษฎร์ธานีมากที่สุด มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 87.68 ของสาขาเกษตรกรรม

ดังนั้น หากปริมาณของผลผลิตและราคาของยางพาราดกต่ำจะมีผลต่อเศรษฐกิจของจังหวัดค่อนข้างมาก สำหรับผลไม้ที่สำคัญของจังหวัดคือ ทุเรียน เงาะ ลองกอง และมังคุด จะเห็นได้ว่าแม้ว่าผลไม้จะมีความสำคัญกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี แต่เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนและยางพารา และปาล์ม น้ำมันมีมูลค่าคิดเป็นสัดส่วนแล้วสูงกว่าผลไม้มาก

## 2) ด้านการท่องเที่ยว

แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ดังนี้

- แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และศาสนสถาน คือ สวนโมกขพลาราม พิพิธภัณฑ์แห่งชาติไชยา วัดบรมธาตุไชยาราชวรวิหาร วัดแก้ววัดหลง วัดเขาสุวรรณประดิษฐ์ วัดถ้ำสิงขร พระธาตุศรีสุราษฎร์ พระพุทธรูปใหญ่ เจดีย์แหลมสอ พระธาตุหินงู พระพุทธรูปเขาเหล็ก วัดถ้ำคูหา วัดเขาพระนรินทร์ วัดถ้ำน้ำทิพย์

- แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและหัตถกรรม คือ ฟาร์มหอยนางรม หมู่บ้านทำไข่เค็มไชยา หมู่บ้านทอผ้าไหมพุมเรียง ศูนย์ฝึกลิง

- แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ คือ อุทยานหมู่เกาะอ่างทอง หาดเฉวง หาดละไม อ่าวท้องตะเคียน อ่าวบางรัก หาดหน้าทอน น้ำตกหินลาด น้ำตกหน้าเมือง หินดา หินยาย เกาะฟาน ทะเลในเกาะเต่า เกาะนางยวน หาดรีน อ่าวศรีธนู อ่าวท้องนาบ่าน น้ำตกแพง น้ำตกธารเสด็จ น้ำตกจอมทอง สระมโนราห์ เขื่อนรัชชประภา อุทยานแห่งชาติเขาสก โครงการจุฬารณีย์ 8 น้ำตกคาค่า ถ้ำขมิ้น น้ำตกเหมืองทวด อุทยานแห่งชาติใต้ร่มเย็น เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเขาท่าเพชร สวนสาธารณะ เกาะลัมพู บ่อน้ำพุร้อนเฉลิมพระเกียรติ (บ่อน้ำพุร้อนรัตนโกศัย)

### 5.2.2 แนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้จัดทำแผนพัฒนาประจำปีจังหวัดขึ้น โดยเป็นแผนพัฒนาสามปี โดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555 – 2557) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีความสอดคล้องกับแผนในระดับต่าง ๆ ดังนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของชาติ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ



จังหวัด กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ดังต่อไปนี้<sup>89</sup>

#### ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดแนวทางการพัฒนาและประเด็นหลักการพัฒนา

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณา ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ขั้นตอนที่ 2 การประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีในฐานะหน่วย ประสานแผนระดับจังหวัดกำหนดช่วงเวลาการประสานแผน ระหว่างคณะกรรมการประสาน แผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

2) เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับ อำเภอเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอเพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ประสงค์ที่จะดำเนินการร่วมกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเสนอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

3) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดนำ โครงการที่ได้จากการพิจารณาของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ (ตาม ขั้นตอนที่ 2) นำมาจัดทำ / ทบทวนกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแจ้งกรอบดังกล่าวต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอเพื่อแจ้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

#### ขั้นตอนที่ 3 จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนารวบรวม ประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และนำข้อมูลมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี พร้อม

<sup>89</sup>แผนสามปี (พ.ศ. 2555-2557) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี กองแผนงานและ งบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ทั้งพิจารณานำโครงการตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด โครงการ / กิจกรรมที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชนซึ่งได้จากการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเวทีประชาคมท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นร้องขอ บรรจุในร่างแผนพัฒนาสามปีโดยจัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ / กิจกรรม แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเค้าโครงของแผนพัฒนาสามปี

#### ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี

คณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดประชุมเพื่อพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแผนพัฒนาสามปีประกอบด้วยเค้าโครงดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ

ส่วนที่ 2 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 สรุปผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

ส่วนที่ 5 บัญชีโครงการพัฒนา

ส่วนที่ 6 การนำแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติ และการติดตาม ประเมินผล

#### ขั้นตอนที่ 5 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ผ่านการพิจารณาแล้วเสนอต่อนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

2) นายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

3) แจ้งการประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) ประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้ และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

### ประโยชน์ของแผนพัฒนาสามปี

แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้สำหรับเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจังหวัดดังนี้

#### วิสัยทัศน์องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

“สืบสานวัฒนธรรม นำการท่องเที่ยว เชี่ยวชาญการศึกษา

กีฬาสู่อาชีพ และจัดการสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม”

#### ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสิ้น 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 แนวทางการพัฒนาดังนี้

1.1 ทำนุ บำรุง และส่งเสริมกิจกรรมทางด้านศาสนา

1.2 ส่งเสริม อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยว

ประกอบด้วย 4 แนวทางการพัฒนาดังนี้

2.1 ส่งเสริม พัฒนา ยกระดับมาตรฐานให้บริการด้านการท่องเที่ยวทั้งด้านบุคลากรและความปลอดภัย

2.2 พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน

2.3 ส่งเสริมการตลาด การประชาสัมพันธ์ และการจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว

2.4 ส่งเสริมสนับสนุนและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอนุรักษ์พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษา

ประกอบด้วย 3 แนวทางการพัฒนาดังนี้

3.1 พัฒนาระบบการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น

3.2 ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาและเพิ่มช่องทางการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.3 พัฒนาระบบการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น เพื่อให้เป็นโรงเรียน 2 ภาษา

#### 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านกีฬา

ประกอบด้วย 3 แนวทางการพัฒนาดังนี้

4.1 ส่งเสริม สนับสนุนการจัดองค์กรการกีฬาและการแข่งขันกีฬา เพื่อพัฒนานักกีฬาสู่อาชีพ

4.2 ส่งเสริม สนับสนุนจัดกิจกรรมพัฒนาทักษะด้านกีฬาและบุคลากรทางด้านกีฬา

4.3 ส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ

#### 5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

ประกอบด้วย 3 แนวทางการพัฒนาดังนี้

5.1 พัฒนาเส้นทางคมนาคมให้ได้มาตรฐาน

5.2 ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาระบบผังเมืองและสาธารณูปโภค

5.3 ปรับปรุง พัฒนา คูแลร์รักษาแหล่งน้ำ

#### 6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิต

ประกอบด้วย 3 แนวทางการพัฒนาดังนี้

6.1 พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุน และให้การสงเคราะห์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

6.2 พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดระเบียบชุมชน การป้องกันปัญหาอาชญากรรม การดูแลสุขภาพอนามัย การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

6.3 พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน การประกอบอาชีพและพัฒนาศักยภาพทุกกลุ่มอาชีพ

#### 7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมือง และระบบบริหารจัดการที่ดี

ประกอบด้วย 3 แนวทางการพัฒนาดังนี้

7.1 พัฒนาขีดความสามารถการทำงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

7.2 ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นตามหลัก  
ธรรมาภิบาล

7.3 ปรับปรุงและพัฒนาบำรุงรักษา และจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้และ  
สถานที่ปฏิบัติการ

จากแผนยุทธศาสตร์แนวทางพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์  
ธานี ข้างต้นมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้กำหนด  
วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานีดังนี้

**วิสัยทัศน์ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี**

“สุราษฎร์ธานีเป็น เมืองแห่งคนดีที่น่าอยู่ ศูนย์กลางการเกษตรครบวงจร และ  
ผู้นำการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในภูมิภาค”

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (ด้านเกษตรกรรมและ  
อุตสาหกรรมต่อเนื่องและการท่องเที่ยว) อย่างมีเสถียรภาพ**

1. ศูนย์กลางการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพครบวงจร
2. เป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการเกษตรและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
3. การเป็นผู้นำการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพที่ยั่งยืนในภูมิภาค
4. การเป็นจุดเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมและ Logistics ภาคใต้ตอนบน

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน**

1. สุราษฎร์ธานีเป็นศูนย์กลางการบริการสุขภาพในภูมิภาค
2. เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดี
3. เด็กและเยาวชนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นคนดี มีความคิดสร้างสรรค์และมี  
ความสุข
4. ระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาทุกระดับในจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็น  
กลไกหลักในการพัฒนาจังหวัด

5. ชุมชนเมืองและแหล่งท่องเที่ยวเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยและสงบสุข
6. สุราษฎร์ธานีเมืองคนดี เป็นแหล่งพัฒนาคุณธรรมและดำเนินชีวิตตามแนว  
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การสร้างความมั่นคงและมั่นคงของฐานทรัพยากรและ  
สิ่งแวดล้อม**

1. จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมที่ดี

**ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการและกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด**

1. บุคลากรและหน่วยงานภาครัฐเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
2. หน่วยงานภาครัฐมุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

**ตารางที่ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี**

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์	กลยุทธ์
1. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (ด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่อเนื่องและการท่องเที่ยว) อย่างมีเสถียรภาพ	<p>1. ศูนย์กลางผลิตสินค้าที่มีคุณภาพครบวงจร</p> <p>2. เป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการเกษตรและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม</p>	<p>1.1 พัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรทางการเกษตรให้เหมาะสม</p> <p>1.2 เพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพการผลิตสินค้าเกษตร</p> <p>1.3 พัฒนาและสร้างเครือข่ายสหกรณ์/สถาบันเกษตรกรให้มีความเข้มแข็ง</p> <p>1.4 ส่งเสริมและพัฒนาเพื่อยกระดับสินค้าเกษตรและระบบตลาด</p> <p>1.5 พัฒนาศักยภาพเกษตรกรในการผลิต/แปรรูปสินค้าเกษตรตามความต้องการของตลาด</p> <p>2.1 พัฒนาผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) และ SMEs</p> <p>2.2 พัฒนาการรวมกลุ่ม (Cluster) เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน</p> <p>2.3 ส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและรับผิดชอบต่อสังคม</p> <p>2.4 พัฒนาพลังงานทดแทนจากอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการเกษตร</p>

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์	กลยุทธ์
<p>1. การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (ด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่อเนื่องและการท่องเที่ยว) อย่างมีเสถียรภาพ</p>	<p>3. การเป็นผู้นำการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพที่ยั่งยืนในภูมิภาค</p> <p>4. การเป็นจุดเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมและ Logistics ภาคใต้ตอนบน</p>	<p>3.1 ส่งเสริมให้เกาะสมุยและเกาะปริ่มณฑล เป็น Green Island</p> <p>3.2 สร้างจุดเด่น จุดขาย และวางตำแหน่ง (Positioning) แหล่งท่องเที่ยวทางบทความศึกษภาพพื้นที่</p> <p>3.3 พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นฐานในการบริหารจัดการ (Community based tourism)</p> <p>3.4 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว</p> <p>3.5 พัฒนาระบบบริการพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว</p> <p>4.1 พัฒนาระบบ Logistics เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้า</p> <p>4.2 พัฒนาโครงข่ายคมนาคมเพื่อการท่องเที่ยวและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสากล</p>
<p>2. การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน</p>	<p>1. สุราษฎร์ธานีเป็นศูนย์กลางการบริการสุขภาพในภูมิภาค</p> <p>2. เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดี</p>	<p>1.1 พัฒนาระบบการบริการด้านสาธารณสุขให้สอดคล้องกับศักยภาพของหน่วยงานและความต้องการของพื้นที่</p> <p>2.1 ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน</p>

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์	กลยุทธ์
2. การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน	<p>3. เด็กและเยาวชนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นคนดี มีความคิดสร้างสรรค์และมีความสุข</p> <p>4. ระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาทุกระดับในจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นกลไกหลักในการพัฒนาจังหวัด</p> <p>5. ชุมชนเมืองและแหล่งท่องเที่ยวเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยและสงบสุข</p> <p>6. สุราษฎร์ธานีเป็นเมืองคนดี เป็นแหล่งพัฒนาคุณธรรมและดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</p>	<p>3.1 ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของเด็กและเยาวชนตามความถนัดและความสนใจด้วยกิจกรรมพิเศษ</p> <p>4.1 ส่งเสริมการผลิตแรงงานคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน</p> <p>5.1 เพิ่มประสิทธิภาพและติดตั้งระบบการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน</p> <p>5.2 ส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะปัญหาหยาบเสพติด</p> <p>5.3 จัดระบบการจัดการแรงงานต่างด้าว</p> <p>6.1 ส่งเสริมให้เกิดกลไกการพัฒนาชุมชนและสังคมแบบมีส่วนร่วม</p> <p>6.2 เสริมสร้างครอบครัวอบอุ่นด้วยหลักประกันชุมชนเข้มแข็ง</p> <p>6.3 เสริมสร้างพัฒนาคุณธรรมตามแนวทางของศาสนา</p>
3. การสร้างความมั่นคงและมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม	1. จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมที่ดี	1.1 เฝ้าติดตามและแก้ไขสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรภาคประชาชน



ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์	กลยุทธ์
3. การสร้างความมั่นคงและ มั่งคั่งของฐานทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม	1. จังหวัดสุราษฎร์ธานีมี ทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ และสิ่งแวดล้อมที่ดี	1.2 บริหารจัดการเพื่อใช้ ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างคุ้มค่าสมดุล และยั่งยืน 1.3 แก้ไขปัญหามลพิษของชุมชน และแหล่งท่องเที่ยว
4. การบริหารจัดการจังหวัด แบบบูรณาการและกลไก ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	1. บุคลากรและหน่วยงาน ภาครัฐเป็นกลไกหลักในการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์  2. หน่วยงานภาครัฐมุ่งสู่การ เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง	1.1 พัฒนาระบบการจัดการให้เป็น กลไกที่มีประสิทธิภาพในการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด 2.1 พัฒนาหน่วยงานราชการใน จังหวัดตามกรอบรางวัลคุณภาพ แห่งชาติ (TQA/PMQA)

สำหรับแนวนโยบายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555 – 2557) นั้น พบว่า ยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนาของแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555 – 2557) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น ได้กำหนดไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานีในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่งของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีการแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนและแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด โดยในปัจจุบันทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีโครงการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมครบวงจร ที่อำเภอคอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานีขึ้น โดยใช้งบประมาณจำนวน 60 ล้านบาท ใช้เวลาก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2557 ทั้งนี้เพื่อให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงการป้องกันปัญหาผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนอันเกิดจากปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เพิ่มมากขึ้น และช่วยแบ่งเบาภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

### 5.3 แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

#### 5.3.1 แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดท่องเที่ยวที่สำคัญของภาคใต้ด้านชายฝั่งทะเลอันดามัน ปริมาณขยะมูลฝอยในแต่ละวันจึงมีจำนวนสูงเฉลี่ยวันละประมาณ 260 ตันต่อวัน ซึ่งเทศบาลเมืองภูเก็ตจะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการกำจัดขยะมูลฝอยของทุกองค์กรในจังหวัดภูเก็ตทั้งหมด เนื่องจากเทศบาลเมืองภูเก็ตมีโรงเผาขยะมูลฝอยที่ได้รับการสนับสนุนจากกรมโยธาธิการและกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมอยู่ในความรับผิดชอบ<sup>90</sup>

โรงเผาขยะมูลฝอยขนาดใหญ่นี้ กรมโยธาธิการได้ทำการศึกษา ออกแบบและก่อสร้างบนพื้นที่ 46 ไร่ในพื้นที่ของ อบต. วิจิต ประกอบด้วยพื้นที่ก่อสร้างโรงงานและพื้นที่ฝังกลบ พื้นที่ละ 23 ไร่ การก่อสร้างโรงงานแล้วเสร็จไปเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2541 และกรมโยธาธิการได้ว่าจ้างให้บริษัทเอกชนดำเนินการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2542 เป็นเวลาทั้งสิ้น 750 วัน (ถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2544)

โรงเผาขยะมูลฝอยนี้สามารถกำจัดขยะมูลฝอยได้ 250 ตันต่อวัน (และอาจขยายขนาดได้สูงสุดเป็น 500 ตันต่อวัน) ซึ่งสามารถทำงานต่อเนื่องได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยมีระบบต่าง ๆ ในการดำเนินงาน คือ

- ระบบผลิตกระแสไฟฟ้ามีกำลังผลิต 2.5 เมกะวัตต์ ซึ่งเพียงพอกับการใช้ในโรงเผาขยะมูลฝอยทั้งหมด
- ระบบกำจัดอากาศเสียเป็นระบบแห้งพร้อมเครื่องกรองฝุ่นชนิดถุง (Bag Filter)
- ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบควบคุมกลิ่นและระบบควบคุมเสียงซึ่งเพียงพอที่จะทำให้นมลพิษต่าง ๆ ลดลงอยู่ในระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การปฏิบัติงานจริงเริ่มเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2542 เป็นต้นมา โดยมีขยะมูลฝอยที่เผาได้จริงเฉลี่ยวันละ 240 ตัน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและบำรุงรักษาโรงเผาขยะมูลฝอยเท่ากับประมาณ 657 บาทต่อตัน<sup>91</sup>

<sup>90</sup> สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2555

<sup>91</sup> <http://www.phuketcity.org/organize.php>

สำหรับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยภายในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ตนั้น เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตมีสภาพเป็นเกาะ การจัดการขยะมูลฝอยโดยภาพรวมของจังหวัดจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครภูเก็ต ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรหลักในการกำจัดขยะมูลฝอยทั้งในเขตเทศบาลนครภูเก็ตและนอกเขตเทศบาลนครภูเก็ต

การจัดการขยะของจังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครภูเก็ต ได้รับผิดชอบดำเนินการมาตลอด ซึ่งก่อนปี 2535 เทศบาลฯ ดำเนินการกำจัดขยะของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้เก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะระบบกำจัดขยะก็ยังไม่ถูกหลักสุขาภิบาล และหน่วยงานราชการท้องถิ่นก็มีไม่มาก การเตรียมการด้านการกำจัดขยะ ได้ดำเนินการมาตลอดแต่ก็ยังไม่ชัดเจนในพื้นที่ที่จะใช้กำจัดขยะ ซึ่งพื้นที่บริเวณที่กำจัดขยะปัจจุบันเป็นพื้นที่ที่ซึ่งเทศบาลเมืองภูเก็ตในสมัยนั้นได้ย้ายที่กำจัดขยะจากพื้นที่สะพานหินในปี 2523 โดยต้องใช้บริเวณสะพานหินเป็นที่สร้างสนามกีฬาสำหรับการแข่งขันกีฬาแห่งชาติ จึงได้ขอใช้พื้นที่บริเวณที่กำจัดขยะในปัจจุบัน และขอใช้พื้นที่จากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจำนวน 300 ไร่ แต่ให้ใช้ได้เพียง 50 ไร่ และเทศบาลฯ จะต้องหาที่กำจัดขยะแห่งใหม่<sup>92</sup>

ในการเตรียมพื้นที่กำจัดขยะ เทศบาลฯ พยายามเตรียมพื้นที่สำหรับการกำจัดขยะที่เหมาะสมมาโดยตลอด ปี 2532 ได้แต่งตั้งกรรมการจัดหาที่ดินจังหวัดภูเก็ตขึ้น คัดเลือกพื้นที่เสนอ 5 แห่ง ได้แก่ 1) บริเวณหุบเขากระต่ายน้อย 2) บริเวณหุบเขาป่าตอง 3) บริเวณเหมืองแร่บางมะรวน 4) บริเวณอำเภอกะทู้ 5) บริเวณที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิม ต.วิชิต ผลการคัดเลือกด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมก็ไม่ขัดข้อง ให้ใช้พื้นที่บริเวณเหมืองแร่บางมะรวน ตำบลศรีสุนทรเป็นที่กำจัดขยะ เทศบาลฯ เตรียมการที่จะดำเนินการก่อสร้างที่กำจัดมูลฝอยในเหมืองแร่บางมะรวน โดยงบประมาณเมืองหลัก เนื่องจากมีหนังสือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแจ้งว่า ให้เทศบาลฯ งดใช้พื้นที่ป่าเลนคลองเกาะผีเป็นที่กำจัดขยะและให้ปรับปรุงพื้นที่ให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเร็ว แต่การเตรียมการก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยที่เหมืองแร่บางมะรวนต้องล้มเหลว เนื่องจากสภาพตำบลศรีสุนทรมีหนังสือแจ้งว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งน้ำดิบของตำบลศรีสุนทรและชาวบ้านไม่ยินยอมให้ใช้พื้นที่ดังกล่าว

ในปี 2532 – 2534 การจะดำเนินการหาพื้นที่กำจัดมูลฝอยของจังหวัดภูเก็ตมีความยากลำบาก เพราะไม่มีที่จะใช้กำจัดขยะอีกต่อไป นอกจากบริเวณพื้นที่กำจัดขยะเดิม ในปลายปี 2534 เทศบาลฯ ได้ว่าจ้าง บจก.แมคโครคอนซัลแตนท์ จัดเตรียมแผนหลักการกำจัดขยะ

<sup>92</sup>รายงานผลการศึกษา เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม. สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หน้า 91 – 99.

มูลฝอยของเทศบาลฯ เสร็จสิ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2535 เสนอขอทบทุนมตติคุณะรัฐมนตรีเพื่อใช้  
 ที่กำจัดขยะต่อไป และขอใช้พื้นที่จำนวน 300 ไร่ ซึ่งในระบายนั้นการกำจัดขยะของเมืองภูเก็ตไร้  
 ทิศทาง ในพื้นที่กำจัดขยะมีขยะกองทิ้งไว้มากมายโดยไม่มีกรฝังกลบ แมลงสัตว์พาหนะนำโรค  
 ขยายพันธุ์อย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้มีขยะทิ้งบริเวณสองข้างทาง ถนนรัตนโกสินทร์ 200 ปี<sup>93</sup>  
 แมลงวันมีมากมายเดือดร้อนต่อการท่องเที่ยวและประชาชนเป็นอย่างยิ่ง และรองนายกรัฐมนตรี  
 นายชวน หลีกภัย สมัยนั้นซึ่งรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมได้มาเยี่ยมชมจังหวัดภูเก็ตและเข้าเยี่ยม  
 พื้นที่กำจัดขยะ เห็นถึงปัญหาดังกล่าวและให้จังหวัดภูเก็ตเร่งเสนอเรื่องขอใช้ที่ดินกำจัดขยะบริเวณ  
 พื้นที่เดิมให้เทศบาลนครภูเก็ตได้โดยเร็ว คณะทำงานจัดที่ดินกำจัดขยะเร่งดำเนินการจัดทำคำขอ  
 เสนอเรื่อง และได้อนุญาตให้จังหวัดภูเก็ตใช้พื้นที่กำจัดขยะ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17  
 มีนาคม 2535 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของรัฐบาลชุด นายอานันท์ ปันยารชุน ต่อมาจังหวัดภูเก็ตได้  
 มอบหมายให้เทศบาลเมืองภูเก็ต (โดย ร้อยโทภูมิศักดิ์ หงส์หยก นายกเทศมนตรีเมืองภูเก็ต) เป็น  
 ผู้เสนอขอใช้ที่ดิน โดย ป่าไม้จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดภูเก็ต เตรียมเอกสารขอตามระเบียบราชการ  
 ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จนได้ใช้พื้นที่จำนวน 291 ไร่ 2 งาน 70 ตารางวา ตามหนังสือ  
 กรมป่าไม้ที่ 284/2536 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2536 โดยนายกเทศมนตรีเมืองภูเก็ตจะต้องบันทึก  
 รับทราบเงื่อนไขในการใช้พื้นที่ 11 ประการ ต่อมากรมโยธาธิการได้สนับสนุนงบในการศึกษา  
 ออกแบบและก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยแบบฝังกลบ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบเตาเผา ซึ่ง  
 ปรากฏจนถึงปัจจุบัน<sup>94</sup>

<sup>93</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน.

### การบริหารจัดการขยะจังหวัดภูเก็ต



เครือข่ายการกำจัดขยะแบบศูนย์รวม ของจังหวัดภูเก็ต เป็นการบูรณาการระบบกำจัดขยะที่ผสมผสาน โดยอาศัยเครือข่ายความร่วมมือจากภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนมีส่วนร่วม จนเป็นศูนย์กำจัดขยะที่มีเทคโนโลยีผสมผสานที่สามารถกำจัดขยะมูลฝอย และขยะอันตราย การนำความร้อนจากการเผาขยะนำมาผลิตไฟฟ้าได้กว่า 2.5 เมกะวัตต์ต่อวัน และได้ยกระดับความร่วมมือของศูนย์กำจัดขยะจนสามารถเปิดโอกาสให้เอกชนลงทุนสร้างเตาเผาขยะขนาด 700 ตันต่อวันเพื่อแก้ไขปัญหาของขยะระยะยาวเป็นผลสำเร็จ ซึ่งเป็นแห่งเดียวของประเทศที่ศูนย์กำจัดขยะรวมระดับจังหวัดได้ มีการบริหารโครงการที่อาศัยเครือข่ายภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ร่วมดำเนินการและไม่เกิดความขัดแย้ง

ปี 2536 – ปี 2542 กรมโยธาธิการร่วมกับจังหวัดภูเก็ต ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะแบบฝังกลบ และระบบบำบัดน้ำเสียขยะ เนื้อที่ 134 ไร่ แล้วเสร็จในปี 2537

และปี 2538 ดำเนินการสร้างเตาเผาขยะขนาด 250 ตัน เนื้อที่ 46 ไร่ แล้วเสร็จในปี 2542 กรมโยธาธิการได้ส่งมอบโรงเผาขยะให้เทศบาลนครภูเก็ต เนื่องจากค่าดำเนินการและบำรุงรักษาเตาเผาขยะ จำเป็นจะต้องมีงบประมาณเพียงพอในการบริหาร ซึ่งเทศบาลนครภูเก็ตไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้<sup>95</sup>

จังหวัดภูเก็ตจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการโรงงานเตาเผามูลฝอย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนท้องถิ่น เป็นกรรมการ โดยมีเทศบาลนครภูเก็ตเป็นกรรมการและเลขานุการ ตามคำสั่งจังหวัดภูเก็ต ที่ 380/2543 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2543 แก้ปัญหางบประมาณค่าดำเนินการและบำรุงรักษา และได้เสนอขอของบจากรัฐบาล โดยท้องถิ่นสมทบร้อยละ 30 เป็นระยะเวลา 2 และได้กำหนดค่ากำจัดขยะในอัตรา 200 บาทต่อตันเป็นค่าดำเนินการ<sup>96</sup>

จังหวัดภูเก็ต โดยคณะกรรมการบริหารขยะจังหวัดภูเก็ต ร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจังหวัด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2550 ได้รับงบประมาณดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ปูบ่อฝังกลบขยะ แก้ไขปัญหาวิกฤตในเบื้องต้น ศึกษาความเหมาะสมโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยชุมชน

ปี 2548 จังหวัดภูเก็ต ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจังหวัดภูเก็ต โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการและนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง หอการค้า นายกสมาคมโรงแรม เป็นกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ในการสนับสนุนการคัดแยก ขนส่งกำจัดขยะ และบริหารขยะในจังหวัดภูเก็ต เนื่องจากรัฐได้ส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อเป็นรายได้ของประเทศ ทำให้ขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยวมีอัตราเพิ่มสูงกว่าร้อยละ 7 ต่อปี ปริมาณขยะจังหวัดภูเก็ตเพิ่มขึ้นมากกว่าวันละ 500 ตัน จึงได้มีประกาศจังหวัดภูเก็ต ดำเนินการจัดระบบคัดแยกมูลฝอยจังหวัดภูเก็ต จากแหล่งกำเนิดเป็น 3 ประเภท และลดอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะจากร้อยละ 7 ให้เป็นร้อยละ 5 โดยมีข้อตกลงความร่วมมือการดำเนินการสร้างระบบการจัดการขยะมูลฝอยตามหลักสุขาภิบาลแบบผสมผสานกลุ่มพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ระหว่างกรมควบคุมมลพิษจังหวัดภูเก็ต สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>95</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>96</sup>เรื่องเดียวกัน.

จังหวัดภูเก็ต และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต (19 แห่ง) อย่างก็ตามปริมาณขยะที่เกิดขึ้นมีปริมาณมากจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน<sup>97</sup>

อย่างไรก็ตาม การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของจังหวัดภูเก็ตก็ยังคงมีสภาพปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาที่คาดว่าจะสร้างปัญหาและความรุนแรงเกี่ยวกับสถานการณ์ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้กับจังหวัดภูเก็ต ทั้งในปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือ

1. ปัญหาระบบกำจัดขยะมูลฝอยและพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยไม่เพียงพอ
2. อัตราการเพิ่มของขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 ต่อปี
3. รัฐบาลขาดการสนับสนุนงบประมาณในการเพิ่มเตาเผาและค่าดำเนินการ
4. งบประมาณจัดเก็บจากท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูล

จากปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นทำให้ทุกภาคส่วนในจังหวัดภูเก็ต ทั้งภาคราชการ และภาคประชาชน สร้างเครือข่ายความร่วมมือโดยมีคณะทำงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของจังหวัดภูเก็ตขึ้น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครภูเก็ต สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 สถาบันการศึกษา สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ประชาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนบริหารขยะในภาพรวมของจังหวัดภูเก็ตเสนอคณะกรรมการบริหารจัดการขยะ ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ ประสานงาน รณรงค์ เพื่อการคัดแยกขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด การลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย การจัดระบบเก็บรวบรวมขนส่งขยะมูลฝอยแยกประเภท โดยมีแนวทางที่สำคัญในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยดังนี้

### 1. การจัดการขยะต้นทาง

เทศบาลนครภูเก็ตได้ดำเนินการลด นำกลับมาใช้ใหม่ และคัดแยกขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด โดยอาศัยความร่วมมือจากประชาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครภูเก็ต ชมรมผู้ประกอบอาชีพ สถานประกอบการ โรงเรียน โรงแรม มีส่วนร่วมในการดำเนินการปลูกสร้างจิตสำนึก ความตระหนักในการลดปริมาณขยะภายใต้ความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทำให้จังหวัดภูเก็ตมีศูนย์กำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาล ในพื้นที่กำจัดขยะ 291 ไร่<sup>98</sup> ประกอบด้วยเทคโนโลยีกำจัดขยะแบบฝังกลบ

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน.

อย่างถูกหลักสุขาภิบาล กำจัดขยะโดยโรงเผาขยะผลิตไฟฟ้า โรงเผาขยะติดเชื้อ ที่เก็บกักขยะอันตราย ระบบบำบัดน้ำเสีย โดยมีคณะกรรมการบริหารขยะจังหวัดภูเก็ต และเครือข่ายประชาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมและพัฒนาสังคม ทำให้เกิดการเรียนรู้ พัฒนาเป็นศูนย์การเรียนรู้เพื่อการบริหารจัดการขยะเป็นผลสำเร็จ

เครือข่ายลดและแยกขยะ ประชาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองภูเก็ต เทศบาลนครภูเก็ตได้ส่งเสริมให้เกิดขึ้น โดยการรวมกลุ่มชุมชน ชมรมร้านอาหาร แผงลอย ตลาดสด กลุ่มผู้สูงอายุ สถาบันการศึกษา ชมรมแต่งผมเสริมสวย โรงแรม ซึ่งประธานของภาคีเป็นคณะกรรมการ ได้ดำเนินการลดและแยกขยะไปใช้ประโยชน์ และขยายเครือข่ายเรียนรู้ จนเป็นแบบอย่างที่ดี ซึ่งปัจจุบันมีศูนย์เรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ศูนย์กำจัดขยะ (กลุ่มงานสิ่งแวดล้อม) โรงเรียนเทศบาลเมืองภูเก็ต โรงพยาบาลวชิระภูเก็ต โรงแรมภูเก็ตรอยัลซิติ์ ซึ่งเป็นศูนย์การเรียนรู้ พัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ณ แห่งกำเนิด เช่น ชุมชน โรงเรียน โรงพยาบาล โรงแรม เป็นต้นแบบในการเรียนรู้ พัฒนาผลิตภัณฑ์จากการลด คัดแยก และนำกลับมาใช้ประโยชน์ เช่น ปู๊ย น้ำหมักชีวภาพ ก่อให้เกิดรายได้ ลดการใช้พลังงานและค่าใช้จ่าย สามารถพึ่งพาตนเองได้ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้กับเยาวชน โดยจัดเป็นหลักสูตรการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนในสังกัดเทศบาล การจัดกิจกรรมศูนย์ธนาคารขยะรีไซเคิลเป็นต้นแบบในการเรียนรู้

ในการรวบรวมขนส่งเป็นภารกิจ ของแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการ และส่งมาศูนย์กำจัดขยะรวม ซึ่งมีรถขนส่งขยะเข้าสู่ศูนย์ฯ วันละ 80 คัน (ประมาณ 180 เที่ยว/วัน) ปริมาณขยะเฉลี่ยวันละมากกว่า 500 ตัน<sup>99</sup>

## 2. การบริหารจัดการพื้นที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบศูนย์รวม

จังหวัดภูเก็ต มอบให้เทศบาลนครภูเก็ตเป็นหน่วยงานดำเนินการภายใต้การอำนวยความสะดวกและกำกับของคณะกรรมการบริหารจัดการของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 19 แห่ง เป็นกรรมการ โดยใช้พื้นที่อนุญาตจากกรมป่าไม้ที่ 284/36 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2536 เนื้อที่ 291 ไร่เศษ ซึ่งเทศบาลนครภูเก็ต ได้จัดโครงสร้างการบริหารศูนย์กำจัดขยะมีกลุ่มงานสิ่งแวดล้อม สำนักการช่าง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่กำจัดมูลฝอยแบบฝังกลบ 120 ไร่ แบบเตาเผา 46 ไร่ พื้นที่บำบัดน้ำเสีย 33 ไร่ และพื้นที่ถนน 76 ไร่<sup>100</sup>

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน.



### 3. เทคโนโลยีในการกำจัดขยะมูลฝอย

#### 3.1 การกำจัดมูลฝอยแบบฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill)

เป็นการกำจัดมูลฝอยที่ดำเนินการควบคุมกับระบบเตาเผาขยะ เทศบาลนครภูเก็ตสร้างในปี 2537 เนื้อที่ 143.7 ไร่ จำนวน 5 บ่อ ฝังกลบขยะไม่เกิน 3 ชั้น รับขยะได้ประมาณ 1 ล้านตัน<sup>101</sup> พื้นที่ดำเนินการใช้พื้นที่ป่าเสื่อมสภาพ คลองเกาะผี อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต

##### ระบบฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาล

(1) องค์ประกอบหลัก : องค์ประกอบหลักที่จะทำการกำจัดมูลฝอย โดยใช้ระบบฝังกลบประกอบด้วย

ประตูเข้า – ออก	รั้วถนนภายในบริเวณ	ป้อมยาม
อาคารสำนักงาน	สำนักงานเครื่องจักร	โรงจอดและซ่อมเครื่องจักร
โรงล้างทำความสะอาดขยะ	ระบบระบายน้ำฝน ภายในบริเวณ	
ระบบบำบัดน้ำเสียขยะ Leachate	ต้นไม้รอบพื้นที่	

บ่อรับมูลฝอย

(2) ขนาดและจำนวนชั้นมูลฝอย : การกำหนดรายละเอียดและออกแบบจะใช้เกณฑ์ความสูงของชั้นมูลฝอย (Lift Height) บดอัดแล้ว ที่มีความหนาแน่น 0.7 ตันต่อลูกบาศก์เมตร ชั้นละ 2.50 ม. ซึ่งประกอบด้วยความสูงของชั้นดินกลบทับ 0.30 ม. สำหรับชั้นสุดท้ายดินกลบทับ 0.60 ตบ.เมตร จำนวนชั้นของมูลฝอย : ลงใต้ดิน 2.5 เมตร ยกสูง 6 เมตร ชั้นล่างปูพลาสติก ดินทับ 0.30 เมตร คลุมเมมเบรนป้องกันพลาสติกอีกขนาด<sup>102</sup>

(3) ระบบระบายก๊าซมีเทน (Gas Venting) : พื้นที่ฝังกลบตามหลักสุขาภิบาลต้องบำรุงรักษาไม่ให้เกิดการระบายแก๊สมีเทนขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศ โดยวางท่อแก๊สในหลุมแบบแนวนอน รวบรวมแก๊สไปบำบัดหรือเป็นแก๊สเชื้อเพลิง ท่อระบายก๊าซ ท่อ PE ท่อระบายแบบเจาะรู (Perforated Pipe)

(4) ระบบระบายน้ำในบริเวณ : จัดการโดยวางท่อรับน้ำแบบรางเปิดรอบพื้นที่นำน้ำเข้าสู่ระบบบำบัด

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน.

(5) ระบบรวบรวมน้ำเสีย (Leachate Collection) : ใช้ระบบท่อรวบรวมน้ำเสียซึ่งวางไว้ใต้ชั้นมูลฝอย เพื่อรวบรวมน้ำเสียไปยังบ่อพักน้ำเสีย และนำไปบำบัดต่อไป พื้นที่กำจัดชั้นล่างผนังบ่อจะคาดด้วยวัสดุกันซึม เช่น ดินเหนียว (Clay Liner) หรือแผ่น Geomembrane ขนาดของบ่อขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำเสีย สำหรับพื้นที่ใช้ระบบบ่อฝัง ขนาด 14 ไร่<sup>103</sup>

(6) อุปกรณ์ใช้ในการกลบฝังมูลฝอย : จะกำหนดประเภทขนาดและจำนวนที่ต้องการ เช่น

- รถคันดินตะขาบ (Crawler Tractor) คันและบดอัดมูลฝอย 2.5 คัน 2 คัน
- รถขุดตักดิน ดินตะขาบ (Crawler Loader) สำหรับคันและบดอัดมูลฝอย 2 คัน

2 คัน

- รถดักล้อยาง (Wheel Loader) สำหรับตักดินและมูลฝอย 1 คัน
- รถคัมพ์ 6 ล้อ สำหรับขนวัสดุถมกลบ 3 คัน
- รถปีคอป สำหรับควบคุมการปฏิบัติงาน
- รถบรรทุกน้ำ สำหรับพ่นจุลินทรีย์และราฝุ่น 1 คัน
- และอุปกรณ์อื่น ๆ

(7) รั้ว

- รั้วลวดหนามหรือรั้วต้นไม้
- การปลูกต้นไม้ตามแนวเขต (Buffer Zone) เพื่อลดปัญหาหามลภาวะและความไม่น่าดูต่อชุมชนภายนอก

- กำหนดจำนวนแถวและประเภทต้นไม้ตามสภาพของพื้นที่และการมองเห็นจากสภาพใกล้เคียง

(8) ระบบบำบัดน้ำเสียจากบริเวณกำจัดมูลฝอย : ใช้ระบบ Stabilization Pond หลังจากนั้นน้ำผ่านการบำบัดขั้นต้นจะสูบส่งไปบำบัดอีกครั้งที่โรงงานปรับปรุงคุณภาพน้ำ

(9) การจัดบริเวณภายหลังการใช้ประโยชน์แล้ว : เทศบาล วางแผนการจัดบริเวณและการใช้ประโยชน์ บริเวณกำจัดมูลฝอยหลังสิ้นอายุการใช้งานแล้ว โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ให้มีความลาดชันที่เหมาะสม (3-8%) เพื่อให้ระบายน้ำได้ดีและเพื่อลดปัญหาการกัดเซาะดิน

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน.

- จัดมาตรฐานการป้องกันการไหลของน้ำจากภายนอกมายังบริเวณ (ถ้าจำเป็น) ซึ่งจะทำให้เกิดน้ำเสียที่มีปริมาณมากจากบริเวณกำจัดมูลฝอย เช่น ทำคูระบายรอบบริเวณ
- การยุบตัวของบริเวณกลบมูลฝอยส่วนใหญ่จะเกิดภายในเวลา 2 ปี หลังการฝังกลบและจะเริ่มยุบตัวด้วยอัตราที่ลดลงหลังจากนั้น การออกแบบจะใช้ข้อมูลสมมุติฐานว่าการยุบตัวสูงสุดเท่ากับ 20%

- การใช้ที่ดินหลังอายุการใช้งาน โดยจะเสนอแนะการใช้ที่ดินหลังอายุใช้งานของบริเวณกำจัดมูลฝอยด้วยสภาพการใช้ที่ดินในบริเวณข้างเคียง

การดำเนินการฝังกลบมูลฝอยทั่วไป

- การเตรียมพื้นที่ ยกหลุมสำหรับใช้ทิ้งขยะตามแบบก่อสร้าง
- ทิ้งขยะในหลุม ใดเกลี่ยบดอัดให้มีความแน่นตามเหมาะสมโดยให้รถวิ่ง

ด้านบน

- กลบด้วยทราย/ดิน 0.30 เมตร ชั้นละ 2.5 เมตร โดยเปิดด้านหน้าไว้ 45

องศา

- น้ำเสีย น้ำชะขยะ ไปบำบัดในบ่อบำบัดป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ระบายก๊าซที่เกิดจากการทับถมของขยะ
- ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมรอบพื้นที่ เช่น ตรวจสอบน้ำจากบ่อตรวจสอบ

สภาพ

- พาหะนำโรค เช่น แมลงวัน ตามปกติพื้นที่กำจัดขยะของเทศบาลนครภูเก็ตมักจะไม่มีปัญหาเรื่องแมลงวัน แต่ปัจจุบันถ้ากลบจึงไม่มีแมลงวัน จุลินทรีย์
- มีแนวรั้ว และฉนวนกันน้ำรอบพื้นที่ ป้องกันกลิ่นและเพื่อดูดซับก๊าซพิษ
- ติดตั้งรั้วกันปลิว รอบพื้นที่ทำงาน
- ฉีดพ่น จุลินทรีย์ ปิดกลบขยะ

### 3.2 การกำจัดมูลฝอยชุมชนโดยโรงงานเผาขยะมูลฝอย 250 ตัน

โรงเผาขยะมูลฝอยจังหวัดภูเก็ต สร้างแล้วเสร็จเมื่อปี 2541 โดยกรมโยธาธิการ งบประมาณสร้าง 788.9 ล้านบาท และส่งมอบให้เทศบาลนครภูเก็ตตั้งอยู่ที่บริเวณชายป่าเลนคลองเกาะผี อำเภอมะขาม จังหวัดภูเก็ต บนพื้นที่ 46 ไร่ ประกอบด้วย อาคารเตาเผาขยะ อาคารประกอบต่างๆ ระบบฝังกลบเก่า และโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับโรงงาน

ภายในอาคารเตาเผาประกอบด้วย เตาเผา 1 ชุด ซึ่งเผามูลฝอยได้ 250 ตัน/วัน ต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง และสามารถทำงานได้เป็นเวลาอย่างน้อย 7,008 ชั่วโมงต่อปี

ระบบผลิตไฟฟ้ามีกำลังผลิต 2.5 เมกะวัตต์<sup>104</sup> ซึ่งเพียงพอสำหรับใช้ในโรงเผาขยะมูลฝอยทั้งหมด และมีไฟฟ้าส่วนเกินสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ ระบบควบคุมมลพิษทางอากาศ เป็นระบบแห้งพร้อมเครื่องกรองฝุ่นชนิดถุง (Bag Filter) ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบควบคุมกลิ่น และระบบควบคุมเสียง ซึ่งเพียงพอที่จะทำให้มลพิษต่าง ๆ ลดลงอยู่ในระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อภาวะแวดล้อม โดยมูลฝอยที่เก็บขนมายังโรงเผาขยะแล้วถูกนำไปเก็บไว้ชั่วคราวในบ่อรับมูลฝอย โดยมีประตูรับมูลฝอยคอยรับมูลฝอยที่เข้ามายังโรงเผาขยะ ประตูจะเปิดเฉพาะรับมูลฝอยจากรถเข็นมูลฝอยเท่านั้น และมูลฝอยจะถูกลำเลียงออกจากบ่อรับมูลฝอยด้วยปั้นจั่นจนลอยแล้วไปปล่อยสู่ช่องรับมูลฝอยแล้วป้อนเข้าสู่ห้องเผาไหม้ มูลฝอยจะถูกเผาไหม้จนกลายเป็นเถ้า จากนั้นเถ้าก็จะถูกหนุกลงสู่เครื่องดักเถ้า เถ้าจะถูกทำให้เปียกเพื่อมิให้ฟุ้งกระจาย จากนั้นจะถูกลำเลียงไปไว้ในบ่อพักเถ้า (Ash Pit) และจะถูกขนนำไปฝังกลบต่อไป ส่วนเถ้าเบา จะถูกกรองด้วยเครื่องกรองชนิดถุงเพื่อป้องกันการฟุ้งกระจาย การทำงานทั้งหมดของระบบจะสั่งการจากห้องควบคุม ระบบนี้จึงใช้แรงงานคนน้อยมากในการกำจัดมูลฝอย<sup>105</sup>

ต่อมาในปี 2551 จังหวัดภูเก็ต โดยคณะกรรมการบริหารขยะจังหวัดภูเก็ต ได้เห็นชอบให้เทศบาลนครภูเก็ต จัดหาเอกชนลงทุนสร้างโรงเตาเผาขยะเพิ่มเติม ขนาดไม่น้อยกว่า 300 ตัน ในที่ดิน 10 ไร่ ระยะเวลาดำเนินการ 15 ปี ผู้ลงทุนได้รับค่ากำจัดขยะตันละ 300 บาท และได้ค่าขายกระแสไฟฟ้าเป็นรายได้ของโครงการ ในการจัดหาเอกชนลงทุนได้รับความร่วมมือจากคณะกรรมการบริหารขยะจังหวัดภูเก็ต กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักอัยการสูงสุด และหน่วยงานอื่น ๆ ในการสนับสนุนให้จัดหาเอกชนลงทุนเป็นผลสำเร็จตั้งแต่การจัดทำข้อกำหนด ร่างสัญญา ได้รับร่วมมือจากคณะกรรมการจัดทำข้อกำหนด ประกอบด้วย เทศบาล ท้องถิ่นจังหวัด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต เสนออัยการสูงสุดตรวจร่างข้อกำหนดและสัญญา ตลอดจนยกเว้นระเบียบต่าง ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ทำให้เทศบาลนครภูเก็ตได้ผู้ลงทุน และลงนาม ตามสัญญาเลขที่ 52/2552 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2551 การดำเนินโครงการกำจัดขยะเนื่องจากเป็นโครงการที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนการจัดทำรายงาน รับฟังความคิดเห็นประชาชนและการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ จำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่สนับสนุนให้โครงการสามารถดำเนินการไปได้ ผลจากการประชาสัมพันธ์ประชาชนให้การสนับสนุน จนได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

<sup>104</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>105</sup>เรื่องเดียวกัน.

แห่งชาติ ผลจากความร่วมมือของเครือข่ายดังกล่าว จังหวัดภูเก็ต สามารถให้เอกชนลงทุนก่อสร้างโรงเผาขยะมูลฝอยได้ซึ่งจะแล้วเสร็จประมาณเดือนธันวาคม 2554 เป็นผลดีต่อจังหวัดภูเก็ตด้านการประหยัดงบประมาณของรัฐบาลและสามารถแก้ไขปัญหาขยะจังหวัดภูเก็ตได้ในระยะยาว นับว่าเป็นโครงการเดียวของประเทศที่ให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการกำจัดขยะ<sup>106</sup>

เนื่องจากรัฐบาลให้ส่วนเพิ่มในการผลิตไฟฟ้าจากขยะ 3.50 บาท เทศบาลนครภูเก็ต จึงรับสัญญาให้เอกชนลงทุนสร้างและบริหารโรงเผาขยะสำหรับผลิตพลังงานขนาด 350 ตัน 2 ชุด รวม 700 ตันต่อวัน กำลังผลิตไฟฟ้า 14 เมกะวัตต์ แบบ BOOT สัญญา 15 ปี ผู้ลงทุนหารายได้จากค่ากำจัดขยะตันละ 300 บาท และค่าขายไฟฟ้า คาดว่าจะแล้วเสร็จภายใน 2 ปี (ปี 2554)<sup>107</sup>

### 3.3 การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อโดยโรงงานเผาขยะติดเชื้อ

การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครภูเก็ต รองรับการกำจัดขยะของจังหวัดภูเก็ต โดยได้แบ่งประเภทของขยะเพื่อการจัดการเป็นขยะทั่วไป ขยะย่อยสลายได้ และมูลฝอยติดเชื้อ สำหรับมูลฝอยติดเชื้อเป็นขยะที่มีเชื้อโรคปะปนอยู่ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการอย่างถูกหลักสุขาภิบาลและตามข้อบังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการเริ่มตั้งแต่การเก็บรวบรวม จุดพักขยะ การเก็บขน ขนพาหนะ การกำจัด การปฏิบัติของบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งเทศบาลนครภูเก็ต ให้บริการเก็บ รวบรวม ขนส่ง และนำมากำจัดโดยโรงเตาเผาขยะติดเชื้อ ขนาด 150 กิโลกรัมต่อชั่วโมง

#### การดำเนินการรวบรวมและเก็บขนมูลฝอยติดเชื้อ

การเก็บรวบรวม : การเก็บรวบรวมมูลฝอยติดเชื้อจากแหล่งผลิต ประกอบด้วย โรงพยาบาล ศูนย์บริการสาธารณสุข สถานีอนามัย คลินิก โรงฆ่าสัตว์ เป็นหน้าที่ของเจ้าของสถานที่เป็นผู้รับผิดชอบเก็บรวบรวม ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการเก็บต่างกันและนำมาประกอบการเก็บขน ณ สถานที่เก็บกักขยะติดเชื้อ รอการเก็บขนจากรถขนมูลฝอยติดเชื้อ

การเก็บกัก : เทศบาลนครภูเก็ตได้ออกแบบถังขยะติดเชื้อเป็นลักษณะถังสีแดง มีเครื่องหมายขยะติดเชื้อ มีชื่อสถานบริการ วันที่ส่ง จำนวนถุง และน้ำหนักมูลฝอย โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการจะต้องซื้อถังปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างเคร่งครัดและบรรจุขยะไว้ในถุงแดงใต้อาภาชนะถังขยะสีแดงอีกชั้น

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน.

การเก็บขน : ในการเก็บขนมูลฝอยติดเชื้อขึ้นรถ โดยใช้รถถังขยะแบบล้อเลื่อน บรรทุกมูลฝอยติดเชื้อขึ้นรถตามจำนวนถังที่หน่วยผลิตตั้งไว้ โดยการแลกถังที่บรรจุขยะกับถังเปล่า

การขนส่ง : โดยรถบรรทุกมูลฝอยปรับอุณหภูมิ 4 ถัง บรรทุกถังขยะจำนวน 8 ใบ ออกบริการเก็บขยะติดเชื้อในเขตรับผิดชอบทุกวัน ในเวลา 08.00 น. – 16.00 น. ประกอบด้วยพนักงานขับรถ 1 คน พนักงานเก็บขน 1 คน

การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ โดยโรงเตาเผามูลฝอยติดเชื้อขนาด 150 กิโลกรัม ใช้เตาเผาแบบสองห้องเผา ที่มีอุณหภูมิให้ห้องเผามูลฝอยติดเชื้อไม่ต่ำกว่า 760 องศาเซลเซียส ในห้องเผาควัน และควบคุมให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานอากาศเสียที่ปล่อยออกจากเตาเผามูลฝอยติดเชื้อตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด<sup>108</sup>

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของจังหวัดภูเก็ตนั้นมีประสิทธิภาพพอสมควรในการลดปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของจังหวัดภูเก็ตนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นคือ

1. การจัดการขยะที่ต้นทาง ระบบเก็บรวบรวมที่ต้นทาง การแยกขยะ การลดขยะ และการใช้ประโยชน์จากขยะ มีการคัดแยกได้น้อย ขาดความต่อเนื่องจริงจัง ไม่มีระบบที่ชัดเจน ยังขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างภาคประชาชนยังมีความรู้และความเอาใจใส่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างน้อย<sup>109</sup> ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีภาระหนักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ควบคู่ไปกับการสร้างจิตสำนึก การให้ความรู้แก่ประชาชนภายในจังหวัดภูเก็ต ในการสร้างจิตสำนึกในการร่วมกันดูแล รักษา สภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองและของจังหวัดภูเก็ตโดยรวม

2. ระบบเก็บขนและขนส่ง ระบบขนส่งขยะ ไม่มีการแยกเก็บขนขยะตามประเภทที่กำหนดให้มีขยะย่อยสลายได้ ขยะทั่วไป ขยะขายได้ และขยะอันตราย ทำให้ส่วนต้นทางไม่มีแรงจูงใจให้มีการคัดแยก

3. ส่วนปลายทาง ศูนย์กำจัดขยะ มีปริมาณขยะ มากกว่า 530 ตันต่อวัน มีระบบกำจัดขยะ ประกอบด้วย

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>109</sup> สัมภาษณ์ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2555.

3.1 ระบบฝังกลบตามหลักสุขภาพิบาล เนื้อที่ 120 ไร่ รับขยะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 มีขยะสะสมมากกว่า 1 ล้านตัน ซึ่งคงเหลือพื้นที่ฝังกลบขยะได้อีกไม่เกิน 1 ปี (ประมาณ 100,000 ตัน)

3.2 ระบบเตาเผาขยะ ปี พ.ศ. 2542 เทศบาลนครภูเก็ตได้รับมอบโรงเตาเผาขยะ จากกรมโยธาธิการ ทำการเผาขยะวันละ 250 ตัน จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเตาเผามีอายุการใช้งานมากกว่า 10 ปี ทำให้การเตาได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

3.3 ระบบเตาเผาขยะติดเชื้อ เทศบาลนครภูเก็ตดำเนินการเก็บรวบรวม และขนส่งขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาล สถานพยาบาล ภายในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งรวบรวมได้วันละประมาณ 14,00 กิโลกรัมต่อวัน กำจัดโดยใช้เตาเผาขยะติดเชื้อ ขนาด 2,500 กิโลกรัมต่อวัน

จากปัญหาการจัดการขยะในส่วนต้นทาง ส่วนขนส่ง และส่วนปลายทาง จำเป็นต้องสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพดังนี้

1. ส่งเสริมกระบวนการลด แยกขยะต้นทางให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ตามหลักที่ว่า ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยกำหนดให้ผู้ทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเกินกว่าที่กำหนดไว้ ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการแบ่งเบาภาระองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลด้วย ทั้งนี้เพื่อผู้ทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลดังกล่าวตระหนักและสร้างจิตสำนึกทางอ้อมในการช่วยกันดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัดภูเก็ตให้ดีขึ้น รวมถึงการส่งเสริมเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่นด้วย<sup>110</sup>

2. จัดระบบขนส่ง ขยะแยกประเภท โดยเฉพาะขยะย่อยสลายได้ซึ่งมีมากกว่าร้อยละ 60 จะต้องมีระบบขนส่งแยก และส่งเข้าระบบบำบัดแยก ตามเทคโนโลยีที่เหมาะสม<sup>111</sup>

3. ระบบกำจัดขยะ สำหรับจังหวัดภูเก็ต ควรเน้นการส่งเสริมการจัดการที่มีผลพลอยได้ดังนี้

1) ระบบฝังกลบขยะ ปรับปรุงเป็นระบบฝังกลบแบบเร่งปฏิกิริยาให้เกิดแก๊สเชื้อเพลิง สำหรับผลิตไฟฟ้า (BMT)

2) รื้อพื้นที่ฝังกลบ นำขยะเก่าผลิตเป็นเชื้อเพลิง เม็ดพลาสติก น้ำมัน หรืออื่น ๆ ที่มีผลพลอยได้

<sup>110</sup> สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2555.

<sup>111</sup> สัมภาษณ์ผู้อำนวยการสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2555.

3) ซ่อมปรับปรุงและเพิ่มความสามารถเผาขยะชุดเดิม ให้มีความสามารถกำจัดขยะได้ไม่น้อยกว่า 500 ตันต่อวัน ผลิตไฟฟ้าได้ไม่น้อยกว่า 4 เมกะวัตต์

นอกจากประเด็นดังกล่าวตามที่เสนอข้างต้น ทางจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นควรตั้งงบประมาณหรือโครงการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยถือว่าการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถือเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมมือกัน ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ชุมชนและจังหวัดภูเก็ตมีการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี เหมาะแก่การอยู่อาศัยและท่องเที่ยวของชาวไทยและชาวต่างประเทศ<sup>112</sup>

### 5.3.2 แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

สำหรับพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีนับพบว่า พื้นที่ที่มีปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมากที่สุดของพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น พบใน 3 พื้นที่คือ พื้นที่เกาะสมุย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองเกาะสมุย พื้นที่เขตอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี และพื้นที่อำเภอนาสาร ในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองนาสาร ซึ่งทั้งสามพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นเป็นเขตที่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่รวมกันหนาแน่น โดยเฉพาะอำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเทศไทย โดยเฉพาะปริมาณนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่เข้ามาท่องเที่ยวทัศนียภาพและมีกิจกรรมต่าง ๆ บนพื้นที่บนเกาะสมุย ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกแผ้วถางป่าไม้ เพื่อก่อสร้างสถานพักตากอากาศ อาคารพาณิชย์ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรน้ำ ปัญหาน้ำเสีย ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และปัญหามลพิษด้านอื่น ๆ อีกมากมาย

แต่เนื่องจากจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่ ไม่ได้มีสภาพเป็นเกาะเหมือนจังหวัดภูเก็ต ดังนั้นศักยภาพในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ จึงสามารถรองรับปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีไว้ได้ มีเพียง 3 พื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีปัญหาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ได้แก่ พื้นที่ในเขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี และพื้นที่เขตเทศบาลเมืองสมุย

<sup>112</sup> สัมภาษณ์ที่ปรึกษาด้านกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2555.



อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่กำลังประสบปัญหาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอยู่ในขณะนี้<sup>113</sup>

ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงขอก้าวถึงสภาพปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ซึ่งอยู่ภายใต้เขตการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีด้วย ซึ่งได้แก่

### 1) เขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

สำหรับพื้นที่ในเขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น ได้ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากโครงการถ่ายโอนภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดปี พ.ศ. 2542 รวมวงเงินทั้งสิ้น 15,000,000 บาท โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลดังนี้

#### 1. การจัดเก็บขนขยะมูลฝอย<sup>114</sup>

ระบบเก็บขนขยะมูลฝอยของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ดำเนินการโดยสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยครอบคลุมพื้นที่ 68.97 ตารางกิโลเมตร ในปี 2554 เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี แบ่งเขตรับผิดชอบออกเป็น 2 เขต การเก็บขน คือ ดำเนินการเก็บขนขยะมูลฝอยเอง 25% มีพนักงานเก็บขนขยะ 48 คน มีรถเก็บขนขยะจำนวน 25 คัน ปริมาณขยะวันละ 50 ตัน และจ้างเหมาเอกชนเก็บขนขยะ 75% มีพนักงานเก็บขนขยะ 64 คน มีรถเก็บขนขยะจำนวน 16 คัน ปริมาณขยะวันละ 70 ตัน ซึ่งแยกให้บริการเก็บขน ดังนี้

- เก็บแบบถังรวม โดยจัดตั้งถังขยะรวมให้บริการประชาชนบริเวณจุดต่างๆ และเทศบาลจัดรถออกเก็บตามถังขยะ

- วิธีบ้านต่อบ้านตามโครงการถนนปลอดถังขยะ โดยให้ประชาชนนำถุงขยะหรือมีถังขยะประจำบ้าน ตั้งวางหน้าบ้านของตนเองหรือจุดรวม โดยเทศบาลกำหนดช่วงเวลาในการให้บริการ ปัจจุบันให้บริการไปแล้ว 23 ถนน 28 หมู่บ้าน

- เก็บจากถังคอนเทนเนอร์ บริเวณที่มีปริมาณขยะจำนวนมาก

- มีการจัดรถเสริมเวียนเก็บขยะตกค้างในช่วงเวลา 09.00 – 12.00 น. วันละ 2 คัน

<sup>113</sup>สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555

<sup>114</sup>รายงานการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี

จำนวนครัวเรือนในเขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีทั้งสิ้น 61,339 ครัวเรือน ในปี 2553 ทำการเก็บขนได้ทั้งสิ้น 61,339 ครัวเรือน และในปี 2554 มีครัวเรือนทั้งสิ้น 62,246 ครัวเรือน ทำการเก็บขนได้ทั้งสิ้น 62,246 ครัวเรือน เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีทำการเก็บขนขยะมูลฝอยได้เพิ่มขึ้นจากปี 2553 จำนวน 907 ครัวเรือน ในปี 2554 มีสถิติการร้องเรียนเรื่องขยะมูลฝอยตกค้างจำนวน 139 ครั้ง และในปี 2553 มีสถิติการร้องเรียนเรื่องขยะมูลฝอยตกค้างจำนวน 40 ครั้ง<sup>115</sup>

## 2. ระบบการจัดการขยะมูลฝอย

- ที่ตั้ง สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ตั้งอยู่บริเวณ หมู่ที่ 5 ตำบลวัดประดู่ อำเภอเมืองฯ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีพื้นที่ 47 ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อของเทศบาลฯ ตั้งอยู่ห่างจากสำนักงานเทศบาลฯ ประมาณ 15 กิโลเมตร พื้นที่โดยรอบสถานที่กำจัดขยะเป็นสวนยางพาราและชุมชน

### - รูปแบบเทคโนโลยีการจัดการขยะมูลฝอย

สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามหลักการฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) จึงทำให้มีปัญหาด้านการจัดการ ชาวบ้านต่อต้านและประท้วงปิดหลุมฝังกลบ ปัจจุบันปิดใช้งานและเทศบาลฯ ส่งขยะไปกำจัดยังสถานที่ฝังกลบขยะของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช

## 3. การรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อการจัดการขยะมูลฝอย

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จัดตั้งศูนย์จัดการมูลฝอย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 24 แห่ง (เทศบาล 4 แห่ง อบต. 20 แห่ง) ร่วมลงนามความร่วมมือเข้าร่วมกำจัดขยะมูลฝอย ได้แก่ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เทศบาลตำบลวัดประดู่ เทศบาลตำบลกาญจนดิษฐ์ เทศบาลตำบลท่าทองใหม่ อบต.ขุนทะเล อบต.คลองฉนาก อบต.บางชนะ อบต.คลองน้อย อบต.บางไทร อบต.บางใบไม้ อบต.บางโพธิ์ อบต.มะขามเตี้ย อบต.กรูด อบต.คลองสระ อบต.ช้างขวา อบต.ช้างซ้าย อบต.ตะเคียนทอง อบต.ท่าทอง อบต.ท่าทองใหม่ อบต.ท่าอุแท อบต.ทุ่งกง อบต.ทุ่งรัง อบต.ป่าร้อน อบต.พลานิवास

## 4. ลักษณะการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

### 1) ด้านเทคโนโลยี

ระบบกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบลักษณะเทกองและดินขยะปรับพื้นที่ ไม่ได้มีการนำดินมาปิดทับหน้า

<sup>115</sup>เรื่องเดียวกัน.

ตามหลักการฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาล โดยแบ่งเป็น 3 ระยะคือ ระยะที่ 1 พื้นที่ 17 ไร่ ระยะที่ 2 พื้นที่ 17 ไร่ และระยะที่ 3 พื้นที่ 13.15 ไร่ มีระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 5 บ่อ ประกอบด้วย บ่อหมัก 2 บ่อ บ่อฝุ้ง 2 บ่อ บ่อบ่ม 1 บ่อ โดยปูแผ่น HDPE ทุกบ่อ และบ่อสังเกตการณ์ จำนวน 10 บ่อ ในปี 2554 มีปริมาณขยะมูลฝอยที่มาจากเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีประมาณ 120 ตัน/วัน แต่ปัจจุบันปิดดำเนินการ (ปิดใช้งานตั้งแต่เดือนเมษายน 2552) เนื่องจากมีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และประท้วงปิดหลุมฝังกลบ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงดำเนินการขนขยะมูลฝอยที่เก็บรวบรวมได้ไปกำจัด ณ สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเทศบาลนครศรีธรรมราช ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2552 ถึงเดือนกันยายน 2554 และปัจจุบันเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีนำขยะไปกำจัดยังพื้นที่เอกชนซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าโรงช้าง อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2554 โดยทำสัญญาขอทิ้งขยะเป็นระยะเวลา 3 เดือน ซึ่งเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการเทกองและดันขยะปรับพื้นที่ไม่ได้มีการนำดินมาปิดทับหน้าตามหลักการฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill)

นอกจากนี้ เทศบาลฯ ได้ดำเนินการอื่น ๆ เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยฝังกลบรวมทั้งการใช้ประโยชน์และเพิ่มมูลค่าขยะ ดังนี้

(1) กิจกรรมลดและคัดแยกของเสียอันตรายจากชุมชน (โครงการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเตรียมระบบการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน)

เทศบาลฯ ได้เข้าร่วมโครงการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเตรียมระบบการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน กับสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ โดยจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขฯ เจ้าหน้าที่ส่วนช่างสุขาภิบาล และ อสม. 4 ชุมชนนำร่องในการจัดการขยะ พร้อมกันนี้ควบคุมมลพิษได้สนับสนุนผู้คัดแยกขยะอันตรายให้แก่เทศบาลฯ จำนวน 15 คู่ เพื่อไว้สำหรับเป็นภาชนะรองรับขยะอันตรายจากประชาชนในเขตเทศบาลฯ โดยเทศบาลฯ ได้จัดจุดในการตั้งวางตู้คัดแยกขยะอันตราย ในปี 2552 ถึงปัจจุบัน ไว้ทั้งสิ้นจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ ชุมชนหัวแหลมพัฒนา ชุมชนโพทวาย (ถนนตลาดล่าง 27) ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ศูนย์ 1,2,3 ชุมชนบางใหญ่ (โรงเรียนบ้านบางใหญ่) สำนักงานเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 14 โดยเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ได้จัดให้มีจุดรวบรวมขยะอันตรายไว้ที่ สถานีขนถ่ายขยะ ถนนโกลกรัฐชอย 14 จนถึงปัจจุบันมีขยะอันตรายที่เก็บรวบรวมได้ทั้งสิ้น จำนวน 3,227 ชิ้น

(2) กิจกรรมลดและคัดแยกขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตราย

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี รมรณรงค์การคัดแยกขยะเพื่อลดปริมาณขยะของประชาชนในเขตเทศบาลฯ โดยจัดกิจกรรมขยะอันตราย/ขยะรีไซเคิลแลกไข่สัจจกรขึ้นภายในเขต

เทศบาลฯ เพื่อเป็นกิจกรรมทางเลือกของประชาชนในการคัดแยกขยะภายในครัวเรือนและมีความประสงค์ที่จะนำมาแลกไข่ไว้บริโภค เวียนไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตเทศบาลฯ อย่างทั่วถึงในวันอังคาร วันพฤหัสบดี และวันเสาร์

โดยการจัดกิจกรรมขยะอันตราย/ขยะรีไซเคิลแลกไข่สัตว์จร เทศบาลฯ ได้กำหนดเงื่อนไขในการแลกไข่ โดยแยกประเภทของขยะดังนี้

- ขยะอันตราย (อาทิ ถ่านไฟฉาย หลอดไฟทุกชนิด ระเบิดสปริงค์ ฯลฯ) จำนวน 5 ชิ้น แลกไข่ 1 ฟอง

- ขยะรีไซเคิลประเภท กระดาษ 1 กก. ขวดแก้ว 15 ใบ พลาสติก 10 ชิ้น (ยกเว้นถุงพลาสติก) กระป๋องเบียร์/โค้ก 5 ใบ แลกไข่ 1 ฟอง

จากกิจกรรมดังกล่าว ทำให้เทศบาลฯ สามารถลดปริมาณขยะที่จะต้องนำไปกำจัดได้ทั้งสิ้น 8,596 กิโลกรัม และสามารถทำให้เทศบาลฯ แยกขยะอันตรายที่ทิ้งลงระบบกำจัดได้จำนวน 3,132 ชิ้น

### (3) กิจกรรมในรูปแบบศูนย์ (1 เทศบาล 1 ศูนย์รีไซเคิล)

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีความพยายามในการรวบรวมและจัดระเบียบกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพค้าปลีกค้าส่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 โดยเริ่มจัดทำทะเบียนประวัติอบรมให้ความรู้ ตรวจสอบและสร้างกติกากในการหาขยะแบบไม่สร้างปัญหาให้แก่สังคม ต่อมาได้พยายามปรับให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ด้วยการสนับสนุนให้จัดตั้งเป็น “ชมรมชาเล้ง” ซึ่งสมาชิกต้องผ่านการอบรม มีสื่อเพื่อเป็นสัญลักษณ์ประจำกลุ่ม และจัดทำทะเบียนประวัติส่งให้แก่สถานีตำรวจ ซึ่งภายหลังได้พัฒนามาเป็น “ศูนย์วัสดุรีไซเคิลกลุ่มอาชีพค้าปลีกค้าส่ง

#### 2) ด้านงบประมาณ

- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

การดำเนินงานเก็บขนขยะมูลฝอย สังกัดสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นการดำเนินการร่วมกับเอกชน โดยว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการว่าจ้าง 20,000,000 บาทต่อปี ส่วนเทศบาลฯ ดำเนินการเอง มีค่าใช้จ่าย 881,760 บาทต่อปี (ข้อมูลปี 2553)

- การจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ปัจจุบันมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะมูลฝอยในอัตรา 20 บาท/ครัวเรือน/เดือน ในปี พ.ศ. 2554 สามารถเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะมูลฝอยได้ 2,146,765 บาท

### 3) ด้านการบริหารจัดการเชิงนโยบาย

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ได้กำหนดนโยบายและมาตรการของเทศบาลฯ ในด้านการจัดการขยะ ดังนี้

- การเก็บขนขยะมูลฝอยในชุมชน ให้เก็บขยะมูลฝอยให้สะอาดทุกวัน โดยปรับเส้นทางรถเก็บขนมูลฝอยให้เหมาะสม

- เก็บขนขยะมูลฝอยในเขตตลาดให้ครอบคลุมทุกวัน ไม่มีขยะมูลฝอยล้นถัง และเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขฯ ได้ประสานงานกับเจ้าของตลาด เพื่อกวาดขันไม่ให้ผู้ค้าขายทิ้งขยะมูลฝอยนอกถังรองรับขยะมูลฝอยและให้ทำความสะอาดถังรองรับขยะมูลฝอย รวมทั้งบริเวณที่ตั้งวางถัง

- ให้รถเก็บขนขยะมูลฝอยหลีกเลี่ยงเวลาเร่งด่วน ตั้งแต่เวลา 06.00–18.00 น.

- ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบให้ถึงประชาชน เพื่อทำความเข้าใจในการเก็บขนขยะมูลฝอยและแยกขยะมูลฝอย รวมทั้งจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย

- ให้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมมูลฝอยอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

- ให้ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะทำให้มีการลดปริมาณมูลฝอย

กล่าวโดยสรุปจากการลงภาคสนามและการสัมภาษณ์ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ รวมถึงประชาชนภายในเขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี พบว่า การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

#### 1. ปัญหาด้านเทคโนโลยี

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ขาดแคลนเครื่องจักร สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่เหมาะสม รวมถึงภาชนะรองรับขยะมูลฝอย ขนาดของรถเก็บขนขยะมูลฝอยไม่เหมาะสมต่อการใช้งานในพื้นที่ รวมถึงวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้ประชาชนบริเวณใกล้เคียงได้รับผลกระทบในเรื่องน้ำเสีย อากาศเสีย และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวันจำนวนมาก ส่งผลให้ประชาชนไม่ยอมรับให้เทศบาลฯ นำขยะไปกำจัดยังสถานที่ฝังกลบขยะ

#### 2. ปัญหาด้านงบประมาณ

เนื่องจากเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ต้องอาศัยเทศบาลนครนครศรีธรรมราช รวมถึงพื้นที่อื่นในการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ห่างไกลจากเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีค่อนข้างมาก จึงทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งขยะมูลฝอยที่ค่อนข้างสูง รวมถึงการขาดแคลนงบประมาณในการจัดจ้างบุคลากรในการเก็บขยะและรักษาความสะอาดในพื้นที่ด้วย

### 3. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

ประชาชนขาดจิตสำนึกในการรักษาความสะอาดและไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดฯ / พระราชบัญญัติการสาธารณสุข โดยประชาชนส่วนใหญ่ มักฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดกฎหมายดังกล่าว เช่น ชุมชนริมแม่น้ำ หรือลำคลองมักมีการทิ้งขยะมูลฝอยลงในแม่น้ำ ลำคลอง ก่อให้เกิดปัญหาการเน่าเสียของแม่น้ำ ลำคลอง รวมถึงปัญหาทรัพยากรสัตว์น้ำลดจำนวนลง หรือการลักลอบทิ้งขยะมูลฝอยในที่สาธารณะหรือที่เอกชน โดยประชาชนส่วนใหญ่มีแนวความคิดว่า เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีนั้นมีภาระหน้าที่และต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอย จึงทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งประชาชนให้ความสำคัญ / ความร่วมมือในการจัดการขยะเฉพาะขยะประเภทที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ตนเอง เช่น จะสนใจเฉพาะการคัดแยกขยะรีไซเคิลเพียงอย่างเดียว โดยจะไม่สนใจในการจัดการขยะประเภทอื่น

#### 2) อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นอกจากพื้นที่ในเขตเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีแล้ว พื้นที่บนเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพพื้นที่ อันเกิดจากมลพิษหลายประเภท เช่น น้ำเสีย มลพิษทางเสียง อากาศ รวมถึงปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากการที่พื้นที่อำเภอเกาะสมุย มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะและเป็นแหล่งท่องเที่ยวและบริการที่สำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี และประเทศไทย ทำให้ในแต่ละปีมีปริมาณนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเดินทางมาพักผ่อนและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บนพื้นที่เกาะสมุยเป็นจำนวนมาก ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพิ่มขึ้นไปด้วย สำหรับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของเทศบาลเมืองเกาะสมุยมีลักษณะดังนี้

##### 1. ระบบจัดการขยะมูลฝอยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองเกาะสมุย ตั้งอยู่เลขที่ 103 หมู่ที่ 5 บ้านพังหว่า ตำบลมะเร็ต อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีพื้นที่โครงการทั้งหมด 36,500 ตารางเมตร (ประมาณ 22,81 ไร่) เป็นพื้นที่อาคารเตาเผา 1,850 ตารางเมตร (ประมาณ 1.16 ไร่) และเป็นพื้นที่ใช้สอย 4,870 ตารางเมตร (ประมาณ 3.04 ไร่) ตั้งอยู่ห่างจากสำนักงานเทศบาลประมาณ 15 ก.ม. พื้นที่โดยรอบสถานที่กำจัดขยะเป็นที่ว่างเปล่า สวนมะพร้าว และที่อาศัย

โรงเผาขยะมูลฝอย เทศบาลเมืองเกาะสมุย ก่อสร้างโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ใช้งบประมาณในการก่อสร้าง 501 ล้านบาท ก่อสร้างเสร็จเมื่อเดือนสิงหาคม 2541 ประกอบด้วยอาคารเตาเผาขยะ อาคารประกอบต่างๆ ระบบฝังกลบเก่า และ

โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอำนวยความสะดวกสำหรับโรงงาน ภายในอาคารเตาเผาขยะมูลฝอย ประกอบด้วยเตาเผา 2 ชุด เป็นแบบ Volund Stoker Grate Type ซึ่งสามารถเผามูลฝอยได้รวม 140 ตัน/วัน ต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง และสามารถทำงานได้เป็นเวลาอย่างน้อย 7,008 ชั่วโมง ต่อปี โดยมีระยะเวลาดำเนินการต่อเนื่องกันอย่างน้อยครั้งละไม่ต่ำกว่า 2,000 ชั่วโมง ระบบควบคุมมลพิษทางอากาศซึ่งใช้สารปูนขาวพ่น เป็นระบบแห้งพร้อมเครื่องกรองฝุ่นชนิดถุง (Bag Filter) ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบควบคุมกลิ่นและระบบควบคุมเสียง ซึ่งเพียงพอที่จะทำให้มลพิษต่าง ๆ ลดลงอยู่ในระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อภาวะแวดล้อม

ปัจจุบันโรงเผาขยะมูลฝอย หยุดดำเนินการ เนื่องจากโรงขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองเกาะสมุยแห่งนี้สร้างมาประมาณ 10 ปีที่แล้ว ตั้งแต่สมัยยังดำรงเป็นสุขาภิบาล มีเครื่องจักรที่ทำการเผา 2 เครื่อง และในขณะนี้เครื่องเผาได้เสียไป 1 เครื่อง ทำให้ไม่สามารถทำการเผาขยะได้ทันจากขยะที่ล้นในเกาะสมุยเฉลี่ยวันละ 150 ตัน แต่ทางเทศบาลเมืองเกาะสมุยดำเนินการเผาได้แค่ 40 ตันต่อวัน<sup>116</sup> ที่เหลือนำไปฝัง ทางเทศบาลเมืองเกาะสมุยจึงจำเป็นต้องใช้วิธีฝังกลบขยะด้านบนเนินหลังโรงเตาเผาขยะ

## 2. แผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

เทศบาลเมืองเกาะสมุยได้ว่าจ้างเอกชนเก็บขน วงเงินคิดค่าจ้างเป็นค่าจ้างตามน้ำหนักที่บริษัทเก็บขนมาได้ ในอัตรา 948 บาทต่อตันของขยะมูลฝอย โดยเทศบาลจัดซื้อถังขนาดเล็ก และขนาดใหญ่และกำหนดจุดให้บริษัทจัดวาง เทศบาลคิดค่าธรรมเนียมการเก็บขนครัวเรือนละ 30 บาท ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2553 สำหรับโรงแรมและรีสอร์ทที่จะต้องจัดทำ/จัดหาสถานที่และอุปกรณ์กักเก็บขยะมูลฝอยเอง โดยเทศบาลจะใช้รถเก็บขนเป็นครั้งคราวเทศบาลเมืองเกาะสมุยได้ ออกเทศบัญญัติกำหนดค่าเก็บขนเป็นการเฉพาะค่าเก็บขนแบบเหมาจ่ายโดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 3,000 - 2,500 บาท<sup>117</sup> ตามขนาดของกิจการ และสถานประกอบการค้าขนาดใหญ่ เทศบาลเมืองเกาะสมุย ดำเนินการเป็นลักษณะเหมาจ่ายตามขนาดของกิจการ

สำหรับปีงบประมาณ 2553 ได้ดำเนินการจ้างเอกชนเก็บขนเช่นเดียวกัน มีการดำเนินงานจ้างเหมาเอกชนดำเนินการจัดเก็บขนขยะมูลฝอย และจัดเก็บค่าบริการเก็บขนขยะมูลฝอยโดยบริษัทค้าร่วม ระหว่างบริษัทกลินซิติ ซีเอสอาร์ จำกัด และบริษัทเมืองสะอาด จำกัด มีการประชุมสรุปผลการดำเนินงานทุกเดือนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดมีรายละเอียดดังนี้

<sup>116</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน.

แผนการการจัดเก็บขยะมูลฝอย จากแหล่งกำเนิดการรวบรวมระหว่างทาง และการแบ่งโดย

1. วางแผนการเก็บรวบรวมขน ฒ แหล่งกำเนิด ย่านที่อยู่อาศัย
  - การบริการแบบหน้าบ้าน คือเก็บจากถังขยะหรือถุงดำที่วางหน้าบ้าน
  - การบริการแบบถังรวม คือเก็บจากการตั้งถังรวม ๆ ในจุดต่าง ๆ ในชุมชน
  - การบริการแบบส่งออกส่งกลับ กรณีชอยเคบพนักงานยกขยะมาให้พนักงานขับรถแก่เจ้าของบ้านนำกลับเอง

ย่านธนาคารพาณิชย์และสถานประกอบการใหญ่ ๆ การบริการรวบรวมขยะ แบบมีถังขยะขนาดใหญ่ไว้รองรับตามจุดต่าง ๆ ของอาคาร
2. การวางแผนระบบการรวบรวมเก็บขนขยะ
  - ระบบถัง HOOK LIFT (HOOK LIFT CONTAINER SYSTEM) เป็นตลาดสด จะต้องมึรถลากและตะขอเกี่ยวแบบไฮดรอลิก
  - ระบบถังอยู่กับที่ (STATIONARY CONTAINER SYSTEM)
3. รูปแบบแผนการทำงานรถเก็บขนขยะมูลฝอยและ โชนการเก็บขนขยะมูลฝอย โดยแบ่งตามพื้นที่กลุ่มชุมชน ทางกายภาพเป็น 2 ลักษณะ
  - ชุมชนที่มีขนาดใหญ่ เช่น ชุมชนหน้าทอน ชุมชนแม่น้ำ ชุมชนเลว ชุมชนละไม และชุมชนหน้าทอน เป็นต้น
  - ชุมชนขนาดเล็ก เช่น ชุมชนลิปะน้อย ชุมชนบางป่อ ชุมชนหน้าเมือง ชุมชนดลิ่งงาม และชุมชนพังกา เป็นต้น

และมีแผนการจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยใช้วิธีการปรับรถและเส้นทาง การเก็บขน โดยแบ่งลักษณะการเก็บขน โดยแบ่งลักษณะการเก็บขนขยะมูลฝอยออกเป็น 3 ลักษณะคือ ถนนสายเมน ถนนสายรอง ถนนสายย่อย
4. แผนการจัดเก็บค่าธรรมเนียม
 

มีการแบ่งพนักงาน 6 คน โดยแบ่งโชนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะมูลฝอย ออกเป็น 7 ตำบล เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบของเทศบัญญัติเทศบาลเมืองเกาะสมุย<sup>118</sup>

<sup>118</sup>เรื่องเดียวกัน.



### ระบบการกำจัดขยะมูลฝอย

#### 1. ระบบการกำจัดขยะมูลฝอยแบบใช้เตาเผา

ขยะมูลฝอยทั้งหมดที่เทศบาลเก็บขนมาจะถูกนำไปใช้ขังน้ำหนัก และนำเข้าเตาเผาในเตาเผาขยะมูลฝอยของเทศบาล ซึ่งได้รับมอบจากกรมโยธาธิการ และผังเมืองที่ได้ก่อสร้างเตาเผาขยะมูลฝอยไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 253 เป็นเตาเผาขยะมูลฝอยจำนวน 2 เตา มีขนาดรองรับได้สูงสุด (เมื่อเริ่มใช้งาน) เตาละ 70 ตันต่อวัน รวมเป็นที่รองรับขยะได้สูงสุด 140 ตันต่อวัน

ในปีงบประมาณ 2553 เตาเผาได้เสื่อมประสิทธิภาพและหยุดดำเนินการซ่อมแซมตั้งแต่ 15 กุมภาพันธ์ 2553

2. ระบบฝังกลบขยะมูลฝอย ในช่วงซ่อมแซมโรงเผาขยะมูลฝอย โดยมีการดำเนินการคือ ต้องฝังกลบขยะมูลฝอยทั้งหมดไม่ให้มีการตกค้าง

ทั้งนี้ระบบการฝังกลบขยะมูลฝอย ได้ดำเนินการร่วมกับการบำบัดน้ำเสีย น้ำขยะและสิ่งปฏิกูล ด้วยวิธีการเติมอากาศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบำบัดน้ำเสีย และเป็นการแก้ไขปัญหาร่องกลิ่นเหม็นและคุณภาพน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

#### 3. ประสิทธิภาพในการเก็บขนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

เทศบาลเมืองเกาะสมุย ดำเนินการจัดจ้างเอกชนในการเก็บขนขยะมูลฝอย มีประสิทธิภาพในการเก็บขนขยะมูลฝอยร้อยละ 80

เส้นทางการเก็บขนขยะและวิธีการในพื้นที่ให้บริการมีรายละเอียดดังนี้<sup>19</sup>

##### 1) ระบบการรวบรวมเก็บขนขยะ

ประเภทของระบบและการดำเนินการ

โดยพิจารณาจากการดำเนินงานซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ระบบคือ

1.1) ระบบถัง Hook lift (Hook lift container system) ถัง Hook lift เป็นระบบที่เหมาะสมสำหรับแหล่งที่มีปริมาตรของขยะในแต่ละวันสูง ๆ เพราะจะใช้วางในจุดที่มีแหล่งกำเนิดขยะขนาดใหญ่ เช่น ตลาดสด เป็นต้น การดำเนินงานในระบบจะต้องการเพียงรถลากหนึ่งคันพร้อมคนขับเท่านั้น และตะขอเกี่ยวแบบไฮดรอลิกยกกระบะ Hook lift ขึ้นวางรถเปล่าลงมาแล้วเปลี่ยนถังเต็มขึ้นไปยังสถานีปลายทาง

1.2) ระบบถังแบบอยู่กับที่ (Stationary container system) ระบบถังขยะประจำที่เป็นระบบในการรวบรวมขยะได้ทุกประเภท โดยระบบจะถูกปรับไปตามประเภทและ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

ปริมาณของขยะนั้น ๆ และจะต้องคำนึงถึงจำนวนจุดที่ตั้งถัง การดำเนินงานในระบบนี้จะมีระยะ ครอบคลุมเก็บขยะตามจุดต่าง ๆ แล้วอัดไปเรื่อย ๆ โดยถ่ายขนขยะโดยคนประมาณ 1-3 คน

2) รูปแบบแผนการทำงานรถเก็บขนขยะมูลฝอยและโชนการเก็บขนขยะมูลฝอย

แผนการดำเนินงานขั้นต้น บริษัทค้าร่วม ได้ดำเนินการจัดส่งพนักงานเข้าสำรวจพื้นที่โดยของเทศบาลเมืองเกาะสมุย ซึ่งพบว่าพื้นที่ดังกล่าวมีขนาดใหญ่ และมีพื้นที่กลุ่มชุมชนทางกายภาพเป็น 2 ลักษณะอย่างชัดเจน ดังนี้

2.1) ชุมชนที่มีขนาดใหญ่ เช่น ชุมชนหน้าทอน ชุมชนแม่น้ำ ชุมชนเลว ชุมชนละไม และชุมชนหัวถนน เป็นต้น

2.2) ชุมชนขนาดเล็ก เช่น ชุมชนลิปะน้อย ชุมชนบางป้อ ชุมชนหน้าเมือง ชุมชนดลิ่งงาม และชุมชนพังกา เป็นต้น

จากการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของเทศบาลเมืองเกาะสมุย ข้างต้น ประกอบการศึกษาวิถัยภาคสนามและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของเทศบาลเมืองเกาะสมุยได้ผลดีพอสมควร อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่มีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยในระยะยาว ทางเทศบาลเมืองเกาะสมุยจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการขยะมูลฝอยระดับเทศบาลขึ้น โดยให้เทศบาลจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยระดับเทศบาล/กลุ่มพื้นที่ ทำได้โดย

1. ทบทวนแผนจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลที่มีอยู่ และจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยระดับเทศบาลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กรณีที่เทศบาลมีการรวมกลุ่มพื้นที่กันเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยแล้ว และเทศบาลนั้น ๆ เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการศูนย์ ให้เทศบาลจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยระดับกลุ่มพื้นที่แทน

2. นำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยที่จัดทำขึ้น บรรจุในแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดหรือแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการต่อไป

แผนในจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย ควรจัดทำและวางแผนการดำเนินงานในระยะก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างไว้ในแผนปฏิบัติการ รวมทั้งเทศบาลควรผลักดัน/กำกับให้มีการดำเนินกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการที่ได้จัดทำไว้ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) ลดปริมาณขยะมูลฝอยด้วยการจัดให้มีการดำเนินกิจกรรมลด คัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบ 1 เทศบาล 1 รีไซเคิล

การรีไซเคิลหรือการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่เป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และช่วยลดภาระการกำจัดขยะมูลฝอยขั้นสุดท้าย ทำให้ยืดอายุการใช้งานของสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอย รวมทั้งยังช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยการสนับสนุนให้เทศบาลดำเนินกิจกรรมในรูปแบบ 1 เทศบาล 1 รีไซเคิล ทำได้โดย

1.1) จัดทำแผนปฏิบัติการ (เฉพาะด้าน) การลด คัดแยกและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และองค์ประกอบขยะมูลฝอยและการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร

1.2) จัดระบบคัดแยกขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายจากชุมชนแบบแยกประเภท และจัดระบบการเก็บรวบรวมในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเก็บรวมโดยชุมชน การเก็บรวบรวมวัสดุรีไซเคิลตามจุดที่กำหนด

1.3) ดำเนินกิจกรรมคัดแยกและนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ตามแผนปฏิบัติการ เช่น การจัดตั้งศูนย์รีไซเคิลชุมชน การตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลของชุมชน การนำขยะอินทรีย์ไปหมักทำปุ๋ยหรือปุ๋ยน้ำ

1.4) ให้ความรู้กับประชาชน/ชุมชนในการลด คัดแยก ณ แหล่งกำเนิด และให้มีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ โดยการณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านผู้นำชุมชน/เสียงตามสาย

1.5) สร้างเครือข่ายกลุ่มอาชีพรับซื้อของเก่า เช่น จัดทำทะเบียน/อบรมให้ความรู้/จัดสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย จัดระเบียบร้านรับซื้อของเก่า

ทั้งนี้ เทศบาลที่มีการดำเนินงานด้านการลด คัดแยกและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอยอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ให้มีการพัฒนาเป็นต้นแบบในการดำเนินงานในพื้นที่อื่น ๆ หรือขยายผลไปใน อปท. ที่อยู่ในกลุ่มพื้นที่ที่ใช้สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน

สำหรับของเสียอันตรายจากชุมชน เทศบาลสามารถเพิ่มสมรรถนะในการลดและคัดแยกของเสียอันตรายจากชุมชน โดย

1. การสร้างกลไกการคัดแยกจากต้นทาง เป็นการเตรียมความพร้อมของประชาชนและเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วยการดำเนินกิจกรรมการสร้างแรงจูงใจ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ และการติดตามตรวจสอบ

2. การแยกทิ้ง เป็นการกำหนดวิธีการคัดแยกของเสียอันตรายจากต้นทางและจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม วิธีการแยกทิ้งขึ้นอยู่กับความพร้อมของ อปท. เช่น การแยกทิ้งหน้าบ้านตามเวลาที่กำหนด การแยกทิ้งในภาชนะรองรับตามจุดทิ้งที่กำหนด และการแยกทิ้งในวันที่กำหนดเป็นพิเศษ เป็นต้น

3. การเก็บรวบรวม การเก็บรวบรวมขึ้นอยู่กับวิธีการแยกทิ้งที่กำหนด ดังนั้น ตัวอย่างรูปแบบการเก็บรวบรวม ได้แก่ การเก็บรวบรวมริมถนน การเก็บรวบรวมจากภาชนะรองรับตามจุดที่กำหนด และการจัดให้มีวันพิเศษ โดยต้องจัดเตรียมความพร้อมต่าง ๆ เช่น ภาชนะบรรจุและรถเก็บขนของเสียอันตรายจากชุมชนให้เหมาะสม เช่น ควรใช้รถเก็บขนขยะมูลฝอยทั่วไปที่มีช่องเก็บของเสียอันตรายแยกต่างหาก กรณีเก็บรวบรวมของเสียอันตรายริมถนนพร้อมกับเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยทั่วไป หรือควรใช้รถเก็บขนของเสียอันตรายโดยเฉพาะ หากมีการกำหนดวันพิเศษในการเก็บรวบรวมของเสียอันตราย

4. การเก็บกัก เป็นการรวบรวมของเสียอันตรายจากชุมชนที่เก็บได้จากชุมชนให้มีปริมาณเพียงพอต่อการขนส่งไปกำจัด และต้องไม่เก็บรวบรวมไว้ในระยะเวลาที่นานเกินไป จะต้องเตรียมเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลและปฏิบัติโดยเฉพาะ การจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และการจัดเตรียมงบประมาณ

5. การขนส่งของเสียอันตราย ของเสียอันตรายจากชุมชนที่เก็บรวบรวมไว้ในสถานที่เก็บกัก เมื่อมีจำนวนมากพอจะต้องส่งไปกำจัดหรือรีไซเคิล โดยเอกชนที่ได้รับอนุญาตและต้องขนส่งของเสียอันตรายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

6. การรีไซเคิลของเสียอันตราย เป็นการแยกของเสียอันตรายจากชุมชนที่มีศักยภาพในการนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ แบตเตอรี่ และถ่านไฟฉาย โดยต้องแยกส่งไปยังโรงงานรีไซเคิลโดยเฉพาะ

7. การบำบัด/กำจัดของเสียอันตราย ของเสียอันตรายจากชุมชนที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จะนำไปกำจัดโดยการฝังกลบหรือการเผา ซึ่งควรให้เอกชนที่มีศักยภาพและได้รับอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการ

เทศบาลควรขยายการดำเนินกิจกรรมการลด คัดแยก และใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตรายจากชุมชนให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ รวมทั้งควรมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลด้านการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในพื้นที่เพื่อใช้ประกอบในการวางแผนและใช้เป็นหลักฐานในการกำหนดเป้าหมายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

2) เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยให้ครอบคลุมพื้นที่บริการ

การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยให้ครอบคลุมพื้นที่บริการ จะช่วยลดปัญหาขยะมูลฝอยตกค้าง และผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมตามมา โดยทั่วไปประสิทธิภาพการเก็บขนขยะมูลฝอยจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง อาทิ เส้นทางเก็บขน ปริมาณขยะมูลฝอย การจราจรเส้นทางเก็บขน ระยะทางเก็บขน รวมถึงพฤติกรรมกรรมการเก็บขน เช่น การคัดแยกขยะมูลฝอย การใช้เครื่องทุ่นแรง เป็นต้น จากการวิจัยของสำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร พบว่า พฤติกรรมของพนักงานเก็บขน โดยเฉพาะการแยกขยะมูลฝอย ใช้เวลาถึงร้อยละ 40 ของเวลาทั้งหมดในการเก็บขน

การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยให้ครอบคลุมพื้นที่บริการ อาจทำได้หลายวิธี อาทิ

- จัดหาอุปกรณ์ในการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยให้เพียงพอ และสอดคล้องกับปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชน และควรจัดให้มีระบบการเก็บรวบรวมขนส่งของเสียอันตรายจากชุมชน (อาทิ ภาชนะรองรับ รถยนต์บรรทุกของเสีย รวมทั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ) แยกต่างหากจากระบบการเก็บรวบรวมขนส่งขยะมูลฝอยทั่วไป

- รณรงค์ประชาสัมพันธ์และปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทิ้งขยะมูลฝอยในสถานที่และภาชนะรองรับที่จัดเตรียมไว้

- ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยให้เหมาะสมกับพื้นที่

- กำหนดจำนวนรถเก็บขนขยะมูลฝอยให้เหมาะสมกับปริมาณที่จัดเก็บในพื้นที่ และกำหนดเส้นทางการเก็บขนให้สอดคล้องกับปริมาณขยะมูลฝอย

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอย โดยมีการกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขตามความเหมาะสม

3) แก้ไขปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยโดยการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในลักษณะรวมศูนย์ หรือมีการใช้บริการสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันกับ อปท. ใกล้เคียง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย โดยให้มีการรวมกลุ่มของท้องถิ่น (cluster) เพื่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยแบบผสมผสานที่เน้นการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ในรูปของปุ๋ยและผลิตกระแสไฟฟ้า หรือเทคโนโลยีอื่นที่เหมาะสม

การเพิ่มสมรรถนะในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในลักษณะรวมศูนย์ ทำได้โดย

- อปท.รวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอย
- อปท.ที่มีการรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยแล้ว ควรเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับที่ดินและแผนงาน/โครงการศึกษาออกแบบระบบโดยใช้เทคโนโลยีแบบผสมผสานที่เน้นการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด แผนด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ รวมทั้งการทำความเข้าใจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ
- อปท.ที่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ<sup>120</sup> ให้ดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบกำจัดขยะมูลฝอยเดิมให้สามารถยกระดับขึ้นเป็นศูนย์จัดการขยะมูลฝอยและรองรับขยะมูลฝอยจาก อปท.ใกล้เคียงได้<sup>121</sup>

#### 4) ประสิทธิภาพในการกำจัดขยะมูลฝอย

การก่อสร้างสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยส่วนใหญ่มักจะถูกต่อต้านทั้งที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชุมชน สาเหตุที่ประชาชนมักต่อต้านเนื่องจากเกรงว่าจะมีปัญหารีแวกกลิ่น การรั่วไหลของน้ำชะมูลฝอย และการเข้าในพื้นที่ของรถขนขยะมูลฝอย ดังนั้น การดำเนินการดูแลและเดินระบบกำจัดขยะมูลฝอย จึงต้องมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องมีการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำใต้ดินบริเวณสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเป็นระยะเพื่อเป็นการตรวจสอบประสิทธิภาพของสถานที่กำจัด และนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยต่อไป

การเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดขยะมูลฝอย ทำได้โดย

- อบรมการดูแลและเดินระบบให้กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของ อปท.
- จัดทำแผนงานการฟื้นฟูสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และดำเนินการฟื้นฟูเพิ่มประสิทธิภาพระบบ

#### 5) เพิ่มรายได้จากการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

อปท.แต่ละแห่ง มักประสบปัญหารายได้ที่ได้จากการให้บริการจัดการขยะมูลฝอยต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจริงมาก ทำให้เป็นอุปสรรคในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาหาแนวทางที่จะเพิ่มรายได้จากการให้บริการ อาทิ

<sup>120</sup> สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555.

<sup>121</sup> สัมภาษณ์เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555.

- จัดฝึกอบรมการใช้โปรแกรมประยุกต์แนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอยเชิงพื้นที่

- ศึกษาต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอย เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนและกำหนดค่าบริการ

- ลดต้นทุนการจัดการขยะมูลฝอยด้วยการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยจากต้นทาง

- ปรับปรุงระบบการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ เช่น ให้สัมปทานหรือจัดจ้างภาคเอกชนให้ทำการเก็บค่าบริการให้ ขยายฐานการจัดเก็บให้ครอบคลุมเขตการให้บริการมากขึ้น ปรับเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมอย่างเหมาะสม ซึ่งควรนำหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาประยุกต์และต้องพิจารณา “ความสามารถในการจ่าย” ควบคู่ไปด้วย

ให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนและให้ความร่วมมือในการจ่ายค่าบริการ

แนวทางในการเพิ่มรายได้ เทศบาลเมืองเกาะสมุยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

1. ปรับปรุงและสร้างแรงจูงใจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยให้ครอบคลุมพื้นที่ โดยอาจส่งเสริมให้ชุมชนดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

2. ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้โปรแกรมประยุกต์ของกรมควบคุมมลพิษ ในการคำนวณอัตราค่าบริการจัดการขยะมูลฝอย

3. ควรมีการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่จากแหล่งต่าง ๆ อาทิเช่น ร้านรับซื้อของเก่า ธนาคารขยะ<sup>122</sup> เป็นต้น เพื่อนำกลับมาคำนวณเป็นอัตราการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจริงต่อคนต่อวัน กับจำนวนประชากรในพื้นที่เพื่อเปรียบเทียบกับปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในปีที่ผ่านมา และคิดเป็นค่าใช้จ่ายที่ลดลงจริงของแต่ละพื้นที่

กล่าวโดยสรุป จากแนวนโยบายภาครัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน โดยเลือกพื้นที่ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบนฝั่งอันดามัน คือ

<sup>122</sup> สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และพื้นที่ในเขตภาคใต้ตอนบนฝั่งอ่าวไทย คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า

### 1. แนวนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

จากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสารและวิจัยภาคสนาม พบว่า แนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นโยบายสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2549 ซึ่งถือเป็นนโยบายแม่บทของประเทศที่วางหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกประเภทให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และสอดคล้องตามหลักสากลของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญให้องค์กรภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลด้วย โดยมุ่งเน้นให้ภาคเอกชน ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องและโปร่งใส และเป็นธรรมกับทุกภาคส่วน

สำหรับแนวนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น พบว่า แนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเห็นว่า จังหวัดภูเก็ตมีสภาพพื้นที่เป็นเกาะที่มีพื้นที่ขนาดเล็กประกอบกับเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของโลก ทำให้การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ต้องเข้าไปมีบทบาทอำนาจหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือทางจังหวัดในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกัน โดยเฉพาะจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งที่ถือว่ามีปริมาณขยะและสิ่งปฏิกูลที่สูงมาก ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่มีปริมาณนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาพักผ่อนและทำกิจกรรมในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ตปีละหลายล้านคน ซึ่งผลพวงจากการทำกิจกรรมและการ



พักผ่อนของนักท่องเที่ยวดังกล่าวทำให้มีปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ซึ่งในปัจจุบันทางภาครัฐในภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ เทศบาลนครภูเก็ต ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต้องมีการวางแผนและทิศทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่มีปริมาณที่มากในแต่ละวัน จึงจำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีและงบประมาณ บุคลากร จำนวนมากในการรองรับและบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

รวมถึงการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลเมืองกระบุรี เทศบาลเมืองป่าตอง เป็นต้น ในการวางแผนร่วมกันในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของจังหวัดภูเก็ต สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตนั้นถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกับองค์การภาครัฐอื่น โดยเฉพาะการสนับสนุนด้านงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนเทศบาลนครภูเก็ตเพื่อก่อสร้างโรงเผาขยะที่มีประสิทธิภาพสูงในการรองรับปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้เป็นจำนวนมาก โดยถือเป็นนโยบายเร่งด่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7) ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของตนในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากแนวทางของกฎหมายดังกล่าวถือเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปมีบทบาทและกำหนดทิศทางการวางนโยบายรวมถึงแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมในพื้นที่ด้วย

นอกจากนี้กฎหมายโดยตรงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น

ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นด้วย

## 2. แนวนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

สำหรับแนวนโยบายของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น เป็นแนวนโยบายเดียวกันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต แต่นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้กำหนดให้เป็นแนวนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เทศบาลเมืองเกาะสมุย เป็นต้น แต่มิได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ หรือเป็นแนวนโยบายหลัก เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ ประกอบด้วยแต่ละพื้นที่ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่มีความสามารถในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลคืออยู่แล้ว ซึ่งมีเพียง 3 พื้นที่ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งได้แก่ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอสมุย และเทศบาลเมืองนาสาร อำเภอนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี แต่ทั้งสามพื้นที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบ ต่างก็มีแนวนโยบายและแผนปฏิบัติการรองรับปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่กำลังประสบปัญหาอยู่แล้ว

แต่ปัญหาที่จำเป็นเร่งด่วนสำคัญสำหรับพื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันคือ การหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตลอดจนการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องให้ถูกสุขลักษณะ ซึ่งในปัจจุบันการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ตามมา

ดังนั้น ปัจจุบันสิ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ต้องร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทางจังหวัดสุราษฎร์ธานี คือการจัดหาสถานที่และก่อสร้างโรงเผาขยะที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้เป็นไปตามหลักสุขาภิบาลชุมชนด้วย ดังนั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2560 ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ตั้งงบประมาณเพื่อจัดหาสถานที่และก่อสร้างโรงเผาขยะขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพในการรองรับปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจำนวนมาก ๆ รวมถึงการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติ

การเพื่อลดและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้มีประสิทธิภาพ<sup>123</sup> เพื่อรองรับปริมาณขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เพิ่มขึ้นในอนาคตด้วย

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น เป็นบทบัญญัติกฎหมายเดียวกันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดต้องถือปฏิบัติเหมือนกัน

---

<sup>123</sup> สัมภาษณ์เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555.

## บทที่ 6

### สรุปและข้อเสนอแนะ

จากลักษณะแนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถือเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดชุมชนและประชาชนมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ด้วยลักษณะพื้นที่ที่รับผิดชอบที่ใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่สามารถกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้ชัดเจนเหมือนเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้นบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีบทบาท อำนาจหน้าที่เสมือนองค์กรภาครัฐผู้ส่งเสริม สนับสนุน ด้านงบประมาณ ค่าใช้จ่าย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีหน้าที่บริหารจัดการอยู่แล้ว ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ร้องขอหรือมีโครงการร่วมกัน

ซึ่งจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติดังกล่าว ทำให้แนวนโยบายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไม่ได้ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติมากนัก โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 45 (7) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลด้วย โดยถือเป็นภารกิจสำคัญที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดต้องถือปฏิบัติ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ โดยแนวทางของการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต้องพิจารณาถึงศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สามารถกระทำได้ ภายใต้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่สำคัญการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตจังหวัด ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและแย่งหน้าที่กันทำ แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและบทบัญญัติตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน แต่เพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติให้มีความชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดกรอบของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

### ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ศึกษาวิจัย ทั้งในจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวมถึงจังหวัดอื่น ๆ ที่สามารถนำไปเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบได้ ผู้วิจัยจึงเสนอแนะดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดภูเก็ต ควรมีการวางแผนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวมให้ครอบคลุมถึงปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในทุก ๆ ด้าน เช่น การจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตรายจากชุมชน และมูลฝอยติดเชื้อ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดภูเก็ต ควรมีการผลักดัน/กำกับให้มีการดำเนินกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการฯ ที่ได้จัดทำไว้อย่างต่อเนื่อง และควรจัดทำรายละเอียดของแผนปฏิบัติการฯ ให้ครอบคลุมการดำเนินงานในทุก ๆ ด้าน อาทิเช่น

- แผนการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ และสร้างการมีส่วนร่วม
- แผนการดูแลและเดินระบบกำจัดมูลฝอย
- แผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย
- แผนการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอย

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดภูเก็ต ควรมีการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแบบรวมศูนย์ (MOU) และควรมีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามที่ได้จัดตั้งงบประมาณ และให้มีการดำเนินกิจกรรมตามแผนการที่กำหนดไว้ และเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักสากล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละพื้นที่เป็นผู้ประสานงานหลัก เพื่อจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการร่วมกัน

4. จากการศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสารและวิจัยภาคสนาม พบว่า วิธีบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานีและ

จังหวัดภูเก็ตนั้น ควรมีแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละพื้นที่รับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานหลักในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมทั้งเขตพื้นที่จังหวัด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบของ “สหการ” เป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ สหการดังกล่าวถือเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายมหาชน ซึ่งสามารถดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยงบประมาณของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจและวิธีปฏิบัติงานคล่องตัว ทำให้สามารถบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละพื้นที่เป็นผู้ถือหุ้นในการดำเนินงานเป็นหลัก

โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินการและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัดดังนี้

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินการ
  - 1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
  - 1.2 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ
  - 1.3 นายกเทศมนตรีเทศบาลนครของจังหวัด เป็นกรรมการ
  - 1.4 นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบลคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ
  - 1.5 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
  - 1.6 ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
  - 1.7 ปลัดจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ
2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร
  - (1) กำหนดเป้าหมาย นโยบาย แผนงาน กำกับการ และให้คำแนะนำการปฏิบัติงาน
  - (2) กำหนดวิธีการปฏิบัติงาน ระเบียบวิธีงบประมาณ ระเบียบวิธีว่าด้วยการเงิน และระเบียบวิธีอื่น ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน
  - (3) กำหนดค่าบริการกำจัดขยะ วิธีการในการคำนวณค่าบริการ โดยใช้สัดส่วนของปริมาณขยะมูลฝอยหรือวิธีคำนวณอื่น ๆ
  - (4) กำหนดค่าตอบแทนของบุคลากรของระบบ นอกจากนี้ที่ได้รับจากหน่วยราชการต้นสังกัด

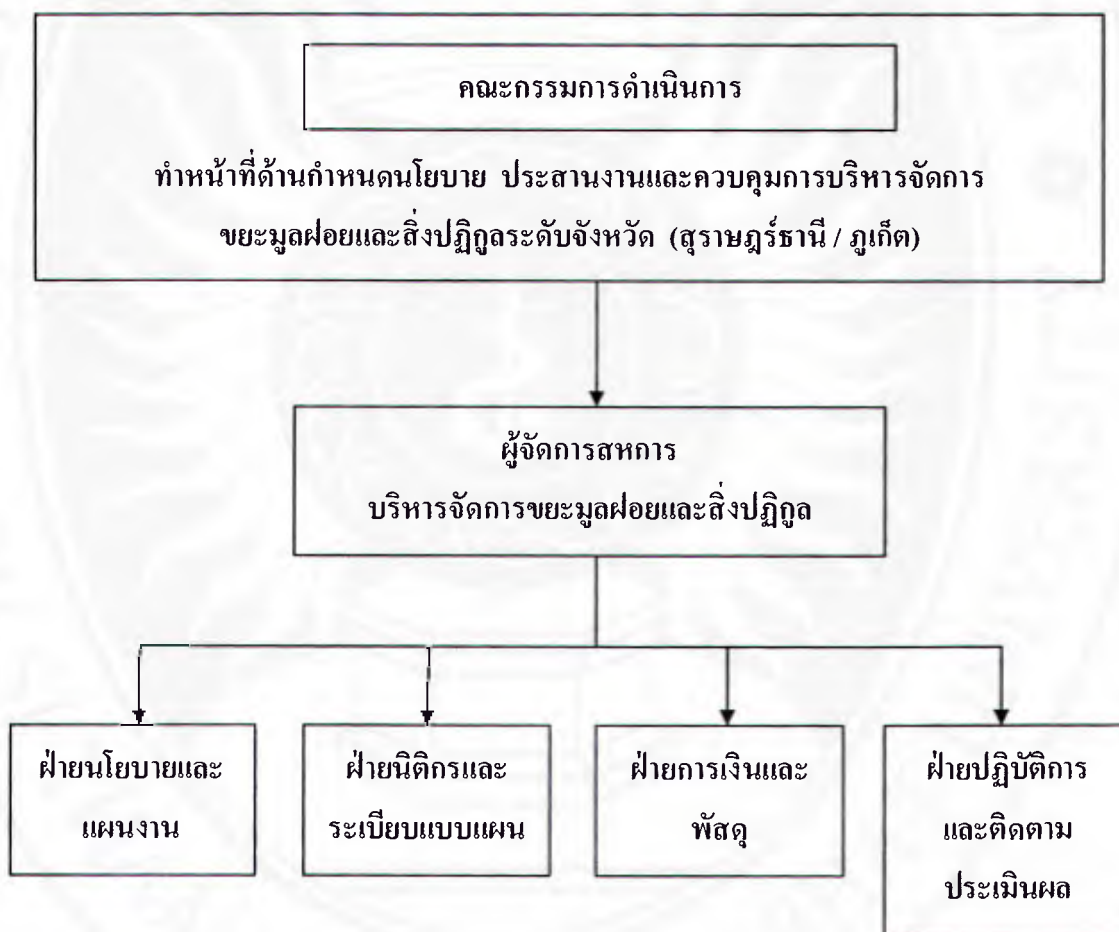
(5) ว่าจ้าง แต่งตั้งถอดถอน ผู้บริหารสหกรณ์ กรณีจ้างให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (ผู้จัดการสหกรณ์)

(6) มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกที่ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(7) กำกับดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานในรอบ 3 ปี

### โครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์

รูปแบบขององค์กรสหกรณ์อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามแต่คณะกรรมการบริหารของสหกรณ์จะเห็นสมควร สำหรับหน้าที่รับผิดชอบของการบริหารกิจการมอบให้ผู้จัดการสหกรณ์ดำเนินการ โดยมีโครงสร้างของการจัดองค์กรดังนี้



รูปแบบวิธีดำเนินการของสหกรณ์บริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด

1. ด้านการลงทุน เป็นการร่วมลงทุนตามสัดส่วนที่เหมาะสม อาจกำหนดจากจำนวนประชากร ครัวเรือน สถานประกอบการ หรือโรงงานรวมทั้งขนาดพื้นที่ หรือสภาพปัญหาของการจัดเก็บและการกำจัด สำหรับการลงทุนที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากของระบบการกำจัดขยะ รัฐบาลควรช่วยเหลือด้านงบประมาณ หรือเงินกู้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ แล้วร่วมรับผิดชอบสภาพหนี้ร่วมกัน ส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและซ่อมบำรุงนั้นให้เป็นภาระขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ด้านงบประมาณ ควรมีการกำหนดเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของสหการเอง โดยให้มีการจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อให้สหการสามารถเลี้ยงตัวได้ ในด้านการดำเนินการนั้นสหการไม่จำเป็นต้องอิงอยู่กับระบบเทศบาลอย่างเคร่งครัด เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน

3. ด้านบุคลากร ให้มีการโอนย้ายข้าราชการ หรือลูกจ้างบางส่วนที่รับผิดชอบด้านการรักษาความสะอาดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการสรรหาบุคลากรเข้ามาเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างและผู้จัดการสหการ ให้เป็นไปตามนโยบายและภายใต้การอนุมัติของคณะกรรมการดำเนินการ

4. ด้านการติดตามควบคุมการบริหาร ให้คณะกรรมการดำเนินการสหการเป็นผู้ควบคุมผู้จัดการสหการ ในการดำเนินงานจัดการขยะ โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ หรือนักวิชาการ ท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการดำเนินการสหการ ซึ่งมีวาระของตำแหน่งเป็นคราว ๆ ไป

จากลักษณะการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลใน โครงสร้างและลักษณะของสหการดังกล่าวข้างต้น จะสามารถทำให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มีแนวทางการบริหารจัดการโดยรวมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพได้ดีขึ้น และทำให้การทำบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตอบสนองความต้องการท้องถิ่นและชุมชนได้อย่างแท้จริง



(ร่าง)

**บันทึกหลักการและเหตุผล****ประกอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต****เรื่อง การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด**

พ.ศ. ....

**หลักการ**

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติ เพื่อบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

**เหตุผล**

โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความจำเป็นต้องบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติขึ้น

-ร่าง-

**ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต**  
**เรื่อง การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด**

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (สุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต) จึงได้ตราข้อบัญญัตินี้ขึ้นไว้โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต) และผู้ว่าราชการจังหวัด (สุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต) ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 บัญญัตินี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต) เรื่อง การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด พ.ศ. ....”

ข้อ 2 ข้อบัญญัติให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ..... เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต) เป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ มีอำนาจออกประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

**หมวด 1**

**ความทั่วไป**

ข้อ 5 ในข้อบัญญัตินี้

“คณะกรรมการดำเนินการสหการ” หมายถึง คณะบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“การบริหารจัดการ” หมายถึง การกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“ผู้จัดการสหการ” หมายถึง ผู้ทำหน้าที่จัดการ ควบคุม ดูแล หรือปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ เกี่ยวกับการบริการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในเขตจังหวัด

“เจ้าพนักงาน” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายนี้

“ขยะมูลฝอย” หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถูพลาสติก ภาชนะใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมตลอดสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด หรือที่อื่น ๆ

“สิ่งปฏิกูล” หมายถึง อุจจาระ ปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

## หมวด 2

ข้อที่ 6 องค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินการสหการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (2) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครของจังหวัด เป็นกรรมการ
- (4) นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ
- (5) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
- (6) ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
- (7) ปลัดจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อที่ 7 คณะกรรมการดำเนินการสหการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดเป้าหมาย นโยบาย แผนปฏิบัติงาน กำกับดูแล และให้คำแนะนำการปฏิบัติงานการบริหารจัดการขยะมูลฝอยระดับจังหวัด
- (2) กำหนดวิธีการปฏิบัติงาน ระเบียบวิธีงบประมาณ ระเบียบวิธีว่าด้วยการเงิน และระเบียบวิธีอื่น ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน
- (3) กำหนดค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล วิธีการในการคำนวณค่าบริการ โดยใช้สัดส่วนของปริมาณขยะมูลฝอยหรือวิธีคำนวณอื่น ๆ
- (4) กำหนดค่าตอบแทนของผู้จัดการสหการและเจ้าหน้าที่ดำเนินการ
- (5) ว่าจ้าง แต่งตั้ง ถอดถอน ผู้จัดการสหการ
- (6) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานในรอบ 3 ปี

ข้อ 8 สหการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัดประกอบด้วย

- (1) สำนักอำนวยการ
- (2) ฝ่ายนโยบายและแผนปฏิบัติการ
- (3) ฝ่ายนิติการเจ้าหน้าที่
- (4) ฝ่ายการเงินและพัสดุ
- (5) ฝ่ายปฏิบัติการและติดตาม ประเมินผล

ข้อ 9 คณะกรรมการดำเนินการสหการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัดอำเภอพิจารณาร่วมลงทุนตามสัดส่วนที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัดโดยพิจารณาจากจำนวนประชากรแต่ละพื้นที่ ครั้วเรือน สถานประกอบการหรือโรงงานทั้งขนาดพื้นที่ หรือสภาพปัญหาของการจัดเก็บและการกำจัด

ข้อ 10 คณะกรรมการดำเนินการสหการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมีอำนาจกำหนดค่าใช้จ่าย งบประมาณตามความเหมาะสม รวมถึงการบริหารจัดการด้านบุคลากรเพื่อควมมีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัด

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สุราษฎร์ธานี / ภูเก็ต

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
วิญญูชน, 2554.
- กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน  
ของประเทศไทย พ.ศ. 2542. หน้า 1-20.
- กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน  
ของประเทศไทย. บริษัท มีเดีย ไกด์ จำกัด กรุงเทพฯ 2542.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ระบบการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร:  
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2542.
- ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2549.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คู่มือการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ  
คุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เล่ม 8 : การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 2539.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,  
2542
- ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น กรมการปกครอง. คู่มือการจัดการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำกลับมาใช้  
ประโยชน์ (ม.ป.ป.) 2539.
- สำนักนายกรัฐมนตรี, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
พ.ศ. 2540 – 2559 กรุงเทพมหานคร : ทำเนียบรัฐบาล , 2540.
- อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว พิมพ์ครั้งที่ 1  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ แชนท โฟร์ พรินติ้ง จำกัด, 2552.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,  
2550.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงศ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
วิญญูชน , 2549.

Coninck.P.D., et, at, **Citizen Involvement in Waste Management : An Application of the STOPER Model Via An Informed Consensus Approach, Environmental Management**, 23 p 87 – 94.

<http://www.phuketcity.org/organized.php>

<http://www.phuketcity.go.th/content/mission/1>

[www.suratpao.go.th](http://www.suratpao.go.th)

<http://www.phuketcity.org/organize.php>

[www.senate.go.th/web-seuate/research48/pdf/serie1/ko3.pdf](http://www.senate.go.th/web-seuate/research48/pdf/serie1/ko3.pdf)

## ประวัตินักวิจัย

1. ชื่อ – สกุล นายภูมิชัย สุวรรณดี  
MR.POOMCHAI SUWANDEE
2. เลขประจำตัวบัตรประชาชน 3800100373507
3. ตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์หลักสูตรนิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช
4. หน่วยงานที่สามารถติดต่อได้ โปรแกรมนิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช  
โทร. 075 – 377442
5. ที่อยู่ 45/2 หมู่ที่ 4 ถนนนคร – พรหมคีรี อำเภอเมือง  
จังหวัดนครศรีธรรมราช  
โทร. 075 – 377699 มือถือ 085 – 069976
6. ประวัติการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (นบ.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (นม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
พ.ศ. 2542  
Ph.d. (Candidate) University Utara Malasia
7. ประสบการณ์ทำงาน อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และ  
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2542  
นิติกร กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2543  
นักกฎหมายกฤษฎีกา กลุ่มกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2545
8. ประสบการณ์เกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัย โครงการศึกษาวิจัย บทบาทขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม :  
ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอน้ำพอง  
จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2538  
ผู้ช่วยนักวิจัย โครงการศึกษาวิจัยเรื่องศึกษาความเป็นไปได้ใน  
การจัดตั้งตลาดกลางพืชผลการเกษตรในจังหวัดขอนแก่น โดยสถาบันวิจัยและพัฒนา  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2539

9. ประสบการณ์ด้านการสอน เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายบริหารราชการแผ่นดินไทย  
เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ  
เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

