

บทที่ 5
สรุปและเสนอแนะ



ปัจจุบันการจัดการขยะมูลฝอยในเขตชุมชนเมืองของประเทศไทย กลายเป็นปัญหาใหญ่ของชาติที่รัฐบาลต้องกำหนดเป็นนโยบายหลัก ในเรื่องของการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเมือง สภาพปัญหาพื้นฐานในการบริหารจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นกับชุมชนเมืองของประเทศส่วนใหญ่ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล คือ ข้อจำกัดในด้านสถานะทางการคลังที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะจัดงบประมาณมาดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยได้อย่างเพียงพอ แม้รัฐบาลจะได้ก่อตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ภายใต้การบริหารจัดการของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในช่วงที่ผ่านมาการให้งบประมาณอุดหนุนยังเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และการให้เงินอุดหนุนส่วนใหญ่มักจะให้แก่ชุมชนเทศบาลซึ่งอยู่ในนโยบายพิเศษของรัฐบาล เช่น การเป็นเมืองหลัก การเป็นเมืองท่องเที่ยว การเป็นเมืองในพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น และชุมชนเมืองเหล่านั้นโดยข้อเท็จจริงมักเป็นชุมชนเมืองที่มีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งเพียงพอต่อการจะคืนเงินแก่กองทุน เป็นต้น ดังนั้นชุมชนเมืองเทศบาลส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในปัจจุบันกว่า 1100 เทศบาล จะต้องหาวิธีการบริหารจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอย ด้วยวิธีการบริหารจัดการอย่างอื่นที่เหมาะสม แทนการรอรับการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาลทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้เมื่อมองในภาพรวมของพื้นที่ การปล่อยให้สถานะการจัดการขยะมูลฝอยดำเนินการไปในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยท้องถิ่นใดมีศักยภาพก็ดำเนินการบริหารจัดการไปโดยขาดการช่วยเหลือชุมชนที่อยู่ข้างเคียง ซึ่งมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการไม่สามารถแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยให้ลุล่วงไปด้วยตนเอง แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปแต่ละปีโดยไม่มีความสามารถวางแผนล่วงหน้าในระยะยาวได้ ในที่สุดปัญหาการจัดการขยะจะขยายออกไปจนเกิดผลกระทบต่อชุมชนข้างเคียง ดังนั้นการป้องกันปัญหาจึงต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ร่วมมือกัน ไม่ควรเป็นไปในลักษณะมองการบริหารจัดการเพียงเฉพาะเขตการปกครองของตนเองเท่านั้น

สรุปผลการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ได้เสนอแนวทางการจัดการขยะโดยวิธีการจัดการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์สำหรับชุมชนเมืองขนาดเล็กที่มีอยู่จำนวนมากในประเทศไทย จะได้นำไปพิจารณาร่วมมือกันบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยในแต่ละพื้นที่ โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้ชุมชนเมืองเทศบาลในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จำนวน 6 แห่งเป็นกรณีศึกษา คือ เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลบ้านสวน เทศบาลตำบลอ่างศิลา เทศบาลตำบลบางทราย และเทศบาลตำบลคลองตำหรุ

จากการศึกษา พบว่าการจัดกลุ่มเทศบาลตามหลักเกณฑ์ความเหมาะสมด้านพื้นที่ของเทศบาลทั้ง 6 แห่ง ที่สามารถบริหารจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้หลักเกณฑ์หลายด้านประกอบกัน คือ หลักเกณฑ์ด้านความเชื่อมโยงกันของแต่ละเทศบาลทางด้านพื้นที่ หลักเกณฑ์ทางด้านระยะทางการขนส่งขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดภายในแต่ละเทศบาลไปยังสถานที่กำจัดขยะ และหลักเกณฑ์ด้านประสิทธิภาพของศูนย์กำจัดขยะ ซึ่งกลุ่มของเทศบาลในเขตอำเภอเมืองชลบุรีที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยร่วมกัน สามารถจัดได้ 2 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วยเทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลตำบลบางทรายและเทศบาลตำบลบ้านสวน ซึ่งทั้งสองเทศบาลมีพื้นที่ติดต่อกันและต่อเนื่องกัน มีพื้นที่รวมกัน 27.067 ตารางกิโลเมตร ในปี 2542 ปี 2552 และปี 2562 จะมีประชากรรวมกัน จำนวน 120,571 คน 131,650 คน และ 144,300 คน ตามลำดับ

กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วยเทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลอ่างศิลา และเทศบาลตำบลคลองตำหรุ ทั้งสองเทศบาลมีพื้นที่ติดต่อกันและต่อเนื่องกัน มีพื้นที่รวมกัน 48.66 ตารางกิโลเมตร ในปี 2542 ปี 2552 และปี 2562 จะมีประชากรรวมกัน จำนวน 63,557 คน 87,030 คน และ 121,050 คน ตามลำดับ

สำหรับการศึกษาวិธีการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ศึกษารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า วิธีการบริหารจัดการขยะมูลฝอยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นในรูปแบบ "สหการ" เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด คือ สามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยครอบคลุมพื้นที่เทศบาลที่ร่วมมือกันได้ ในขณะที่รูปแบบอื่นๆ มีข้อจำกัดสามารถดำเนินกิจการได้เฉพาะภายในเขตเทศบาล สหการเป็นองค์กรมหาชนอิสระมีฐานะ เป็นนิติบุคคลแยกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดอิสระในการดำเนินการมีงบประมาณของตนเอง สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำนิติกรรมสัญญา หรือก่อนนิติสัมพันธ์ได้โดยตรง ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และเนื่องจากเป็นองค์กรมหาชนและอยู่ในภาครัฐ มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม จึงสามารถมีอำนาจหน้าที่และสิทธิพิเศษบางประการจากรัฐในการดำเนินกิจการ เช่น การได้รับสิทธิในการยกเว้นภาษี เป็นต้น

จากรูปแบบ "สหการ" ที่จะใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยความร่วมมือกันของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการจัดกลุ่มเทศบาลในเขตอำเภอเมืองที่มีความเหมาะสมทางด้านพื้นที่ที่จะสามารถร่วมกันจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเสนอแนะให้จัดตั้ง "สหการ" เพื่อบริหารจัดการขยะมูลฝอยร่วมกัน 2 สหการ คือ

สหการ ที่ 1 ประกอบด้วยเทศบาลเมืองชลบุรีเทศบาลตำบลบางทราย และเทศบาลตำบลบ้านสวน ร่วมกันจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มีขอบเขตพื้นที่ให้บริการครอบคลุมเทศบาลเมืองชลบุรีเทศบาลตำบลบางทราย และเทศบาลตำบลบ้านสวน มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชลบุรี ที่ตำบลหนองเหียง อำเภอพนัสนิคม เป็นสถานที่กำจัดขยะร่วมกัน

สหการ ที่ 2 ประกอบด้วยเทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลอ่างศิลา และเทศบาลตำบลคลองตำหรุ ร่วมกันจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มีขอบเขตพื้นที่ให้บริการครอบคลุมเทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลอ่างศิลา

และเทศบาลตำบลคลองตำหรุ มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแสนสุข ที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา เป็นสถานที่กำจัดขยะร่วมกัน

องค์ประกอบของคณะกรรมการสหการและอำนาจหน้าที่

การจัดตั้งสหการนี้กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละเทศบาล รวมทั้งภาคเอกชนและนักวิชาการท้องถิ่น เพื่อร่วมกันวางแผนและกำหนดนโยบายในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ โดยเฉลี่ยความรับผิดชอบของงบประมาณ ตามความเหมาะสมของเทศบาล ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹

5.4.3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสหการ

- (1) ประธานกรรมการ
- (2) รองประธานกรรมการ
- (3) กรรมการ
- (4) กรรมการและเลขานุการ

5.4.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

- (1) กำหนดเป้าหมาย นโยบาย แผนงาน กำกับกร และให้คำแนะนำการปฏิบัติงาน
- (2) กำหนดวิธีการปฏิบัติงาน ระเบียบวิธีงบประมาณ ระเบียบวิธีว่าด้วยการเงิน และระเบียบวิธีอื่นๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน
- (3) กำหนดค่าบริการกำจัดขยะ วิธีการในการคำนวณค่าบริการ โดยใช้สัดส่วนของปริมาณขยะมูลฝอยหรือวิธีคำนวณอื่นๆ
- (4) กำหนดค่าตอบแทนของบุคลากรของระบบ นอกจากนี้ได้รับจากหน่วยราชการต้นสังกัด
- (5) ว่าจ้าง แต่งตั้งถอดถอน ผู้บริหารสหการ กรณีจ้างให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (ผู้จัดการสหการ)

¹ จักรกฤษณ์ นรมิตินดูการ และคณะ, การบริหารโครงการพัฒนาแบบผสมผสานในประเทศไทย การแสวงหาตัวแทนที่เหมาะสม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. 2537), หน้า 16.

(6) มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ อีกที่ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

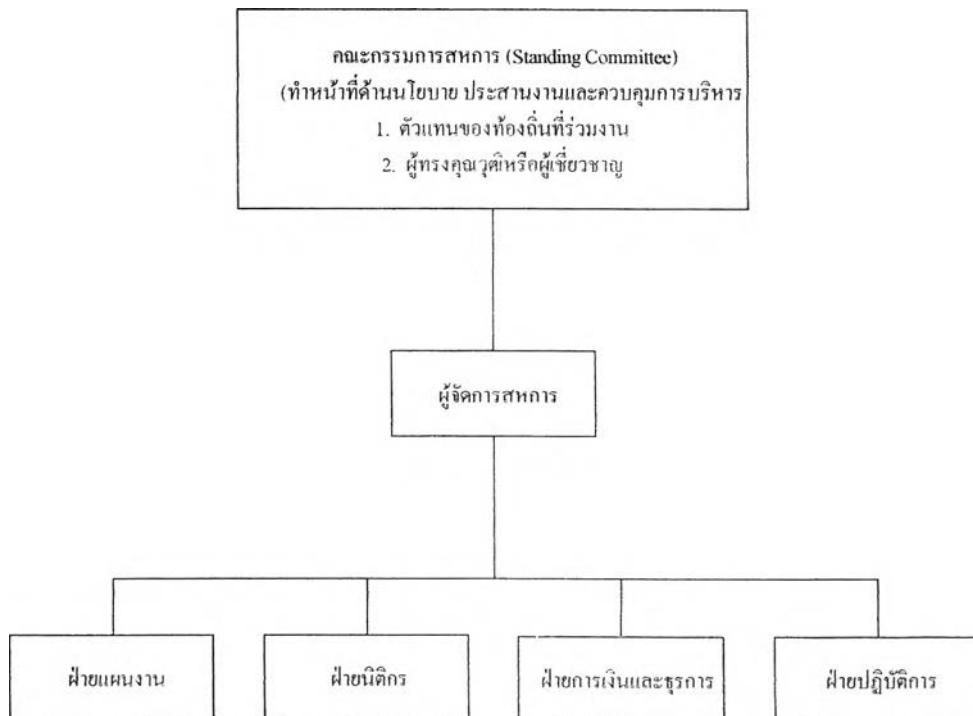
(7) กำกับดูแลและติดตามประเมินผล

โครงสร้างการจัดองค์กรของสหการ

รูปแบบองค์กรสหการอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามแต่คณะกรรมการบริหารของสหการจะเห็นสมควร สำหรับหน้าที่รับผิดชอบของการบริหารกิจการมอบให้ผู้จัดการสหการดำเนินการ โดยมีโครงสร้างของการจัดองค์กรดังนี้

แผนภาพที่ 2 ตัวแบบการจัดองค์กรสหการ

ตัวแบบการจัดองค์กรของสหการ



ที่มา : จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ พ.ศ. 2537

รูปแบบวิธีดำเนินการของสหการ

1. ด้านการลงทุน เป็นการร่วมลงทุนตามสัดส่วนที่เหมาะสม อาจกำหนดจาก จำนวนประชากร ครัวเรือน สถานประกอบการ หรือโรงงานรวมทั้งขนาดพื้นที่ หรือสภาพปัญหาของการจัดเก็บและการกำจัด สำหรับการลงทุนที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากของระบบการกำจัดขยะ รัฐบาลควรช่วยเหลือด้านงบประมาณ หรือเงินกู้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ แล้วร่วมรับผิดชอบสภาพหนี้ร่วมกัน ส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและซ่อมบำรุงนั้นให้เป็นภาระของเทศบาล
2. ด้านงบประมาณ ควรมีการกำหนดเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของสหการเองโดยให้มีการจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อให้สหการสามารถเลี้ยงตัวได้ ในด้านการดำเนินการนั้น สหการไม่จำเป็นต้องอิงอยู่กับระบบเทศบาลอย่างเคร่งครัด เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน
3. ด้านบุคลากร ในขั้นต้นให้มีการโอนย้ายข้าราชการ หรือลูกจ้างบางส่วนที่รับผิดชอบด้านการรักษาความสะอาดของเทศบาลมาเป็นผู้ปฏิบัติงานของสหการ ส่วนการสรรหาบุคลากรเข้ามาเป็นพนักงานหรือลูกจ้างและผู้จัดการสหการ ให้เป็นไปตามนโยบายและภายใต้การอนุมัติของคณะกรรมการสหการ
4. ด้านการติดตามควบคุมการบริหาร ให้คณะกรรมการสหการเป็นผู้ควบคุมผู้จัดการสหการ ในการดำเนินงานจัดการขยะ โดยให้มีผู้แทนของเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิ หรือนักวิชาการท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการสหการ ซึ่งมีวาระของตำแหน่งเป็นคราว ๆ ไป

ข้อเสนอแนะ

ในการจัดการขยะโดยวิธีการจัดการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีรูปแบบวิธีการในการร่วมมือกัน มีกฎหมายรองรับในอำนาจหน้าที่ให้สามารถกระทำได้แต่ในทางปฏิบัติจะต้องการความช่วยเหลือสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพราะในสภาพความเป็นจริงยังมีเทศบาลอีกกว่าพัน เทศบาลที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะช่วยตนเองได้เนื่องจากความไม่เข้มแข็งทางด้านฐานะการคลัง แนวทางการจัดการขยะโดยวิธีการจัดการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองชลบุรี จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้านการจัดการของสหการ

1. เสนอแนะให้ใช้สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลที่มีอยู่ในขณะนี้ เป็นสถานที่กำจัดขยะร่วมกันของสหการ เนื่องจากสถานที่กำจัดขยะเป็นปัจจัยที่สำคัญของความสำเร็จในการจัดตั้งสหการเพื่อบริหารจัดการขยะมูลฝอย ดังนี้

1.1 ใช้สถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองชลบุรี ที่ตำบลหนองเหียง อำเภอพนัสนิคม จำนวน พื้นที่ 97 ไร่ เป็นสถานที่กำจัดขยะ และทำการจัดหาสถานที่ขนถ่ายขยะมูลฝอยของสหการที่ 1 ซึ่งเป็นการจัดตั้งสหการร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองชลบุรีกับเทศบาลตำบลบางทราย และเทศบาลบ้านสวน

1.2 ใช้สถานที่กำจัดขยะของเทศบาลตำบลแสนสุข ที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชาจำนวนพื้นที่ 172 ไร่ เป็นสถานที่กำจัดขยะของสหการที่ 2 ซึ่งเป็นการจัดตั้งสหการร่วมกันระหว่างเทศบาลตำบลแสนสุขกับเทศบาลตำบลอ่างศิลา และเทศบาลคลองตำหรุ

2. ในการจัดตั้งสหการของเทศบาลในเขตอำเภอเมืองชลบุรี รัฐบาลควรออกมาให้การสนับสนุนด้านงบประมาณโดยให้เงินอุดหนุน ในกรณีดังต่อไปนี้

2.1 มอบเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยให้แก่ เทศบาลเมืองชลบุรี เพื่อนำสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองชลบุรีที่ ตำบลหนองเหียงอำเภอพนัสนิคม มาเป็นทรัพย์สินของสหการที่ 1 เมื่อเริ่มการจัดตั้งสหการ ที่ 1 ระหว่างเทศบาลเมืองชลบุรีกับเทศบาลตำบลบางทราย

2.2 มอบเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยให้แก่ เทศบาลตำบลแสนสุข เพื่อนำสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลตำบลแสนสุขที่ ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา มาเป็นทรัพย์สินของสหการที่ 2 เมื่อเริ่มการจัดตั้งสหการ ที่ 2 ระหว่างเทศบาลตำบลแสนสุขกับเทศบาลตำบลอ่างศิลา

3. รัฐบาลควรให้สิทธิพิเศษในการยกเว้นภาษีในระยะ 10 ปีแรก และควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการจัดการร่วมกัน