

การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย
ว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

นางสาวชิตา อินต๋น



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Sewage and waste Management of the Municipalities in Accordance with the Law
on the Maintenance of the Cleanliness and Orderliness of the Country**

Miss Achita Intun



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง

ชื่อและนามสกุล นางสาวอชิตา อินคุ่น

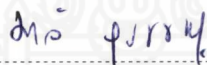
วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

ประธานกรรมการ



(อาจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์รวุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การจัดการสิ่งปลูกและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง

ผู้ศึกษา นางสาวชิตา อินต๋น **รหัสนักศึกษา** 2584000588 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ **ปีการศึกษา** 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปลูกและมูลฝอยระหว่างพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 รวมไปถึงศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการ สิ่งปลูกและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารจากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารได้แก่ กฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ เอกสารอื่นๆ ตลอดจนกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง และแหล่งที่มาอื่นๆ เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ เป็นต้น

ผลการศึกษาพบว่า การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย 2 ฉบับนั้นพบว่าการเลือกใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ มาตรการด้านกฎหมาย โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพียงฉบับเดียว บัญญัติเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นด้วย และมาตรการด้านการส่งเสริม ควรให้มีการจัดตั้งสถานที่กำจัดสิ่งปลูกและมูลฝอยโดยให้รัฐส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งสถานที่กำจัดขยะหรือศูนย์กำจัดสิ่งปลูกและมูลฝอย เพื่อให้มีสถานที่กำจัดขยะที่มีระบบถูกต้องตามมาตรฐาน

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งปลูกและมูลฝอย

Independent Study title: Sewage and waste Management of the Municipalities in Accordance with the Law on the Maintenance of the Cleanliness and Orderliness of the Country
Author: Miss Achita Intun; **ID:** 2584000588; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Malee Surachet, Associate Professor;
Academic year: 2018

Abstract

The purpose of this independent study was aimed to study the frameworks and theories of the local administration decentralization according to the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560. It also analyzed and compared the sewage and waste management outlined by the Public Health Act BE 2535 and the Cleanliness and Order Regulation Act BE 2535 including its Second Amendment BE 2560. Furthermore, the study analyzed and compared the sewage and waste management of the municipalities in Thailand and Japan.

It was a qualitative research that employed a wide variety of resources including law provisions, academic works, research papers, theses, law journals, case studies, and Internet-based information.

The study found that the Public Health Act BE 2535 and the Cleanliness and Order Regulation Act BE 2535 including its Second Amendment BE 2560 do not equally empower the municipalities to issue and enforce their local regulations. Therefore, they cause the differences in enforcing the law and order. Using a comparative analysis, it found that the Public Health Act BE 2535 is more applicable for the municipalities. It thus proposed the following solutions: Legal measures. The municipalities should solely use the Public Health Act BE 2535 to issue their local regulations because it is more applicable to the structure of Thailand's local administrative organizations. The Cleanliness and Order Regulation Act BE 2535 including its Second Amendment BE 2560 should require the provisions of public participation in the local regulations as well and Promotion measures. The central government should set up more standard waste disposal facilities because it has the budget available. A cooperation between the relevant local administrative organizations is required if the municipalities want to establish their own facilities. Their laws and regulations should be unified into a single law on establishing the waste disposal facilities. This approach should also prevent duplications and conflicts of the laws.

Keywords: Local regulations, Waste management

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากด้วยอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ ใต้แนะนำ ตรวจ แก้ไข ให้ข้อเสนอแนะ ติดตามความก้าวหน้า ในการดำเนินการศึกษาค้นคว้าอิสระให้แก่ผู้ศึกษา ผู้ศึกษาค้นคว้าขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ที่ปรึกษาเป็นอย่างยิ่ง ที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. วราภรณ์ วนาพิทักษ์ ที่กรุณาได้รับเป็น กรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระให้แก่ผู้ศึกษา โดยได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ซึ่งทำให้ การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ วิชาเอกกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ และความเอาใจใส่ ตลอดจน คำสั่งสอนที่มีค่ายิ่งต่อการศึกษาในครั้งนี้ รวมทั้งขอแนะนำต่างๆ ที่อาจารย์สิริกานต์ อยู่เรือง ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา มารดา และบุคคลในครอบครัวที่ให้โอกาส ทางการศึกษาแก่ผู้ศึกษาอย่างเต็มที่ และเป็นกำลังใจให้แก่ผู้ศึกษาด้วยดีเสมอมา

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาค้นคว้านี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ ในทางใดทางหนึ่งต่อไป หากการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้ศึกษาขออ้อมรับไว้

อชิตา อินต๋น

มกราคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
3. กรอบแนวคิดของการวิจัย	5
4. ขอบเขตการวิจัย	6
5. ระเบียบวิธีวิจัย	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี การกระจายอำนาจ และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการสิ่งปฏิภูล และมูลฝอย	7
1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	8
1.1 ความหมายและแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ	8
1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ	9
1.3 แนวคิดการกระจายอำนาจที่ให้ความสำคัญของการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)	12
1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง (Fiscal decentralization)	14
1.5 แนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)	14
1.6 แนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้หลักการ โอนอำนาจ (Devolution)	15
2. เจตนารมณ์หรือความเป็นมาของการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
3. แนวคิดและทฤษฎีภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ	17
3.1 ภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะ (public service)	17
3.2 ความหมายของการบริการสาธารณะ	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ	20
4.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค	20
4.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง	20
4.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้	21
5. เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ	21
5.1 มาตรการทางกฎหมาย	21
5.2 บุคลากรของฝ่ายปกครอง	21
5.3 ทรัพย์สินในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ	21
6. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐส่วนกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
6.1 บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs)	22
6.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs)	22
7. หลักสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลาง และท้องถิ่น	23
7.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)	23
7.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ	23
7.3 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability)	24
7.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)	24
7.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability)	24
7.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale)	24
7.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy operation units)	25
8. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการขยะ	25
8.1 ความหมายของคำว่าขยะ	25
8.2 ประเภทของขยะมูลฝอยโดยทั่วไป	26

สารบัญ (ต่อ)

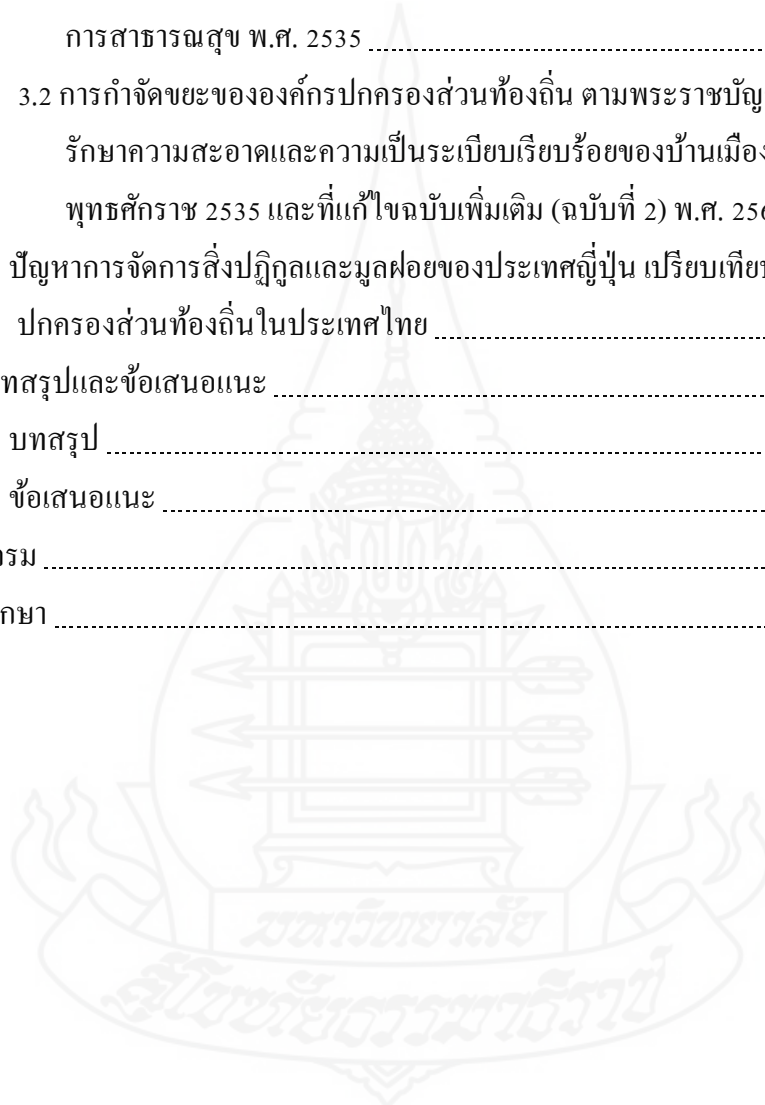
	หน้า
8.3 ประเภทของขยะมูลฝอยตามหลักวิชาการ	26
8.4 แนวคิดการจัดการขยะด้วยหลัก 3Rs (Reduce Reuse and Recycle)	27
8.5 แนวคิดขยะเหลือศูนย์ (zero waste management)	28
8.6 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP)	28
8.7 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	29
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและกรณีศึกษาของต่างประเทศ	32
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2540 – พุทธศักราช 2560	32
2. หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเรื่องการบริหารจัดการขยะ	
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง	34
3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเรื่องการบริหารจัดการขยะ	
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอน	
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	36
3.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
3.2 แผนการกระจายอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจ	37
3.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ	38
3.4 แผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	38
4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ	
การสาธารณสุขพ.ศ. 2535	39
5. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ	
รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	42
5.1 การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	42
5.2 กระบวนการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	43
6. การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	
ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)	44

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7. การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล	45
7.1 การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยเก่าตกค้างสะสม	45
7.2 การสร้างรูปแบบใหม่ในการจัดการขยะ	46
7.3 การกำหนดเป้าหมายในระดับของท้องถิ่น	46
7.4 การสร้างจิตสำนึกที่ดี	46
8. การดำเนินการตามแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)	46
9. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับขยะมูลฝอย	47
9.1 ความหมายของขยะมูลฝอย	47
9.2 การแบ่งแยกประเภทขยะมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษ	49
10. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น	50
บทที่ 4 ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	59
1. ปัญหาในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	60
1.1 การออกข้อกำหนดท้องถิ่นและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	60
1.2 การออกข้อกำหนดท้องถิ่นและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	63
2. ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย	66
2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น	66
2.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนกันหรือขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน ทางปกครอง	68

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. ปัญหาการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	70
3.1 การกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	70
3.2 การกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	74
4. ปัญหาการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	80
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	87
1. บทสรุป	87
2. ข้อเสนอแนะ	90
บรรณานุกรม	93
ประวัติผู้ศึกษา	99



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
 กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
 ของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 77



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 4.1	
สรุปภาพรวมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในระดับพื้นที่ของสำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่	72



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในเมืองเป็นปัญหาที่ทุกพื้นที่ในประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของการอุปโภคและบริโภคของประชาชนจนส่งผลให้มีสิ่งแวดล้อมและมลพิษเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยที่ผ่านมามีความพยายามจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษพบว่า ขยะมูลฝอยทั่วทั้งประเทศนั้นมีปริมาณขยะมูลฝอย 22.51 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 82 และขยะมูลฝอยที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,776 แห่ง พบว่าร้อยละ 46 มาจากองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 38 มาจากเทศบาล และร้อยละ 16 มาจากกรุงเทพมหานคร¹ จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าปริมาณขยะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการบริหารจัดการขยะ เนื่องจากมีปัญหาในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับขยะ ตลอดจนสถานที่กำจัดขยะที่กำจัดขยะมูลฝอยมีปริมาณไม่เพียงพอ และยังมีระบบการกำจัดที่ไม่ถูกต้อง จากจำนวนที่เปิดทำการทั้งหมด 2,914 ระบบ ซึ่งดำเนินการอย่างถูกต้องเพียง 677 ระบบ ที่เหลือ 2,237 ระบบนั้น ยังดำเนินการไม่ถูกต้อง² ปริมาณขยะกับการกำจัดขยะจึงไม่สอดคล้องกัน ทำให้ขยะไม่ได้ลดจำนวนลงแต่ยังคงเพิ่มปริมาณมากขึ้น การกำจัดขยะไม่ถูกต้องตามระบบ ทำให้เกิดปัญหาขยะคงค้างสะสมจำนวนมาก ส่วนขยะที่นำไปรีไซเคิลได้กลับมีการรีไซเคิลนำมาใช้ประโยชน์จริงเพียง 1 ใน 4 เท่านั้น ปัญหาขยะมูลฝอยจึงเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนควรจะช่วยกันแก้ไขก่อนจะมีปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น เหตุการณ์ไฟไหม้บ่อขยะ เป็นแหล่งอาหารและแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงนำโรค เช่น แมลงวัน แมลงสาบ ยุง ฯลฯ เป็นที่ซุกซ่อนของหนูและสัตว์อื่นๆ ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและก่อให้เกิดความรำคาญทำให้เกิดมลพิษแก่อากาศ ขยะมูลฝอยที่กองทิ้งไว้ในเขตชุมชน หรือที่กองทิ้งไว้ในแหล่งกำจัด ซึ่งไม่มีการฝังกลบ หรือขณะที่ทำการเก็บขนโดยพาหนะที่ไม่มีการปกปิดอย่างมิดชิด ขยะมูลฝอยเหล่านั้นส่งกลิ่นเหม็นน่ารังเกียจออกมาเศษชิ้นส่วนของขยะมูลฝอยจะสามารถปลิวไปในอากาศ

¹ รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษ ค้นจาก <http://www.pcd.go.th>

² “เรื่องเดียวกัน”

ทำให้เกิดความสกปรกแก่บรรยากาศ ซึ่งมีผลต่อสุขภาพของมนุษย์และความสกปรกให้กับบริเวณข้างเคียงได้ นอกจากนี้ขยะมูลฝอยที่กองทิ้งไว้นานๆจะมีก๊าซที่เกิดจากการหมักขึ้น ได้แก่ ก๊าซชีวภาพ ซึ่งติดไฟหรือเกิดระเบิดขึ้นได้ และก๊าซไข่เน่า (ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์) ซึ่งมีกลิ่นเหม็น เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวเป็นตัวอย่างชี้ให้เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม จำเป็นจะต้องได้รับการบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้ปัญหาลingkunganและมลพิษขยายตัวและรุนแรงมากยิ่งขึ้น กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ โดยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 โดยได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในระดับท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการขยะ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษถือเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของชุมชน เริ่มตั้งแต่การเก็บรวบรวมจนถึงการกำจัด หรือเรียกว่า “การบริหารจัดการขยะ” ซึ่งงบประมาณในการจัดการบริหารจัดการขยะนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมจากข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงยานพาหนะ ค่าจ้างพนักงานจัดเก็บขยะ ค่าสถานที่ทิ้งขยะ ค่าคัดแยกขยะ และวิธีการในการจัดการขยะ เครื่องมือที่สำคัญในการจัดการขยะชุมชนของท้องถิ่นนั้นคือ ข้อกำหนดของท้องถิ่นในการออกมาตรการทางกฎหมายที่จะสามารถบังคับใช้จัดการในชุมชนได้ ซึ่งในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษนั้นที่ผ่านมาก่อนหน้านี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บค่าขยะนั้นได้เรียกเก็บตามกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกิน 65 บาทต่อหลังคาเรือน

ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายให้มีการจัดการปัญหาขยะให้ถูกสุขลักษณะ และกำหนดให้ การแก้ไขปัญหามลพิษเป็นวาระแห่งชาติ รัฐบาลจึงเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จนมี การประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ขึ้น และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560 โดยมีการเพิ่มเติมหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม โดยในท้ายพระราชบัญญัติได้กำหนดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในส่วนของกรเก็บและขนมูลฝอยเดือนละ 150 บาท ซึ่งเป็นการกำหนด ค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้น

จากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีข้อจำกัดหลายประการและไม่มี ความชัดเจน ของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังเช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อีกทั้งการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เท่ากัน กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาในการ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวว่าจะบังคับใช้ตามกฎหมายใด ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ในการนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าเพื่อเป็นการดำเนินการให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติ ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทและทิศทางที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัต โดยคำนึงถึงผลกระทบ ที่อาจมีขึ้นจากกฎหมายให้เป็นกลไกและเครื่องมือที่จะบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม สมบูรณ์เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น ก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติใน มาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมาย เพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ ตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์

ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจน การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย³

รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้กลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการ ตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบ การดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมี ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการ แข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ด้วยความสำคัญของปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงเห็นควรศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และหลักการทั่วไปในการจัดการบริการสาธารณะในส่วนของบริหารจัดการขยะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสาระสำคัญและสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่อาจส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการขยะในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการบริหารจัดการขยะ ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการใช้บังคับกฎหมาย โดยจะได้เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหานั้นเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปโดยไม่กระทบต่อประโยชน์ สาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้และเป็นการแก้ไขปัญหาอันเกิดขึ้นจากการ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) บัญญัติว่า

“มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการ โดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ”

บังคับใช้กฎหมาย อันจะเป็นฐานทางวิชาการด้านกฎหมายที่สำคัญเพื่อการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้อย่างถูกต้อง ชัดเจน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การจัดการจัดการสิ่งปฏิกูลมูลฝอยตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

มุ่งศึกษาแนวคิดทฤษฎีหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการขยะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบัญญัติกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มุ่งศึกษาเจตนารมณ์ หลักการของการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองกับบริบทการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงการเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

5. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการศึกษาวิจัยโดยการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลเอกสาร ได้แก่กฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ เอกสารอื่นๆ ตลอดจนกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง และแหล่งที่มาอื่นๆ เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเว็บไซต์ เป็นต้น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

6.2 ได้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

6.3 ได้วิเคราะห์พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

6.4 เสนอแนวทางการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี การกระจายอำนาจ และหลักการพื้นฐาน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูล และมูลฝอย

การจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้อย่างเป็นอิสระ เพราะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282 ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการกิจการตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยหลักความเป็นอิสระนี้ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทความสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐส่วนกลางลงจึงมีการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องการกระจายอำนาจในหลายประการ ภารกิจส่วนหนึ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ต้องบริการสาธารณะแทนรัฐส่วนกลาง และรัฐส่วนกลางมอบอำนาจให้กระทำแทนได้นั้นคือการจัดการสิ่งปฏิภูล และมูลฝอยตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ผู้ศึกษาจำเป็นต้องกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย โดยการศึกษานี้มีรายละเอียดและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.1 ความหมายและแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ

มนุษย์ทุกคนล้วนมีความต้องการที่จะมีชีวิตที่เป็นสุข ปลอดภัยจากการถูกทำร้าย ทั้งในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน จึงก่อให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มคนจากเล็กไปหามาก โดยมนุษย์ ถือเป็นสัตว์สังคมที่ต้องมีการรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อพึ่งพาซึ่งกันและกัน แลกเปลี่ยนสิ่งจำเป็น ในการดำรงชีวิต ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน จึงก่อให้เกิดการรวมตัวขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “รัฐ” ขึ้น เป็นคำที่แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า “State” ภาษาเยอรมันว่า “Staat” คำต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มี ที่มาจากภาษาละตินว่า “Status” ซึ่งมีความหมายว่า สภาพที่ดำรงอยู่⁴

โดยทุกคนในรัฐยอมสละซึ่งสิทธิและเสรีภาพของตนบางประการให้รัฐทำหน้าที่ เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนตน เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขในการ ดำรงชีวิต มีความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ซึ่งในยุคเริ่มต้นผู้คนต้องการเพียงแค่ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน จนภายหลังมีการพัฒนามาเป็นความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในเวลาต่อมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าภารกิจของรัฐสมัยใหม่ได้ขยายจากการดูแลความปลอดภัย การปกป้องการรุกราน จากรัฐอื่นๆ มาเป็นความต้องการที่หลากหลายมากขึ้นทั้งในแง่ทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รัฐต้องทำหน้าที่ที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การดูแลเศรษฐกิจ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข ซึ่งล้วนแต่เป็นหน้าที่ที่รัฐสมัยใหม่ต้องกระทำ ส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐมีความยุ่งยากซับซ้อน มากยิ่งขึ้นทั้งในแง่ของพื้นที่และภารกิจ โดยรัฐจะดูแลและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชน ได้ทั่วทุกพื้นที่ที่ทุกชุมชนของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจาก อุปสรรคเรื่องของเวลา ความล่าช้า จำนวนบุคลากรของรัฐ และจำนวนงบประมาณ

ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครองจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการ ลดภาระและแบ่งเบาหน้าที่ของรัฐส่วนกลางลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยหลักการกระจายอำนาจ การปกครองเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง กระจายภารกิจของรัฐบางประเภทให้แก่องค์กรอื่น ทั้งที่เป็นภาครัฐและภาคเอกชน อันถือเป็น รากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจก็มีความสำคัญ ในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากด้วย

⁴ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, หน้า 14

1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ⁵

แนวความคิดของการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นภายในรัฐถือเป็นแนวคิดหลักในการก่อให้เกิดหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมาก่อนที่จะมีรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงเป็นการที่ชุมชนท้องถิ่นมอบอำนาจในการปกครองให้แก่รัฐ ส่วนในด้านของประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ว่า รัฐมีอำนาจและมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 แนวคิดดังกล่าวล้วนเป็นการมองในมิติด้านอำนาจรัฐทั้งสิ้น

นักวิชาการ Cheema และ Rondinelli อธิบายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ ณ ศูนย์รวมอำนาจหรือศูนย์กลางไปยังเขตรอบนอกที่ไม่มีอำนาจสำหรับการบริหารหรือการปกครอง ซึ่งเป็นการนิยามการกระจายอำนาจอย่างกว้างว่าเป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบ (Transfer of Responsibility) การตัดสินใจในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรในทางการปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนล่างซึ่งรับผิดชอบในระดับพื้นที่ ซึ่งก็คือระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐ องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล โดยมีความแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม⁶

ประธาน คณะนิติศาสตร์ ได้อธิบายการกระจายอำนาจทางการปกครองออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรกการแบ่งอำนาจการปกครอง (De Concentration) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐบาลมอบหมายภายในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจและริเริ่มดำเนินการได้ ภายในกรอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด⁷

⁵ การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย “ความหมายของการกระจายอำนาจ”, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>

⁶ อุดม ทุมโฆสิต, รายงานการวิจัยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2551, หน้า 7-13

⁷ บุญอริ ยี่หะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, หน้า 4

กรณีที่สองการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจ ทั้งในทางการเมืองและในทางการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุม การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเองได้⁸

โกวิท พวงงาม นิยามว่าการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่มีองค์กรซึ่งมี อาณาเขตมีความเป็นอิสระในการปกครองและมีการการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่ มีรายได้ตามกฎหมายรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน ซึ่งอาจกระทำ ผ่านตัวแทนของประชาชน⁹

1.2.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเอง สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างอิสระ¹⁰

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการมายาวนาน และต่อเนื่องเรื่อยมาซึ่งแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองนี้ เป็นผลพวงของการเมือง การปกครองของยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมา โดยมีนักวิชาการ Cheema และ Rondinelli ได้แบ่งวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจเป็น 3 ช่วง คือ¹¹

ช่วงที่ 1 วิวัฒนาการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงนี้เป็นช่วงที่ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การแบ่งอำนาจ (De Concentration) คือการ กระจายอำนาจในระบบราชการ หรือเป็นการที่ราชการส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจของส่วนกลาง บางส่วนให้แก่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้มีอำนาจในบางเรื่อง เพื่อประโยชน์ในเรื่องความคล่องตัว ในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่

⁸ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, 2534, หน้า 7

⁹ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมิติใหม่ในอนาคต”, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551, หน้า 13

¹⁰ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552, หน้า 20

¹¹ สุกสวัสดิ์ ชัชวาล, การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555, หน้า 7-10

ช่วงที่ 2 วิวัฒนาการในช่วงกลาง ค.ศ. 1980–1990 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ในช่วงนี้เน้นความสำคัญที่เรื่องการเมือง การพัฒนาระบบประชาธิปไตยและระบบตลาดเสรี ซึ่งส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจกว้างขวางมากยิ่งขึ้น¹²

ช่วงที่ 3 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเป็นการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรภาคประชาชนและกระบวนการในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมาย คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบประชาชนในท้องถิ่น ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน¹³

วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจที่มีการแบ่งเป็น 3 ช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งในช่วงแรกจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้แก่งานด้านการบริหารจนกระทั่งช่วงสุดท้ายการกระจายอำนาจถูกให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน และด้วยเหตุนี้จึงทำให้หลักการกระจายอำนาจถูกนิยามความหมายที่แตกต่างหลากหลายตามแต่บริบทของสังคมประเทศในเวลาต่อไป

1.2.2 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”¹⁴

¹² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 7-10

¹³ ภิรมย์พร ไชยยนต์ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557, หน้า 9

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549, หน้า 17-18

2) การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ

การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐหรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีใช้องค์กรของรัฐ ส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั้นเอง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์กรการโทรศัพท์ องค์กรมหาชนต่างๆ บริษัทเอกชน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง โดยการกระจายอำนาจทางบริการไม่ค้ำประกันเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมายท้องถิ่นหรือองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้¹⁵

1.3 แนวคิดการกระจายอำนาจที่ให้ความสำคัญของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP)¹⁶

แนวคิดเรื่องความสำคัญของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนเป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ประโยชน์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และการดำเนินเกี่ยวกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในปัจจุบัน

1.3.1 ความหมายของ (Public Private Partnership: PPP) โดยสังเขป¹⁷

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) คือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดทำโครงการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวแทน โดยผ่านสัญญาร่วมทุน

1.3.2 วัตถุประสงค์ของการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน¹⁸

ในสถานการณ์ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่อยู่ระหว่างการพัฒนาหรือที่เรียกว่า “ประเทศกำลังพัฒนา” ล้วนมีการกำหนดนโยบายให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินการกิจของรัฐ ตลอดจนการลงทุนในโครงการภาครัฐ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการในภารกิจของรัฐบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เช่น การสร้าง

¹⁵ ประยูร กาญจนดุล, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 17-19

¹⁶ กองส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

¹⁷ “เรื่องเดียวกัน”

¹⁸ “เรื่องเดียวกัน”

โรงไฟฟ้า การสร้างทางด่วนทางพิเศษต่างๆ โดยรูปแบบต่างๆ เหล่านี้เรียกโดยรวมว่า Public Private Partnership หรือ PPP ซึ่งรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) เพื่อเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค

โครงการภาครัฐ โดยเฉพาะ โครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคนั้น มักจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล จึงต้องมีการวางแผนการลงทุนอย่างรอบคอบเพราะจะเกิดผลกระทบเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของประเทศได้โดยง่าย อีกทั้งรัฐบาลก็มีข้อจำกัดต่างๆ ในการใช้งบประมาณ หรือระดมทุนด้วยวิธีอื่นๆ หากต้องใช้งบประมาณในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่เหล่านั้นก็อาจจะทำให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาด้านอื่นๆ น้อยลงไปหรือหากรัฐบาลลงทุนโดยใช้เงินกู้จากสถาบันการเงินก็จะก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งจะถูกจำกัดโดยวินัยทางการคลังของประเทศ เช่น สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50 หรือ สัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณ ไม่เกินร้อยละ 15 ดังนั้นรัฐบาลจึงมีศักยภาพในการลงทุนที่จำกัดอันเนื่องมาจากข้อจำกัดเหล่านี้

การที่รัฐบาลมีนโยบายให้เอกชนร่วมลงทุนจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดึงดูดเงินทุนจากภาคเอกชนมาใช้ในการลงทุนใน โครงการภาครัฐ จึงทำให้รัฐบาลมีศักยภาพการลงทุนที่สูงขึ้นเพราะรัฐบาลไม่ต้องรับภาระการลงทุนหรือภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุนภาครัฐขนาดใหญ่ จึงทำให้การพัฒนาโครงการของรัฐทำได้รวดเร็วและมีข้อจำกัดที่ลดลง

2) เพื่อถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชน

ในการลงทุนในโครงการทุกประเภท โดยเฉพาะ โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องมากมายหลายชนิดหลายประเภท อีกทั้งความเสี่ยงแต่ละชนิดก็มีความสำคัญและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะของโครงการได้อย่างมาก ประเภทของความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องได้แก่ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ (Operating risks) ความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง (Construction risks) ความเสี่ยงด้านการพัฒนาโครงการ (Development risks) ความเสี่ยงในด้านกฎหมาย (Legal risks) ความเสี่ยงเชิงพาณิชย์ (Commercial risks) และความเสี่ยงเชิงการเมือง (Political risks)

การถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชนนั้นเป็นจุดประสงค์หลักของ PPP ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่าภาคเอกชนนั้นสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ ความเสี่ยงด้านการก่อสร้าง และความเสี่ยงเชิงพาณิชย์ บางชนิด ซึ่งรูปแบบ PPP แต่ละรูปแบบนั้น ก็จะมีกลไกการจัดสรรความเสี่ยง (Risk allocation) และระดับความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องรับภาระที่ต่างกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเลือกรูปแบบ PPP ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์และข้อจำกัดต่างๆ

3) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าการบริหารจัดการของภาคเอกชนนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารจัดการของภาครัฐ การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการบางส่วนหรือทั้งหมดในรูปแบบต่างๆ ของ PPP จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการลดค่าใช้จ่าย (Cost effectiveness) แต่อย่างไรก็ตามการให้เอกชนมีส่วนร่วมอาจจะมีปัญหาในเรื่องของคุณภาพของการบริการได้ เพราะจุดประสงค์หลักของการดำเนินกิจการของภาคเอกชนคือการแสวงหากำไรสูงสุด ซึ่งอาจจะนำมาซึ่งการลดทอนคุณภาพการให้บริการได้ ซึ่งในประเด็นนี้มีงานวิจัยได้ระบุไว้ว่าการใช้ PPP นั้นจะเกิดประโยชน์สูงสุดในกรณีที่รัฐบาลสามารถกำหนดคุณลักษณะและคุณภาพของผลงานที่เอกชนจะต้องทำได้ อย่างชัดเจนและมีความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (Contractual incompleteness) น้อยที่สุด

1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือใน ส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณ และการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลงมาในรูปแบบงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจ และงบประมาณของตนเอง

1.5 แนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ จะมีระดับของการกระจายอำนาจ ที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นมิติด้าน “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจหน้าที่ในมิติของ “พื้นที่ปฏิบัติงาน” ดังเช่นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจ ในลักษณะที่รัฐส่วนกลาง อาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กร ที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจน ให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบ

ในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรที่ได้รับการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจดังกล่าว

1.6 แนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่รัฐส่วนกลางถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองในระดัพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปองค์กรที่รับการโอนอำนาจ มักจะเป็นองค์กรปกครองในระดัท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน นั่นคือ เป็นองค์กรปกครองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ของท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรดังกล่าว หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก โดยมากมักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น

2. เจตนารมณ์หรือความเป็นมาของการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้¹⁹

ในการดำเนินการตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องและมีทิศทางอย่างชัดเจน โดยรัฐส่วนกลางมีเป้าหมายคือการถ่ายโอนภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อ

- 2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
- 2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 2.3 เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงการบริการสาธารณะของรัฐและเกิดประโยชน์แก่มหาชนอย่างทั่วถึง

¹⁹ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 10

ดังนั้นการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการกระจายอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การกระจายหน้าที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่และความรับผิดชอบและดำเนินการเองได้
- 2) การกระจายอำนาจในเรื่องการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของท้องถิ่นที่จะสามารถดำเนินการหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้การใช้ดุลพินิจนั้นจำเป็นต้องเป็นไปตามเหตุและปัจจัยอันประกอบด้วย
- 3) การกระจายอำนาจในเรื่องทรัพยากรการบริหาร ซึ่งเป็นการกระจายบุคลากร การกระจายงบประมาณ การกระจายเรื่องเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่น
- 4) การกระจายความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจที่ช่วยแบ่งความรับผิดชอบจากรัฐส่วนกลาง ให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเอง ลดภาระให้กับรัฐส่วนกลาง
- 5) การกระจายความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อมที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพ และเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจในเรื่องใดก็ตามที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่สำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ โดยลดบทบาทหน้าที่ของรัฐในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับขีดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทนรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และสอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น นั่นเอง

²⁰ การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย “ความหมายของการกระจายอำนาจ” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>

3. แนวคิดและทฤษฎีภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ

3.1 ภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะ (public service)

การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์และได้รับบริการสาธารณะจากรัฐอย่างทั่วถึง ซึ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ คือภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ทฤษฎีการบริการสาธารณะ เกิดขึ้นจากนักกฎหมายสำนักบอร์ก โคชระยะแรกของเขตของทฤษฎียังมีได้เป็นไปในทางเดียวกัน นักกฎหมายบางท่านใช้ทฤษฎีบริการสาธารณะ อธิบายรัฐและข้อจำกัดอำนาจของรัฐ บ้างก็ใช้ทฤษฎีนี้อธิบายข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหรือเขตอำนาจศาลของศาลปกครอง “ความหลากหลายของทฤษฎีบริการสาธารณะ”

ความหลากหลายของทฤษฎีบริการสาธารณะ เกิดจากความคิดในการอธิบายทฤษฎีบริการสาธารณะที่แตกต่างกันระหว่าง เล-อง ดูก็ต์ กับ กาสตง แจซ กล่าวคือ ดูก็ต์อธิบายและใช้ทฤษฎีการบริการสาธารณะในฐานะข้อจำกัดอำนาจรัฐ โดยให้ความหมายทฤษฎีบริการว่าเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้กำหนดกรอบการกระทำของรัฐในเชิงภาวะวิสัย ส่วนแจซมีความต้องการให้ทฤษฎีบริการสาธารณะเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติและมุ่งที่จะใช้ทฤษฎีนี้อธิบายถึงความเป็นมาของกฎหมายที่มีอยู่หรือใช้อยู่ โดยได้เสนอทฤษฎีบริการสาธารณะ ในเชิงอัตวิสัยที่อธิบายความเป็นจริงของทฤษฎีนี้ได้ดียิ่งขึ้น

3.2 ความหมายของการบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ rene chapus นักวิชาการฝรั่งเศส กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์²¹

ศาสตราจารย์ ออริยูร์ นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความในรูปของบริการสาธารณะไว้ว่า เป็นบริการทางเทคนิค (le service technique) เพื่อสาธารณะเป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหาทำไร²²

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547, หน้า 29

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร อธิบายว่านอกจากกิจกรรมตำรวจทางปกครองแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (service public) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคม ในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครอง ปลอดภัย ชีวิตและทรัพย์สินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ²³ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ (public service) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม ของประชาชน²⁴

รองศาสตราจารย์ มานิต จุมปา ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะหมายถึงกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่นการคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข²⁵ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความหมายว่าบริการสาธารณะนั้น จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการคือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะคือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั่นก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้นกิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ซึ่งรัฐไม่มีความพร้อมที่จะทำ ดังนั้นจึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้วบทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเสียคร็อนน้อยที่สุด

²² รังสิกร อุปพงศ์, “ทฤษฎีบริการสาธารณะประเทศฝรั่งเศส”, *วารสารนิติศาสตร์*, 18(3), 18 กันยายน 2531, หน้า 38-57

²³ ชาลชัช แสงวงศ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547 หน้า 63

²⁴ ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549, หน้า 108

²⁵ มานิต จุมปา, *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546, หน้า 77-78

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจะต้องมีลักษณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน 2 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีควมจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้นนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน²⁶

จากคำจำกัดความตามภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้นนั้นสามารถแยกสาระสำคัญในคำจำกัดความได้ 2 ประการคือ

ประการที่ 1 บริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำโดยฝ่ายปกครอง หรือมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำ

ประการที่ 2 บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์คือเพื่อให้ส่วนรวมมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอยู่อย่างปลอดภัย

บริการสาธารณะจึงเป็นกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือองค์กรของรัฐเข้าร่วมในดำเนินการหรือควบคุมดูแลในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ดังนั้นการบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชนและเป็นกฎเกณฑ์ที่เข้ามากำกับฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ด้วยดี โดยมุ่งตอบสนองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547, หน้า 142-143

4. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ²⁷

การบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะประเภทใดหรือจัดโดยผู้ใดก็ตาม ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่นักกฎหมายมหาชนเรียกกันว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” ซึ่งประกอบด้วยหลัก 3 ประการ โดยหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการนี้เป็นหัวใจที่สำคัญในการบริการสาธารณะ นั่นคือ

- 1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค
- 2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง
- 3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้

4.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์อันร่วมกันของประชาชนและประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะนี้เป็นหลักที่มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 และเป็นหลักที่เป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคทั้งผู้ใช้บริการและความเสมอภาคกันในระหว่างคู่สัญญา²⁸

4.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากการจัดทำบริการสาธารณะไม่มีความต่อเนื่อง ดำเนินการแบบหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องนี้มีได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่เอกชนเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนอีกด้วย และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ เอกชนผู้มีอำนาจจัดการแทนรัฐก็จะมีคามผิด

²⁷ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 43-44

²⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 44-45

4.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการ และการบริการสาธารณะที่คตินั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม เมื่อสังคมเปลี่ยน การบริการสาธารณะจึงต้องเปลี่ยน รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการ²⁹ ของประชาชนด้วย

5. เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ³⁰

เมื่อฝ่ายปกครองจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

5.1 มาตรการทางกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 3 ประเภทคือ “กฎ” (les actes reglementaires) ได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป “คำสั่งทางปกครอง” (les actes individuels) ได้แก่ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีผลเป็นการเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง และสัญญาทางปกครอง (contract administratif) เป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำและในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

5.2 บุคลากรของฝ่ายปกครอง ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของฝ่ายปกครองนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง บุคลากรของฝ่ายปกครองมีหลายประเภท โดยส่วนใหญ่ของบุคลากรจะได้แก่ ข้าราชการ นอกจากนั้นจะเป็นบุคลากรที่เรียกกันว่า “เจ้าหน้าที่”

5.3 ทรัพย์สินในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้ 2 วิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547, หน้า 52-53

³⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3-26

6. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้³¹

6.1 บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) หมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐระดับชาติ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ เป็นภารกิจพื้นฐานดั้งเดิมที่รัฐจะต้องมีการดำเนินการ ซึ่งมีผลต่อการมีชีวิตรอดปลอดภัยของประชาชนภายในรัฐ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนนั่นเอง ภารกิจพื้นฐานนี้เป็นเรื่องที่มีหน้าที่ดำเนินการให้ประชาชน โดยไม่ต้องมีการเสียค่าบริการโดยตรงและภารกิจพื้นฐานนี้รัฐจะไม่มอบหมายให้เอกชนหรือองค์กรอื่นจัดทำแต่ประการใด ทั้งนี้ภารกิจพื้นฐานหรือการบริการสาธารณะระดับชาติมีคุณลักษณะ ดังนี้

6.1.1 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมั่นคงแห่งรัฐ เช่น กองทัพ งานข่าวกรอง งานรักษาความมั่นคงอื่นๆ เป็นต้น

6.1.2 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการยุติธรรม เช่น กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม เป็นต้น

6.1.3 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นตัวแทน” (Representative) ของรัฐโดยรวม เช่น กิจกรรมทางด้านการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

6.1.4 เป็นกิจกรรมที่ต้องให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษาแห่งชาติ การสาธารณสุขแห่งชาติ ระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นเอกภาพภายในรัฐ เป็นต้น

ซึ่งการบริการสาธารณะระดับชาติ เป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างความเป็นเอกภาพภายในรัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานในชีวิตในรัฐความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สุขแก่สังคมส่วนรวมมากกว่ามุ่งเน้นไปยังพื้นที่หรือชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ

6.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) หมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ ซึ่งมุ่งจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ดังนั้นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น จึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

³¹ วิสันต์ เหลืองประภัสร์, *โครงการติดตามผลการกระจายอำนาจประจำปีงบประมาณ 2547* ภายในพื้นที่เขต 3 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี, 2547; หน้า 5

ภายในชุมชนหนึ่งๆ เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนนั้นๆ เป็นสำคัญ

7. หลักสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น คือ³²

แนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นนั้นได้แก่

7.1 **หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)** ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะได้แก่³³

7.1.1 **ประโยชน์มหาชนของรัฐ** ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

7.1.2 **ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น** ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

7.2 **หลักประสิทธิภาพในการจัดการ** เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างก็เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

³² วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ ค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2560 จาก www.local.moi.go.th

³³ “เรื่องเดียวกัน”

7.3 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

7.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

7.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

7.5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้ อย่างสมบูรณ์

7.5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

7.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดๆ ก็ตาม ที่เมื่ออำนาจให้สามารถจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เมื่ออำนาจให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

7.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน

(Separation of Policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale) มาพิจารณา ร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่างๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลายๆ ตำบล หรือหลายๆ อำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

8. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการขยะ

8.1 ความหมายของคำว่าขยะ

“ขยะ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง หยากเยื่อ มูลฝอย ส่วนคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเยื่อ กุมฝอย

“มูลฝอย” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 หมายความว่า เศษกระดาษ เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

“ของเสีย” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มวลสารหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้ง หรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

8.2 ประเภทของขยะมูลฝอยโดยทั่วไป แบ่งได้เป็น 3 ประเภท³⁴ ดังนี้

8.2.1 **มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่าย** หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า **“มูลฝอยเปียก”** เป็นมูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ง่าย เช่น เศษอาหาร เศษพืชผัก เปลือกผลไม้ เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้มีความชื้นสูงสามารถเน่าเปื่อยได้ง่ายและสั่นคลอนเหม็นได้เร็ว

8.2.2 **มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก** หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า **มูลฝอยแห้ง** เช่น กระดาษ ถุงพลาสติก ขวดแก้ว กระจังโลหะ เศษผ้า ยาง เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้เน่าเปื่อยได้ยากหรืออาจไม่เน่าเปื่อยทั้งยังสามารถเลือกเอาวัสดุที่ยังมีประโยชน์กลับมาใช้ใหม่ได้อีก โดยทำการคัดแยกก่อนทิ้งอันจะช่วยให้ปริมาณมูลฝอยลดลง และสามารถนำไปขายสร้างรายได้ได้อีกด้วย

8.2.3 **มูลฝอยอันตราย** ได้แก่ สารเคมี หรือวัตถุมีพิษต่างๆ ที่พ้นจากสภาพใช้งานแล้ว รวมทั้งมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล เช่นซากอานไฟฉาย ภาชนะบรรจุน้ำยาทำความสะอาดต่างๆ หลอดฟลูออเรสเซนต์ กากสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ยา และสารเคมีเสื่อมสภาพ สำลี และเศษอวัยวะจากสถานพยาบาล เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้จะต้องมีการทำลายด้วยวิธีพิเศษเพื่อลดการแพร่กระจายของเชื้อโรคและสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และถูกเรียกว่าเป็นของเสียอันตราย

8.3 ประเภทของขยะมูลฝอยตามหลักวิชาการ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้³⁵

8.3.1 **มูลฝอยทั่วไป (General Wastes)** หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหารแล้ว มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ซึ่งมูลฝอยเหล่านี้อาจนำกลับมาใช้ใหม่ได้แต่ย่อยสลายยาก ไม่คุ้มค่าในการแปรรูปกลับมาใช้ใหม่

8.3.2 **มูลฝอยอินทรีย์หรือมูลฝอยย่อยสลาย (Organic Wastes)** หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติหรือสามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร มูลสัตว์ ซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ เป็นต้น ไม่รวมถึงซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการ

8.3.3 **มูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle Wastes)** หมายความว่า ของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้ ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เช่น แก้ว กระดาษ กระจังเครื่องดื่ม เศษพลาสติก เศษโลหะ อลูมิเนียม ยางรถยนต์ ก่องเครื่องดื่มแบบ UHT เป็นต้น

³⁴ คู่มือปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁵ ประกาศควบคุมมลพิษเรื่องหลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2546

8.3.4 มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน (Hazardous Wastes) หมายความว่า มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ที่เป็นวัตถุหรือปนเปื้อนสารที่มีคุณสมบัติเป็นสารพิษ สารไวไฟ สารออกซิไดซ์ สารเปอร์ออกไซด์ สารระคายเคือง สารกัดกร่อน สารที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่าย สารที่เกิดระเบิดได้ สารที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม สารหรือสิ่งอื่นใดที่อาจก่อหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์พืช ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม

8.4 แนวคิดการจัดการขยะด้วยหลัก 3Rs (Reduce Reuse and Recycle)³⁶

หลัก 3Rs คือ แนวคิดและแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นมีน้อยลง โดยนำแนวทางการลดใช้ซ้ำและแปรรูปใช้ใหม่มาประยุกต์ใช้โดยมีเป้าหมายหลักดังนี้

8.4.1 R : Reduce คือ ใช้น้อยหรือการลดการใช้ การใช้น้อยหรือลดการใช้ไม่ได้หมายความว่า “ห้ามใช้” เพียงแต่ให้ใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ ตามความจำเป็น หลีกเลี่ยงการใช้สินค้าที่มีอายุการใช้งานสูง สิ่งสำคัญในการลดขยะมูลฝอยคือ การคิดก่อนซื้อสินค้า การใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ชนิดเดิมหรือการปฏิเสธหรือการหลีกเลี่ยงก็เป็นหนึ่งในวิธีการที่จะลดการใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นน้อยลง รวมทั้งประหยัดการใช้ทรัพยากรได้

8.4.2 R : Reuse คือ การใช้ซ้ำ เป็นหนึ่งในแนวทางการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยการนำสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เราใช้งานแล้ว และยังสามารถใช้งานได้ กลับมาใช้ซ้ำให้คุ้มค่าบำรุงรักษาสิ่งของนั้นๆ ให้มีอายุการใช้งานนานๆ หรืออาจจะนำไปให้ผู้อื่นไปใช้ต่อหรือบริจาคก็ได้ ตัวอย่างเช่น ใช้กระดาษซ้ำทั้งสองหน้า นอกจากหากใช้งานครบทั้งสองหน้าแล้วยังสามารถทำกระดาษหน้าที่สามโดยใช้เป็นกระดาษพิมพ์อักษรเบรลล์ (braille code) ให้แก่ผู้พิการทางสายตาใช้งานได้อีกด้วย

8.4.3 R : Recycle คือ รีไซเคิลหรือแปรรูปใหม่ สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้งานอย่างคุ้มค่าจนไม่สามารถใช้งานได้แล้ว และไม่สามารถนำไปใช้ซ้ำได้อีกสามารถรวบรวมนำมาขายให้กับชาเล้งหรือร้านรับซื้อของเก่า เพื่อส่งไปยังโรงงานแปรรูป เพื่อนำไปเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ ได้ ดังนั้นเราจึงควรคัดแยกขยะรีไซเคิลแต่ละประเภท ได้แก่ แก้ว กระดาษ พลาสติก เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปรีไซเคิล โดยนำไปขายหรือบริจาคหรือนำเข้าธนาคารขยะหรือกิจกรรมขยะแลกไข่ เพื่อเข้าสู่วงจรของการนำกลับไปรีไซเคิล

³⁶ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เอกสารประกอบการประชุมยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการลด คัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่, วันที่ 29 กรกฎาคม 2554

8.5 แนวคิดขยะเหลือศูนย์ (zero waste management) เป็นแนวคิดที่ยึดหลักการที่ว่า “ขยะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้” มีวัตถุประสงค์คือ “การทำให้ขยะเหลือน้อยที่สุดและกำจัดที่เหลือด้วยเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ” พบว่าแนวคิดการจัดการขยะดังกล่าวได้นำไปเป็นแนวคิดหลักในการดำเนินการในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อินเดีย เกาหลี ฟิลิปปินส์ ฮอลแลนด์ สวีเดน เยอรมันนี ออสเตรีย อังกฤษ เป็นต้น

โดยแนวคิดขยะเหลือศูนย์ (zero waste management) มีหลักการสำคัญคือ การใช้วัสดุการผลิตที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด ลดปริมาณของเสียที่จะทิ้งให้เหลือน้อยที่สุด บริโภคให้พอดีและบริโภคสินค้าที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ ผลิตสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ผลิตสินค้าใหม่ที่เหมาะสมการนำวัสดุกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ได้ อนุรักษ์การใช้สินค้าที่ผลิตจากวัสดุเหลือใช้ พัฒนาการนำขยะกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ เก็บภาษีรวมในราคาสินค้าที่คิดจากต้นทุนทรัพยากรการผลิต ช่วยยกระดับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของชุมชน และสร้างงานใหม่ๆ ให้กับชุมชน³⁷

8.6 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle: PPP) มีหลักการสำคัญคือ การกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น และมีหน้าที่แบกรับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด (internationalization of environment costs) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือดำเนินกิจการของตนเอง รวมทั้งมีหน้าที่ชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐต้องดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย³⁸ ดังปรากฏตามปฎิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อ 16 ว่า “องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้น เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”³⁹

³⁷ แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทางประชารัฐ ระยะ 1 ปี พ.ศ. 2559-2560 สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.bangkok.go.th>

³⁸ พันัส ทศนิยานนท์, “แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน่วยที่ 1, นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552, หน้า 32

³⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 32

การดำเนินมาตรการเพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น อาจกระทำได้ในหลายลักษณะดังนี้

8.6.1 การควบคุมโดยตรง เช่น กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

8.6.2 มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บภาษีมลพิษจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทั้งผู้ใช้ทรัพยากร ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมทั้งค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น

8.6.3 มาตรการอุดหนุน เช่น การอุดหนุนแก่เอกชนเพื่อช่วยลดภาระด้านการลงทุนในการดำเนินมาตรการป้องกันภาวะมลพิษในการประกอบกิจการหรือการช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

8.6.4 มาตรการจูงใจ เช่น การลดภาระด้านภาษีอากรเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อการควบคุมมลพิษ รวมทั้งการจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อการดำเนินการดังกล่าว

8.7 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอ หลักการที่ 10 และหลักการที่ 27 ได้ยืนยันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและความจำเป็นต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งรัฐกับประชาชนต้องร่วมมือกันโดยสุจริตและจิตวิญญาณของการเป็นภาคีกัน และควรต้องมีการรับรองสิทธิประชาชน ดังนี้⁴⁰

8.7.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ

8.7.2 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

8.7.3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและวิธีพิจารณาทางปกครองเพื่อให้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ และความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน

คำนิยามการมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่าการมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยัง

⁴⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 32

ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน⁴¹

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้เช่น

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม⁴²

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน⁴³

ปีทมา สุปก่าป้ง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ ข้อมูลข่าวสารการให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

⁴¹ “เรื่องเดียวกัน”

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 15

⁴³ คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2540

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง
การปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น⁴⁴



⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ
นโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2554, หน้า 18

บทที่ 3
มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและกรณีศึกษา
ของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติไว้ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับต่างให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนในพื้นที่ ได้อย่างทั่วถึงโดยมีการบัญญัติรับรองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ สรุปได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2540 – พุทธศักราช 2560

1.1 ด้านการกระจายอำนาจ⁴⁵ รัฐต้องกระจายอำนาจทางปกครองให้ท้องถิ่นได้บริหารจัดการตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐส่วนกลางได้ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงการบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง

1.2 ด้านความเป็นอิสระ⁴⁶ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน เช่น ความอิสระในการบริหารงานบุคคล ความอิสระในด้านการเงินและการคลัง ความอิสระในด้านการกำหนดนโยบาย เป็นต้น

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง”

1.3 **ด้านการกำกับดูแล**⁴⁷ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และกำกับดูแลเท่าที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น โดยจะกระทบหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

1.4 **ด้านรายได้**⁴⁸ โดยให้มีกฎหมายรายได้ของท้องถิ่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง

1.5 **ด้านการบริการสาธารณะ**⁴⁹ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจด้วยท้องถิ่นเองหรือการร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

1.6 **ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน**⁵⁰ สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

๑๓๑

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ

๑๓๑

๑๓๑

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 79 “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

๑๓๑

๑๓๑

1.7 ด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁵¹ เป็นการควบคุมกฎหมายไม่ให้มีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีกฎหมายในการใช้บังคับเท่าที่จำเป็น และควรมีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าการมีอยู่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2540 ถึงพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองในแต่ละด้านให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง การบริหารจัดการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ที่ทั้งนี้การบริหารจัดการนั้นเป็นไปตามศักยภาพทางด้านการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับเรื่องหลักการมีส่วนร่วมในประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ และทุกฉบับมีหลักการที่ตรงกันประการหนึ่งคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญฉบับใดจึงให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมากต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

2. หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเรื่องการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง⁵²

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นฝ่ายปกครองที่เป็นกลไกหนึ่งของรัฐในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งที่ตราขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ของตน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ และในแต่ละรูปแบบก็มีกฎหมายจัดตั้ง

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน

⁵² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป แบ่งตามขนาดและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 4) พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 5) พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵³ เดิมนั้นมีมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2489 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนมีรักษาถนน ทางเดินและที่สาธารณะ ต่อมากฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ดังนี้

มาตรา 45(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

มาตรา 45(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 45(9) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.2 เทศบาล⁵⁴ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 ได้บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

มาตรา 50(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

⁵³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 มาตรา 45

⁵⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 50

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 23(3) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

2.4 กรุงเทพมหานคร ในเรื่องของการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดไว้โดยตรง แต่ได้มีการกำหนดว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ในเรื่องดังต่อไปนี้ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบาย และการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม”

2.5 เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 62(8) ให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของตน ให้มีหน้าที่ในการบริการสาธารณะเรื่องขยะ และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เพื่อให้มีอำนาจในการบริหารจัดการขยะซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนี้ได้ให้อำนาจท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการแรกเริ่มคือการออกข้อกำหนดในเขตของตน ซึ่งเรียกกันว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเทศบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้ตนมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะ

3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเรื่องการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ⁵⁵

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นมาก็ได้มีการผลักดันกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เพื่อรองรับในเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ทั้งเรื่องอำนาจหน้าที่ รายได้ ตลอดจนภารกิจที่รัฐกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้

⁵⁵ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการและมีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการเป็นเลขานุการ โยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักคือ

3.1.1 จัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ

3.1.2 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น

3.1.3 กำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

3.1.4 เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายกระจายอำนาจ และปรับปรุงสัดส่วนของภาษี และรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

3.1.5 พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น

3.1.6 เร่งรัดการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

3.2 แผนการกระจายอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจ เป็นแผนงานหรือกรอบการทำงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนงานมีขอบเขตที่ต้องดำเนินการอยู่ 5 ประการคือ

3.2.1 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอยู่ให้แก่ท้องถิ่น ภายในระยะเวลา 4 ปี

3.2.2 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

3.2.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

3.2.4 กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ท้องถิ่น

3.2.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็น และความต้องการของท้องถิ่น

3.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ⁵⁶

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ ดังนี้

3.3.1 มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องของการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย

3.3.2 มาตรา 17 ภายใต้มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

3.3.3 มาตรา 18 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้มาตรา 16 และมาตรา 17

3.4 แผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁷ คือแผนการปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้มาตรา 30 สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

3.4.1 ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปีได้ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

3.4.2 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และในปี 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล

3.4.3 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการและความจำเป็น

⁵⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

⁵⁷ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มาตรา 30

3.4.4 จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

3.4.5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่งในเรื่องหลักการกระจายอำนาจ เพราะส่งผลต่อการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ

4. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

หลักการของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้นเป็นกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัย รวมทั้งครอบคลุมทั้งกิจกรรมและการกระทำทุกอย่างที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นตั้งแต่ระดับบุคคลครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ อันได้แก่หาบเร่ แผงลอย สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ปล่อยสัตว์ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” เพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตนได้และให้อำนาจ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการใช้ดุลพินิจที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เช่นคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรือออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปรับและเปรียบเทียบคดีและนำรายได้ดังกล่าวเป็นรายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น การที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โกลัซิดประชาชน และทราบปัญหาของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ในเขตของพื้นที่ตนเอง จึงเป็นการสนองต่อความต้องการตรงตามเจตนารมณ์ของคนในพื้นที่ ดังนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเป็นกฎหมายที่ท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติและอาศัยอำนาจในการออกข้อกำหนดที่ครอบคลุมทุกอย่าง

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ และในกรณีที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้วไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าพนักงานนั้นอาจมีความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

สำหรับเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหารเก่า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรือเป็นอันตรายจากชุมชน⁵⁸

มาตรา 18⁵⁹ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่มีเหตุอันควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 ก็ได้”

มาตรา 19⁶⁰ “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น”

มาตรา 20⁶¹ “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่ายเท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

⁵⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 4

⁵⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18

⁶⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 19

⁶¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 20

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพ หรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 พึงจะเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการในการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ โดยให้รัฐมนตรีว่าการสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรการในการควบคุมดูแลด้านสาธารณสุขและกำหนดมาตรฐานสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน และวิธีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุม กำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน และกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจราชการท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเรื่องสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ รวมทั้งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับกับผู้ก่อให้เกิดปัญหาทางสาธารณสุขที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตอำนาจ อาจจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้ หรืออนุญาตให้เอกชนหรือบุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นได้ ตลอดจนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณา กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงในข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อที่จะบังคับใช้ในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2559 ส่วนการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้นเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง

หากเอกชนประสงค์จะดำเนินการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 19 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น” ดังนั้นกรณีที่บุคคลใดจะดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

บุคคลนั้นต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั่นเอง กฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ต้องกรปกรองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อบริหารจัดการขยะ

5. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมพฤติกรรมของบุคคล ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในที่หรือทางสาธารณะ ในลักษณะต่างๆ ที่หลากหลายเป็นส่วนใหญ่เช่นกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้ามีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคาร หรือบริเวณของอาคารหรือห้ามการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือ โปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิว โดยไม่ได้รับอนุญาต ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เป็นต้น และกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญ ในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย⁶² ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง เว้นแต่การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงปริมาณสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ระยะเวลาการจัดเก็บลักษณะการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งต้นทุนและความคุ้มค่า ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ก็ได้

⁶² พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2560 หมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

5.2 กระบวนการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเรื่องการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการบริหารจัดการในการเก็บ ขน ขยะและกำจัด สิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ไว้ดังนี้

มาตรา 34/1 การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการ ส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงาน ของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ ดังกล่าว มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ประกอบด้วย

สิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้มอบหมายตามวรรคสอง ซึ่งดำเนินการจัดเก็บย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามวรรคสอง

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมาย จาการราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นกิจการนอกเขต ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่ในกรณีที่มิของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตราย ปนอยู่กับสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงาน ของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมาย ให้จัดเก็บ แจกจ่ายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย

โรงงานต่อไป ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องเริ่มดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวหากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นยังมิได้ดำเนินการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ ค่าเงินการกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยนั้นตามที่เห็นสมควร และให้สันนิษฐานว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ได้รับแจ้ง จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐาน ไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีหรือมาตรฐานนั้นด้วย

มาตรา 34/3 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

6. การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)⁶³

กำหนดให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาการจัดการขยะตกค้างสะสมในพื้นที่วิกฤต ผลักดันกฎหมายและกลไกเพื่อการคัดแยกขยะ สนับสนุนการแปรรูปเป็นพลังงาน ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการลดปริมาณขยะ รวมทั้งสร้างวินัยคนในชาติเพื่อการจัดการขยะอย่างยั่งยืน โดยเร่งกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างสะสมในพื้นที่วิกฤต ผลักดันการจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการร่วมลงทุนของภาคเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะ สนับสนุนการจัดการขยะที่ครบวงจร ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง โดยลดปริมาณการผลิตขยะ และส่งเสริมให้เกิดกลไกการคัดแยกขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด ส่งเสริมการแปรรูปขยะมูลฝอยและวัสดุคืบที่เหลือจากกระบวนการผลิตเป็นพลังงาน โดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับพื้นที่ จัดให้มีแหล่งรวบรวมและแหล่งรับกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชนกระจายอยู่ทั่วประเทศ สร้างวินัยของคนในชาติมุ่งสู่การจัดการที่ยั่งยืน โดยให้ความรู้ ปลุกจิตสำนึก และสร้างความตระหนัก

⁶³ กรมควบคุมมลพิษ แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 259-2564) กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ให้ประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะอย่างเป็นรูปธรรม ส่งเสริมการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการขยะ โดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทบทวนเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่เหมาะสม รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง⁶⁴

7. การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 - 2564) ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ 1 ปี ในระยะสั้น (พ.ศ. 2559 – 2560) ภายใต้แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2559 - 2564 ซึ่งแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว เป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการขยะในระยะสั้นของหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชนและประชาชน โดยทั่วไป ให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการลดขยะที่ต้นทางเพื่อให้วางรากฐานการดำเนินการจัดการขยะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน⁶⁵ โดยแบ่งการดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ (roadmap) ในการแก้ไขปัญหาขยะของประเทศไทยออกเป็น 4 กรณี ดังนี้

7.1 การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยเก่าตกค้างสะสม

ปัญหาขยะมูลฝอยนั้นเป็นปัญหาที่มีมานานเหมือนเงาตามตัว และมีการตกค้างสะสมมาทุกปี โดยมีพื้นที่วิกฤติ 6 จังหวัดด้วยกันได้แก่ พระนครศรีอยุธยา สระบุรี นครปฐม สมุทรปราการ ลพบุรี ปทุมธานี⁶⁶ จากการสำรวจของกรมควบคุมมลพิษพบว่าขยะมูลฝอยเก่าตกค้างสะสมนั้นมีปริมาณ 30.49 ล้านตัน ยังเหลืออีก 10.47 ล้านตัน และกำจัดไปแล้ว 20.05 ล้านตัน สำหรับแนวทางในการดำเนินงานนั้นคือการเร่งรัดการแก้ปัญหาการจัดการขยะตกค้างสะสมในพื้นที่วิกฤติ ผลักดันกฎหมายและกลไกเพื่อการคัดแยกขยะ มิให้มีขยะตกค้างจนสะสม

⁶⁴ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564)

⁶⁵ แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทางประชารัฐ ระยะ 1 ปี พ.ศ. 2559-2560

⁶⁶ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น *กรอบแนวทางการบริหารจัดการขยะในรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

7.2 การสร้างรูปแบบใหม่ในการจัดการขยะ คือต้องมีการจัดการขยะแบบยั่งยืน เป็นรูปธรรมซึ่งรัฐบาลมีการสร้างรูปแบบการจัดการขยะในรูปแบบใหม่ในระดับประเทศ และรูปแบบใหม่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

7.3 การกำหนดเป้าหมายในระดับของท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีเป้าหมายในเรื่องการจัดการขยะ โดยต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทของรัฐบาล

7.4 การสร้างจิตสำนึกที่ดี เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการปลูกจิตสำนึกที่ดีให้ระดับชุมชน เพื่อให้มีความสำคัญกับการจัดการขยะระดับปฐมภูมิ และเพื่อสร้างวินัยของคนในชาติมุ่งสู่การจัดการที่ยั่งยืน โดยให้ความรู้ ปลูกจิตสำนึก สร้างความตระหนัก ให้ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะอย่างเป็นรูปธรรม ส่งเสริมการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการขยะ โดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทบทวนเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่เหมาะสม รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง⁶⁷

โดยรัฐบาลได้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาสัมพันธ์ ณรงค์ให้ความรู้ ลดและคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางซึ่งเป็นการจัดการแรกเริ่มของกระบวนการเก็บ ขน และกำจัดขยะในท้องถิ่นนั้นๆ

จะเห็นได้ว่าเมื่อนโยบายของรัฐ โดยมีแผนแม่บทระดับประเทศถูกกำหนด จึงส่งผลให้แผนแม่บทระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นจึงต้องมีความสอดคล้องตามไปด้วย ซึ่งเป็นแนวคิดที่เริ่มมาจากการต้องการลดการเกิดขยะจากแหล่งกำเนิด ตลอดจนการนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ และทำให้เกิดประโยชน์ขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิตของภาคการผลิต รวมทั้งลดปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยเพื่อให้เกิดการจัดการขยะมูลฝอยอย่างยั่งยืนต่อไป

8. การดำเนินการตามแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ต้องมีการป้องกัน บำบัด และฟื้นฟู มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ณ แหล่งกำเนิด ลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน และสนับสนุนการนำกลับมาใช้ใหม่ อีกทั้งการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นจะต้องมีระบบ การจัดการแบบรวมศูนย์ เพื่อลดการเกิดแหล่งมลพิษ รวมถึงเพิ่มบทบาทความรับผิดชอบของผู้ผลิตในการจัดการผลิตภัณฑ์ของตนเองและซากผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นอย่างครบวงจร และเปิดโอกาส

⁶⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564)

ให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการจัดการ ดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดี โดยสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการจัดการ อย่างเป็นระบบ มีการบำบัด และฟื้นฟูอย่างถูกหลักวิธี ทำให้มีการใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายของยุทธศาสตร์คือ สิ่งแวดล้อมได้รับการจัดการที่ดีอย่างมีคุณภาพ ทั้งการป้องกัน บำบัด ฟื้นฟู และการถ่ายทอดสิ่งแวดล้อมที่ดีสู่รุ่นต่อไป และมี 3 กลยุทธ์สำคัญ คือ กลยุทธ์การป้องกัน กลยุทธ์การลด กลยุทธ์การขจัดมลพิษ โดยทั้ง 3 กลยุทธ์นั้นต้องประกอบไปด้วย 4 แผนงานเช่นกันคือ แผนงานการพัฒนาเครื่องมือกลไกการบริหาร แผนงานการจัดการน้ำ แผนงานการจัดการคุณภาพอากาศและเสียง และแผนงานการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนและของเสียอันตราย⁶⁸

9. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับขยะมูลฝอย

9.1 ความหมายของขยะมูลฝอย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ขยะ” หมายถึง หยากเชื้อ มูลฝอย ส่วนคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเชื้อ กุมฝอย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความคำว่า มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึง มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้คำจำกัดความของคำว่าของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มวลสารหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ นอกจากนี้แล้ว การแบ่งประเภทมูลฝอยโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท⁶⁹ ดังนี้

1) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่าย หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “มูลฝอยเปียก” เป็นมูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ง่าย เช่นเศษอาหาร เศษพืชผัก เปลือกผลไม้ เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้มีความชื้นสูงสามารถนำเปื่อยได้ง่ายและส่งกลิ่นเหม็นได้เร็ว

⁶⁸ นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2564

⁶⁹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่องมลพิษอื่นและของเสียอันตราย หน้า 4

2) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ามูลฝอยแข็ง เช่น กระจก กระจกพลาสติก ขวดแก้ว กระจัง โลหะ เศษผ้า ยาง เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้เน่าเปื่อยได้ยากหรืออาจไม่เน่าเปื่อยทั้งยังสามารถเลือกเอาวัสดุที่ยังมีประโยชน์กลับมาใช้ใหม่ได้อีก โดยทำการคัดแยก ก่อนทิ้งอันจะช่วยให้ปริมาณมูลฝอยลดลง และสามารถนำไปขายสร้างรายได้ได้อีกด้วย

3) มูลฝอยอันตราย ได้แก่ สารเคมี หรือวัตถุมีพิษต่างๆ ที่พ้นจากสภาพใช้งานแล้ว รวมทั้งมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล เช่นซากอวัยวะ ไฟฉาย ภาชนะบรรจุยาทำความสะอาดต่างๆ หลอดฟลูออเรสเซนต์ กากสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ยา และสารเคมีเสื่อมสภาพ สำลี และเศษอวัยวะจากสถานพยาบาล เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้จะต้องมีการทำลายด้วยวิธีพิเศษเพื่อลด การแพร่กระจายของเชื้อโรคและสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และถูกเรียกว่าเป็นของเสียอันตราย

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังได้แบ่งประเภท มูลฝอยไว้โดยเป็นการแบ่งประเภทมูลฝอยตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ⁷⁰ ดังนี้

“มูลฝอย” ให้หมายถึง มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่เก็บ ขน หรือรวบรวมจากชุมชน แต่ไม่รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้วของโรงงานที่มีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“มูลฝอยทั่วไป” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยากหรืออาจจะย่อยสลาย ได้เองตามธรรมชาติ แต่ไม่คุ้มกับต้นทุนในการนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธี การผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น ก่อองบรรจุนมพร้อมดื่ม โฟม ซองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุ อาหาร ด้วยวิธีสุญญากาศ ซองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุเครื่องอุปโภคด้วยวิธีลดความร้อน เป็นต้น

“มูลฝอยย่อยสลาย” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ หรือสามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร มูลสัตว์ ซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ เป็นต้น ไม่รวมถึงซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการ

“มูลฝอยที่ยังใช้ได้ (recycle)” หมายความว่า มูลฝอยที่สามารถนำกลับมาทำเป็น ผลิตภัณฑ์ได้ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรมเช่นเศษเหล็ก แก้ว พลาสติก กระจก เป็นต้น

⁷⁰ ประกาศกรมควบคุมมลพิษเรื่องหลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอย และที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2546

“มูลฝอยอันตราย” หมายความว่า มูลฝอยที่ปนเปื้อน หรือมีส่วนประกอบของวัตถุ ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกไซด์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกำมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง

(10) วัตถุอย่างอื่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉาย หรือแบตเตอรี่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ภาชนะที่ใช้บรรจุสารกัดแมลง หรือวัชพืช กระจังสเปรย์บรรจุสีหรือสารเคมี เป็นต้น

9.2 การแบ่งแยกประเภทขยะมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษได้แบ่งขยะมูลฝอย ออกเป็น 5 ประเภท⁷¹ ดังนี้

9.2.1 ขยะทั่วไป (general waste) เป็นขยะจากสำนักงาน ถนนหนทาง การก่อสร้าง ได้แก่ กระดาษ กิ่งไม้ ฟางข้าว แก้ว กระจก ยาง เศษอิฐ กรวด หิน ทราช ถุงพลาสติก เศษปูน เป็นต้น ขยะประเภทนี้ไม่เกิดการย่อยสลายและเน่าเหม็น การกำจัดขยะทั่วไปควรคัดแยกขยะที่สามารถนำมาใช้ใหม่ได้ก่อนการกำจัด

9.2.2 ขยะรีไซเคิล (recyclable waste) หรือมูลฝอยที่ยังใช้ได้ เป็นวัสดุที่เหลือใช้ของเสียบรรจุภัณฑ์ ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น แก้ว กระดาษ กระจังเครื่องดื่ม เศษพลาสติก เศษโลหะ อลูมิเนียม ยางรถยนต์ ก่อสร้างเครื่องดื่มแบบ ubt เป็นต้น โดยผนวกกระบวนการจัดการทางอุตสาหกรรม หรือนำกลับมาใช้ซ้ำได้โดยตรง

⁷¹ กรมควบคุมมลพิษ รายงานผลการดำเนินงาน โครงการเมืองสวยใสไร้มลพิษ (Clean & Green City), กันยายน 6 มกราคม 2560 จาก www.pcd.go.th

9.2.3 ขยะอินทรีย์ (organic waste) หรือขยะย่อยสลาย (compostable waste)

เป็นขยะจากครัวเรือน ภัตตาคาร โรงอาหาร ตลาดสด และการเกษตรกรรม ได้แก่ เศษอาหาร เศษผัก เศษเนื้อ เศษผลไม้ ซากสัตว์ มูลสัตว์ ขยะประเภทนี้จะเป็นพวกที่ย่อยสลาย และนำไปใช้ได้ง่าย เพราะว่าเป็นสารประกอบอินทรีย์ที่มีความชื้นค่อนข้างสูง ประกอบกับขยะประเภทนี้มีกลิ่นเหม็น การกำจัดขยะประเภทนี้ควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการหมักกับปุ๋ยก่อน

9.2.4 ขยะอุตสาหกรรม (industrial waste) เป็นเศษวัสดุที่เกิดจากการผลิต

หรือขั้นตอนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม อาจเป็นสารอินทรีย์ที่เน่าเปื่อยซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของอุตสาหกรรม ซากยานพาหนะที่หมดสภาพการใช้งานหรือใช้งานไม่ได้แล้ว รวมทั้งชิ้นส่วนประกอบของยานพาหนะด้วย เช่น ยาง แบตเตอรี่ เป็นต้น ในการกำจัดควรพิจารณาการแยกชิ้นส่วนที่ยังสามารถนำกลับมาใช้ได้

9.2.5 มูลฝอยติดเชื้อและขยะอันตราย (hazardous waste) เป็นขยะจากสถานพยาบาล

หรืออื่นๆ ซึ่งต้องใช้กรรมวิธีในการทำลายเป็นพิเศษ ได้แก่ วัสดุที่ผ่านการใช้ในโรงพยาบาล แบตเตอรี่ กระจกสี พลาสติก ฟิล์มถ่ายรูป ถ่านไฟฉาย เป็นต้น การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล จะทำลายโดยการเผาในเตาเผา ส่วนขยะอันตรายอื่นๆ ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง

10. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น

เดิมทีในประเทศญี่ปุ่นได้ประสบปัญหาการลักลอบทิ้งขยะและของเสียจากพื้นที่อื่น ก่อให้เกิดปัญหาขยะล้นเมือง และด้วยสภาพภูมิประเทศของญี่ปุ่นนั้นมีพื้นที่น้อย แต่มีประชากรอยู่กันหนาแน่น ประกอบกับประเทศญี่ปุ่นเป็นเมืองอุตสาหกรรม จึงมีปัญหามลพิษในเรื่องการจัดการขยะจากอุตสาหกรรมเพิ่มมาอีกด้วย ยกตัวอย่าง กรณีมินามาตะ ที่บริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในเมืองมินามาตะปล่อยน้ำเสียในกระบวนการผลิตเจือปนด้วยสารปรอททิ้งลงในอ่าวมินามาตะ จนเป็นเหตุทำให้มีประชาชนที่รับประทานปลาและอาหารทะเลจำนวนมากมีอาการผิดปกติ เช่น แขนขาเคลื่อนไหวลำบากเกิดอาการที่มีผลต่อระบบประสาทส่วนกลาง เป็นต้น จากกรณีดังกล่าว โรคนี้นั้นเป็นที่รู้จักกันซึ่งเรียกกันว่า “โรคมินามาตะ” สาเหตุของโรคนี้นี้คือมาจากการลักลอบทิ้งขยะอุตสาหกรรม จากกรณีมินามาตะเป็นคดีขึ้นสู่ศาลญี่ปุ่นคำตัดสินของศาลส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นตระหนักถึงการจัดการขยะภายในประเทศของตนอย่างจริงจัง ให้ความสำคัญกับกฎหมายเพื่อบริหารจัดการขยะภายในประเทศให้เป็นรูปธรรมและเป็นระบบ และบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐบาล ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ตลอดจนภาคผู้ประกอบการ จะต้องตระหนักถึงปัญหานี้และต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน

10.1 กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะภายในประเทศ มีหลายฉบับ ดังนี้

10.1.1 กฎหมายด้านจัดการขยะและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ พ.ศ. 2513⁷²

10.1.2 กฎหมายการควบคุมและการจัดการขยะในที่สาธารณะ พ.ศ. 2514⁷³

10.1.3 กฎหมายส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พ.ศ. 2543⁷⁴

10.1.4 กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2537⁷⁵

10.1.5 กฎหมายว่าด้วยภาชนะบรรจุและหีบห่อบรรจุภัณฑ์ พ.ศ. 2538⁷⁶

10.1.6 กฎหมายพื้นฐานสำหรับการควบคุมเสียง พ.ศ. 2543⁷⁷

กฎหมายทั้ง 6 ฉบับนี้เป็นกฎหมายกลางและนำมาบริหารจัดการภายในประเทศ ญี่ปุ่น แต่กฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการขยะและของเสียในประเทศญี่ปุ่น คือ กฎหมายการบริหารจัดการขยะและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ⁷⁸ โดยกฎหมายฉบับนี้มีการแบ่งกลุ่มประเภทขยะและของเสียออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ของเสียทั่วไป ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ของเสียจากอุตสาหกรรม ของเสียอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ นอกจากจัดแบ่งประเภทขยะและของเสียแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ทุกภาคส่วนต้องให้ความร่วมมือและให้ความสำคัญในการจัดการบริหารขยะและของเสีย ทั้งภาคประชาชน ภาครัฐบาล ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำแนวคิดเรื่องหลัก 3rs มาใช้ในระบบการจัดการขยะและของเสียภายในประเทศ ที่กำหนดให้ทุกภาคส่วนมีเป้าหมายเดียวกันคือ ลดการใช้ (reduce) การใช้ซ้ำ (reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้ดังนี้

⁷² waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970)

⁷³ Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971)

⁷⁴ Act on Promotion of Effective Utilization of Resources (Act No. 48 of 1991)

⁷⁵ Basic Environment Act (Act No. 91 of 1993)

⁷⁶ Act on the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Act No.112 of 1995)

⁷⁷ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society (Act No. 110 of 2000)

⁷⁸ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970)

1) ภาคประชาชน และผู้ประกอบการ สำหรับประชาชนนั้นมีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย แยกประเภทของเสีย และนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (recycle) ตลอดจนกำจัดของเสียหรือแปรสภาพของเสียให้เป็นประโยชน์เท่าที่ตนจะสามารถจะทำได้ ส่วนผู้ประกอบการนั้นมีหน้าที่ทิ้งหรือปล่อยของเสียให้น้อยที่สุด นำของเสียกลับมาใช้ซ้ำและแปรใช้ใหม่เท่าที่จะทำได้ ตลอดจนรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม มีการพัฒนาและปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการหรือกำจัด หรือช่วยลดการใช้บรรจุภัณฑ์หรือนำบรรจุภัณฑ์นั้นให้สามารถกลับมาใช้ใหม่ได้ รวมทั้งให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม

2) ภาครัฐบาล มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผนการจัดการของเสียในภาพรวมพัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷⁹ เพื่อให้สามารถจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสีย หรือจัดทำแผนการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ

3) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการจัดการของเสีย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้น แบ่งเป็น 2 ระดับ⁸⁰ คือระดับโทโดฟูเคน ซึ่งเทียบเคียงแล้วเปรียบเหมือนกับจังหวัดของประเทศไทย และระดับชิโจซง ซึ่งเทียบเคียงแล้วเปรียบเหมือนกับเทศบาลของประเทศไทย ดังนั้นในประเทศญี่ปุ่นเทียบกับประเทศไทยแล้วมี 2 ระดับเท่านั้น คือระดับจังหวัด กับระดับเทศบาล โดยในประเทศญี่ปุ่นนั้นระดับจังหวัดมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่จำเป็นให้แก่เทศบาลเพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการตามหน้าที่ของตนได้ผลเพียงพอ ในขณะที่เดียวกันก็ควบคุมสภาพการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมของพื้นที่ในเขตจังหวัด รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม

ส่วนระดับเทศบาล จะต้องทำหน้าที่กำหนดแผนในการส่งเสริมกิจกรรมในการลดการปล่อยของเสียทั่วไป (reduce) ของประชาชน และมีกฎหมายท้องถิ่นให้อำนาจเทศบาลในการ

⁷⁹ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970) chapter 1 (responsibilities of central government and local government) article 4-4

⁸⁰ วรธนันต์ สุกใสและปิยวรรณ ชอน, สิ่งแวดล้อม: การบริหารจัดการขยะและของเสีย และการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, (ม.ป.ป), ไม่ระบุ: ไม่ระบุ

ออกเทศบัญญัติในเขตพื้นที่ของตนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเทศบัญญัตินั้น เทศบาลมีอำนาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม โดยผ่านความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนี้กฎหมายการบริหารจัดการขยะและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่นยังได้บัญญัติให้รัฐบาลกลาง จังหวัดและเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสีย ทั้งภาครัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแล เพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสมและกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชน และผู้ประกอบการต่างๆ มีส่วนร่วมในการจัดการของเสียร่วมกันด้วย

สำหรับ กระบวนการจัดการของเสียตามกฎหมาย กฎหมายการบริหารจัดการขยะ และการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดกระบวนการจัดการของเสีย ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่⁸¹

- 1) การเก็บของเสีย (collection)
- 2) การขนส่งของเสียไปยังสถานที่จัดการของเสีย (transportation)
- 3) การคัดแยกและย่อยสลาย (intermediate treatment)
- 4) การกำจัดของเสีย (disposal)

กระบวนการทั้ง 4 ขั้นตอนนี้กฎหมายด้านการจัดการขยะและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระดับเทศบาลเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บและรวบรวมของเสียในครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนมาดำเนินการคัดแยกและนำไปกำจัด⁸² สำหรับการกำจัดของเสียนั้นได้กำหนดมาตรฐานการกำจัดของเสียในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การเผา การสลายความร้อน การนำกลับมาใช้ใหม่ และการฝังกลบ ซึ่งวิธีการฝังกลบนั้นเป็นวิธีสุดท้ายที่ประเทศญี่ปุ่นจะเลือกใช้ในการกำจัดของเสีย นอกจากนี้ตามกฎหมาย *wast managment and public cleansing act (act no.137 of 1970)* ได้มีการกำหนดให้มีการก่อตั้งศูนย์จัดการขยะและของเสีย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการขยะและของเสียร่วมกันในระหว่างรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่เทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้ เทศบาลสามารถอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ โดยใช้ระบบอนุญาตทางปกครอง

⁸¹“ วรรณมัน บุญญศิริกร, กฤษฎีกาสาร, ใน *บทความทางกฎหมายกองกฎหมายต่างประเทศ* 12(4), (เมษายน-พฤษภาคม 2560)

⁸² *wast managment and public cleansing act (act no.137 of 1970) (management by local government) article 13,2 pp.22*

ระบบการอนุญาตทางปกครองของประเทศญี่ปุ่น คือการอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะและของเสีย โดยมีการกำหนดมาตรฐานให้เอกชนจะดำเนินการก่อสร้างศูนย์จัดการขยะและของเสียได้ต้องปฏิบัติตามนี้

- 1) ก่อนการดำเนินการก่อตั้งสถานที่ในการจัดการของเสีย จะต้องมีการสำรวจถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม
- 2) ตรวจสอบเอกสารในการยื่นคำขอก่อตั้งและเอกสารที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อนการดำเนินการก่อตั้ง
- 4) ผู้ก่อตั้งจะต้องมีการกำหนดแผนในการจัดตั้งสถานที่ และกำหนดแผนการบำรุงรักษาหากมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 5) เมื่อยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตแล้วจะต้องเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่อีกครั้งเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการได้รับใบอนุญาต

นอกจากการจัดตั้งศูนย์จัดการขยะและของเสียในประเทศญี่ปุ่นที่ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่แล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังมีการสร้างแรงจูงใจให้กับภาคประชาชนและภาคผู้ประกอบการด้วยวิธีการนำหลัก 3 r มาใช้ในการรณรงค์เรื่องการจัดการขยะ โดยประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้เดือนตุลาคมของทุกปี เป็นเดือนแห่ง 3r ซึ่งภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำโดยเทศบาลจะดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมหรือให้ความรู้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เทศบาลจัด⁸³ เช่นการจัด โครงการรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติก ในร้านค้าต่างๆ รณรงค์ให้ความรู้สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนในการทำกิจกรรมด้วยหลัก 3 r สำหรับภาคผู้ประกอบการนั้น ได้มีโครงการ eco town ซึ่งเป็น โครงการที่รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การยืดอายุการใช้งานของโรงจัดการของเสียขั้นสุดท้าย การกำจัดขยะที่ถูกต้อง และการพัฒนาอุตสาหกรรมรีไซเคิล ประกอบด้วยโครงการที่เกี่ยวกับพลาสติก ขยะอินทรีย์ ขยะทั่วไป ขยะจำพวกเครื่องใช้ไฟฟ้า ขยะอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับรองและให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ eco town ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจะมีการรับสมัครและคัดเลือกผู้ประกอบการในประเทศที่มีบทบาทในการส่งเสริมการสร้างสังคมในรูปแบบการหมุนเวียน

⁸³ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970) chapter 1 (responsibilities of central government and local government) article 4-2

และมีนวัตกรรมที่มีประโยชน์ต่อการส่งเสริม 3r ที่สามารถเป็นแบบอย่างให้แก่ผู้ประกอบการอื่นๆ ได้มารวมเป็น eco town ด้วย ยกตัวอย่างเช่น

โครงการ Eco Town ของ North Kyushu City ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 โดยได้รับการรับรองจากกระทรวงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมและกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดย North Kyushu City เป็นหนึ่งในเมืองแห่งสิ่งแวดล้อม และมีประชาชนเข้าเยี่ยมชมจากทั่วประเทศ ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการจะประกอบด้วยผู้ประกอบการ รีไซเคิลขวดเพ็ท (PET) กิจการรีไซเคิลเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน ยานพาหนะ หรือเครื่องเล่นปาจิงโกะ เป็นต้น โดยศูนย์ Eco Town ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยและบริษัทที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีการจัดการขยะ การรีไซเคิลทรัพยากรและพลังงานทดแทน เช่น สถาบันวิจัยการหมุนเวียนทรัพยากรและระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่ง Fukuoka University ศูนย์เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมของ North Kyushu ของบริษัท Shin-Nittetsu Engineering นั่นเอง

10.2 กฎหมายระดับท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ในเรื่องการจัดการของเสียที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาปฏิบัติใช้ มีดังนี้

10.2.1 Waste Management and public cleansing law

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายหลักและเป็นกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียทั้งขยะชุมชนและขยะอุตสาหกรรม ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตและปรับปรุงสุขอนามัยของสาธารณชน เป็นกฎหมายที่กำหนดพื้นที่การทิ้งขยะ การคัดแยกขยะ การเก็บ การรวบรวม การขนถ่าย การรีไซเคิล รวมไปถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะทั้งหมด

สำหรับวิธีการจัดการขยะนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการและรับผิดชอบขยะชุมชนในพื้นที่ของตน รวมไปถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการสร้างสถานที่ฝังกลบมูลฝอย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องยื่นขออนุญาตต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยต้องแจ้งยื่นเอกสารแสดงรายการและขนาดของพื้นที่ของสถานที่ฝังกลบเพื่อแสดงความสามารถในการรองรับขยะ พร้อมกันนี้ต้องแนบเอกสารผลการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อนำเอกสารดังกล่าวชี้แจงต่อประชาชนในพื้นที่และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ ที่อาจจะตามมาจากการสร้างสถานที่ฝังกลบมูลฝอย จึงต้องมีระบบอนุญาตเข้ามาเพื่อกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ก่อนออกไปอนุญาต

เป็นการควบคุมก่อนเพื่อมิให้เกิดปัญหา และหากมีการเกิดขึ้นของสถานที่ฝังกลบมูลฝอยแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้มีเงื่อนไขต่อไปว่าต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดด้วย

10.2.2 Ministerial ordinance determining engineering standards pertaining to final disposal site for municipal solid wastes and final disposal site for industrial wastes

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางมาตรฐานด้านวิศวกรรมและมาตรฐานในการบำรุงรักษาในการสร้างสถานที่กำจัดมูลฝอย โดยเป็นกฎหมายที่เพิ่มเติมในกฎหมายหลักของ Waste Management and public cleansing law กล่าวคือเพิ่มเติมในเรื่องการกำหนดมาตรฐานเพื่อสร้างสถานที่ฝังกลบมูลฝอย ที่ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ เช่นบริเวณรอบสถานที่ฝังกลบต้องมีขีด มีมาตรการป้องกันการปนเปื้อนของน้ำ มีการดำเนินการด้านการป้องกันอัคคีภัย มีมาตรการฉีดสารเคมีเพื่อป้องกันการเพาะพันธุ์ยุง หรือสัตว์อันตรายอื่นๆ มีการตรวจสอบบริเวณสถานที่ฝังกลบอยู่เสมอเพื่อป้องกันการรั่วของแก๊สพิษ เป็นต้น

10.2.3 cabinet order of waste management and public cleansing law

สำหรับประเทศไทย cabinet order of waste management and public cleansing law คือคำสั่งของคณะรัฐมนตรี หากเปรียบเทียบกับประเทศไทยคือกฎกระทรวง ซึ่งการออกคำสั่งของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติในการจัดทำสถานที่ฝังกลบ ซึ่งเพิ่มเติมกฎหมายหลักของ Waste Management and public cleansing law เช่น เมื่อเกิดมลภาวะอันตรายต่อแหล่งน้ำสาธารณะและน้ำใต้ดิน อันมาจากการรั่วซึมของสถานที่ฝังกลบมูลฝอย จะต้องรีบดำเนินการที่จำเป็นเพื่อหยุดยั้งอันตรายดังกล่าว ทั้งนี้ให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุปคือกฎหมายในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีกฎหมาย 3 ฉบับที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการในชุมชนและขยะอุตสาหกรรมร่วมกัน ตั้งแต่การคัดแยก การเก็บ ขน รวบรวม และกำจัด สำหรับการกำจัดนั้นได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสร้างสถานที่กำจัดขยะได้ แต่ต้องได้รับการอนุญาต และมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมที่จะก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ โดยสถานที่กำจัดขยะต้องมีมาตรฐานและมีระบบการกำจัดที่ดี

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจึงสามารถบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่น (local autonomy law) ได้อย่างเต็มที่ ตั้งแต่การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ ทั้งนี้ทั้งนั้นก่อนการออกเทศบัญญัติจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยทุกครั้ง และเมื่อมีเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว

จะต้องมีการประกาศเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นเรื่องการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะยกตัวอย่างเช่น

1) เทศบัญญัติของเมือง Nagasaki City⁸⁴ ที่เป็นเทศบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระจัดกระจายของเสียและการควบคุมการสูบบุหรี่ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชาชนสูบบุหรี่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นในสถานที่สาธารณะจึงต้องมีการกำหนดพื้นที่ให้สูบบุหรี่และกำหนดพื้นที่ห้ามสูบบุหรี่ในสถานที่สาธารณะด้วย เทศบัญญัติของเมือง Nagasaki City ได้กำหนดให้ประชาชนที่สูบบุหรี่ในพื้นที่สาธารณะนั้นต้องมีส่วนร่วมในการเก็บของเสียของตนก่อนออกจากสถานที่สาธารณะนั้นด้วย และการกำหนดพื้นที่ห้ามสูบบุหรี่นั้นจะต้องมีการรับฟังความเห็นของประชาชน และประชาชนต้องมีส่วนร่วมและให้ความยินยอมในการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นพื้นที่สูบบุหรี่นั้น หากมีการฝ่าฝืนเทศบัญญัติของเมือง Nagasaki City ก็จะมีบทลงโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท เป็นต้น

2) เทศบัญญัติของ City of Sapporo⁸⁵ เกี่ยวกับการควบคุมการกระจายของเด็บบุหรี่ กระป๋องเปล่าและของเสียอื่นๆ

เทศบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการกระจายของเด็บบุหรี่ กระป๋องใช้แล้วของเสียอื่นๆ ซึ่งของเสียอื่นๆ นั้นหมายถึงมูลของสัตว์เลี้ยง โดยเทศบัญญัติของ City of Sapporo มีการกำหนดมาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับมูลของสัตว์เลี้ยงประเภทสุนัขไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือประชาชนที่นำสัตว์เลี้ยงเข้าไปในสถานที่สาธารณะ จะต้องทำการควบคุมสัตว์เลี้ยงให้ถ่ายมูลในบริเวณที่ๆ จัดไว้ให้ มิให้มีการถ่ายมูลเรี่ยราด เพราะหากมีการถ่ายมูลเรี่ยราด เจ้าของสัตว์เลี้ยงจะต้องทำการเก็บมูลสัตว์เลี้ยงนั้นด้วย เพื่อเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมในพื้นที่ให้มีความสะอาด และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

สำหรับกิจกรรมเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเทศบัญญัติที่จะกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นร่วมกับเทศบาล เช่น หากจะกำหนดพื้นที่ใดให้เป็นพื้นที่ทิ้งมูลสัตว์ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในพื้นที่ และต้องประกาศการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้ประชาชนทราบเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการคัดค้านก่อนที่เทศบาลจะออกเทศบัญญัตินั้นให้มีผลบังคับใช้ จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสมอ

⁸⁴ วรธน์มน สุกใสและ ปิยวรรณ ขอน, สิ่งแวดล้อม: การบริหารจัดการขยะและของเสีย และการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, (ม.ป.ป), ไม่ระบุ: ไม่ระบุ

⁸⁵ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 13

กล่าวโดยสรุปคือ ในประเทศไทยมีกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือในการใช้เพื่อบริหารจัดการขยะ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวมีชื่อเรียกกันว่า ข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เครื่องมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นใช้ในการบริหารจัดการขยะเรียกว่า เทศบัญญัติ และประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ คือ กฎหมายการบริหารจัดการขยะและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ⁸⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักและเป็นกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียทั้งขยะชุมชนและขยะอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่วางมาตรฐานด้านวิศวกรรมและมาตรฐานในการบำรุงรักษาในการสร้างสถานที่กำจัดมูลฝอย⁸⁷ และมีคำสั่งของคณะรัฐมนตรี⁸⁸ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นต้องถือเป็นแนวปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยด้วย นั่นเอง

⁸⁶ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970)

⁸⁷ Ministerial ordinance determining engineering standards pertaining to final disposal site for municipal solid wastes and final disposal site for industrial wastes

⁸⁸ cabinet order of waste management and public cleansing law

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการขยะ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 และตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการขยะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อมารัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยมีการเพิ่มเติมหมวด 3/1 เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธิดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับต่างให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และเมื่อมีการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้กฎหมายสองฉบับในการบริหารจัดการขยะ จึงมีปัญหในเรื่องการเลือกใช้กฎหมายในการบริหารจัดการขยะ ดังนั้นจึงมีข้อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการขยะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535 ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

การออกข้อกำหนดท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ประกอบกับกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดในเรื่องนั้นๆ ได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นข้อกำหนดของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป ตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล”
- (2) เทศบาล เรียกว่า “เทศบัญญัติ”
- (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด”
- (4) เมืองพัทยา เรียกว่า “ข้อบัญญัติเมืองพัทยา”
- (5) กรุงเทพมหานคร เรียกว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร”

ในส่วนของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีชื่อแตกต่างกันดังนี้

1.1 การออกข้อกำหนดท้องถิ่นและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชกฤษฎีกาการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะ โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ดังนี้

มาตรา 18 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นหรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 ก็ได้

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่ายเท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตั้งแต่มาตรา 18-20⁸⁹ ได้บัญญัติให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งขั้นตอนในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น⁹⁰ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดให้มี 4 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการเสนอร่าง คือให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างข้อกำหนดท้องถิ่นให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) ขั้นตอนการพิจารณา คือการพิจารณาร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่น

(3) ขั้นตอนการลงนามตราข้อกำหนดของท้องถิ่น ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ตรา และให้ผู้ที่มิอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบข้อกำหนดท้องถิ่น

⁸⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20

⁹⁰ แนวทางการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

(4) ขั้นตอนการประกาศใช้ จะแตกต่างกันตามลักษณะของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีวิธีการประกาศใช้แตกต่างกัน เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งไม่ได้กำหนดวิธีการประกาศใช้ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พุทธศักราช 2540 โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา วิธีการประกาศใช้แตกต่างกันตามกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดเป็นการเฉพาะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทเท่านั้นที่ประกาศใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อประกาศใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้วก็จะมีผลบังคับต่อประชาชนในเขตท้องถิ่นที่ออกข้อกำหนดนั้น และประชาชนในท้องถิ่นเขตนั้นต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดและอาจได้รับโทษได้

การออกข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการขยะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535จึงเป็นไปตามบริบทสังคมและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่นเทศบาลตำบลทุ่งปี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จำนวนประชากรในพื้นที่มีประมาณ 2,000 กว่าคน มีครัวเรือน 600 หลัง ขยะในชุมชนมีปริมาณไม่มากและเป็นเพียงขยะครัวเรือนทั่วไปสามารถย่อยสลายได้ สภาพท้องถิ่นของเทศบาลตำบลทุ่งปีจึงไม่มีการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพราะในพื้นที่ของตนไม่มีเรื่องขยะมูลฝอยให้เป็นปัญหาในการจัดการ จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีข้อกำหนดของท้องถิ่นในเทศบาลตำบลทุ่งปีนั่นเอง ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางมีจำนวนประชากรในพื้นที่ 15,000 คน จำนวนครัวเรือน 5,000 หลังคาเรือน เมื่อประชาชนในพื้นที่มีจำนวนมากและเพื่อให้มีระบบการจัดการขยะในพื้นที่ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องการจัดการขยะเพื่อบริหารจัดการขยะในพื้นที่ของตน และตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 (4) ได้บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง ซึ่งในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 ที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ข้อ 2 (2) (ก) 1) กล่าวคือข้อกำหนดของท้องถิ่นสามารถกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขยะของครัวเรือน คือค่าเก็บและขนมูลฝอยทั่วไป เป็นรายเดือน กรณีที่มีปริมาณวันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร เดือนละ 65 บาท กรณีที่มีปริมาณวันหนึ่งเกิน 20 ลิตร แต่ไม่เกิน 500 ลิตร ให้คิดเป็นหน่วยทุกๆ 20 ลิตรในอัตราต่อหน่วย

หน่วยละ 65 บาท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบลจะเก็บค่าธรรมเนียมประเภทครัวเรือนที่ 20 บาทก็ได้ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บ ขน ที่ 40 บาทก็ได้ ทั้งนี้ไม่เกิน 65 บาทตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

1.2 การออกข้อกำหนดท้องถิ่นและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่มีผลบังคับใช้และให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะ ดังนี้

มาตรา 34/1 การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการดังกล่าว มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐประกอบด้วย

สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสอง ซึ่งดำเนินการจัดเก็บย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามวรรคสอง

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง⁹¹

ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นหมวดที่เพิ่มเติมในเรื่องของการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งเป็นเรื่องของวิธีการหรือกระบวนการของการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยในหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มาตรา 34/3 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและความการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ของตนได้ตามพระราชบัญญัตินี้ และขั้นตอนของการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นเหมือนกันกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทุกประการที่มีขั้นตอนตั้งแต่การเสนอร่างจนถึงขั้นตอนการประกาศใช้

ข้อที่แตกต่างกันคือการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง เว้นแต่การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยคำนึงถึงปริมาณสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ระยะเวลาการจัดเก็บลักษณะการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งต้นทุนและความคุ้มค่าในการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมนั้นได้กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า ค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในครัวเรือนกรณีมีปริมาณมูลฝอยไม่เกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร เดือนละ 150 บาท กรณีที่มีปริมาณเกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร

⁹¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร ให้คิดเป็นหน่วย หน่วยละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร และให้เก็บหน่วยละ 150 บาท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้สูงสุดถึง 150 บาท ต่อเดือน เฉพาะอัตราค่าธรรมเนียมกรณีการเก็บ ขน ส่วนกรณีการกำจัดมูลฝอยนั้นก็มีการเรียกเก็บ อัตราค่าธรรมเนียมอีกเช่นกัน กล่าวคือกรณีมีปริมาณมูลฝอยไม่เกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร เดือนละ 200 บาท กรณีที่มีสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร ให้คิดเป็นหน่วย หน่วยละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร และให้เก็บหน่วยละ 200 บาท ค่ากำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจึงสามารถ เรียกเก็บได้สูงสุดถึง 200 บาท

กล่าวโดยสรุปคืออัตราค่าธรรมเนียมการเก็บขยะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จะส่งผลกระทบต่อครัวเรือน เพราะมีโอกาสจ่ายค่าขยะที่รวมการเก็บ ขน และกำจัดสูงขึ้น ถึง 350 บาท ต่อครัวเรือนต่อเดือน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น จะส่งผลให้ประชาชนจ่ายค่าขยะ ที่รวมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแล้วไม่เกิน 65 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน

สรุปการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย 2 ฉบับมีข้อแตกต่างกัน มีดังนี้

(1) การออกข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการบริหารจัดการขยะเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการกิจการสาธารณะได้ ขึ้นอยู่กับบริบท ของชุมชนในพื้นที่ อีกทั้งการกำหนดค่าธรรมเนียมขยะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นอัตราค่าธรรมเนียมที่ไม่เพิ่มภาระให้กับประชาชนมากเกินไป เป็นอัตราค่าธรรมเนียมที่ประชาชน ยอมรับได้ ไม่เกิดผลกระทบต่อประชาชน

(2) การออกข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายใหม่ซึ่งให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการบริหารจัดการขยะโดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในอัตราที่สูงกว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หลายเท่าตัว ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ออกข้อกำหนด

ของท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เพราะเป็นการเพิ่มภาระ อีกทั้งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ไม่มีความสอดคล้องกับบริบทชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก กฎหมายฉบับนี้จะสามารถเกิดสภาพบังคับใช้ได้จริงก็ต่อเมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการยุบ ควบ หรือรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่เสียก่อนจึงจะมีความเหมาะสมกับการอาศัยอำนาจเพื่อกำหนดข้อกำหนดของท้องถิ่นและกำหนดค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงขึ้นได้

2. ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย

2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ต่างเป็นกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะ และให้อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้ทั้ง 2 ฉบับ จึงเกิดปัญหาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเลือกใช้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ และทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเมื่อมีการเลือกใช้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ก็ตาม การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะบังคับใช้นั้นก็ไม่เป็นไปตามกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลอาจจะออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้เหมือนกัน การออกกฎหมายใหม่ในเรื่องเดียวกันและไม่ยกเลิกกฎหมายเดิมจึงก่อให้เกิดปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอาศัยอำนาจเพื่อบังคับใช้กฎหมาย

ยกตัวอย่างกรณี เทศบาลเมืองบางบัวทอง⁹² ได้ทำหนังสือหารือเกี่ยวกับการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหารือคือเทศบาลเมืองบางบัวทอง ได้ดำเนินการยกร่างเทศบัญญัติเทศบาลบางบัวทอง เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.... โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18⁹³ แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2560 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กล่าวคือให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและเก็บอัตราค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการขยะ แต่ไม่มีการยกเลิกกฎหมายเก่าซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อออกข้อกำหนดของท้องถิ่นมาโดยตลอด การมีกฎหมายใหม่ไม่ยกเลิกกฎหมายเก่า และให้อำนาจในลักษณะเดียวกันจึงเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายที่ให้อำนาจ เทศบาลตำบลบางบัวทองจึงหารือเป็นหนังสือต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องดำเนินการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใด เพราะเมื่อออกข้อกำหนดจากฐานอำนาจตามกฎหมายใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามฐานอำนาจนั้น ซึ่งการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะ ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับภาระด้วย ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตอบข้อหารือเห็นควรให้เทศบาลเมืองบางบัวทองยกร่างเทศบัญญัติเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ..... โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2560 มาตรา 34/3⁹⁴ เพื่อออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใหม่แต่การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขะนั้น ให้เทศบาลเมืองบางบัวทองอาศัยอำนาจกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากกรณียกตัวอย่างข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้ฐานอำนาจเดียวของกฎหมายเพียงฉบับเดียว เพราะการใช้สองฐานอำนาจในเรื่องเดียวกันย่อมไม่ถูกต้อง และก่อให้เกิดความแตกต่างกันในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชน เป็นการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนในฐานอำนาจของกฎหมายที่ไม่เหมือนกัน

⁹² คู่มือการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

⁹³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18

⁹⁴ มาตรา 34/3 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งในเรื่องเดียวกันได้นั้น ย่อมทำให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันเกิดความไม่น่าเชื่อถือ ซึ่งไม่เป็นผลดี ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อมีกฎหมาย 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นแต่ไม่ตัดสิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2535 ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเช่นกันนั้น จึงเป็นการซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย และการออกกฎหมายใหม่มาบังคับใช้ในเรื่องเดียวกันที่มีกฎหมายเดิมให้อำนาจอยู่ก่อนแล้วนั้น ผู้เขียนมองว่าเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังไม่มีการยกเลิกแต่อย่างใด การเกิดขึ้นของกฎหมายใหม่จึงเป็นการให้อำนาจซ้ำซ้อนกันในเรื่องการบริหารจัดการขยะที่มีไว้ก่อนแล้ว และไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพียงฉบับเดียวในเรื่องการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีฐานอำนาจตามกฎหมายที่เหมาะสม และมีสภาพการบังคับใช้ได้จริง และมีกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่สอดคล้องกับบริบทชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ขาดสภาพการบังคับใช้ได้จริง และเกิดผลกระทบที่เป็นภาระให้กับประชาชน การเกิดขึ้นและมีอยู่ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จึงเป็นการออกกฎหมายที่เกินความจำเป็น ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

2.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนกันหรือขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานทางปกครอง

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ห่างไกล เช่น อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่บนพื้นที่สูง มีลักษณะภูมิศาสตร์เป็นภูเขา ด้วยระยะทางและความชัน จึงไม่สามารถส่งขยะมูลฝอยเข้าสู่ระบบการกำจัดขยะของศูนย์กำจัดขยะหรือสถานที่กำจัดขยะได้ จำเป็นต้องจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยเฉพาะในพื้นที่ของตนด้วยวิธีการขุดบ่อขยะ ต่อมารัฐบาลมีนโยบายโครงการจังหวัดสะอาด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีระบบการกำจัดขยะไม่ถูกต้อง ให้ดำเนินการปิดบ่อขยะและต้องดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการ

ขออนุญาตต่อหน่วยงานอื่นเพื่อขอใช้พื้นที่ในการขุดดินบ่อขยะ เพราะการบริการสาธารณะนั้นจะต้องมีความต่อเนื่อง และขยะต้องถูกกำจัดในทุกวัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการยื่นคำขอต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้อง ผลปรากฏว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของกรมป่าไม้นั้น มีขั้นตอนและกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการขุดบ่อขยะให้ถูกต้องและสมบูรณ์และเป็นระบบที่ถูกต้องได้ เพราะตามระเบียบของกรมป่าไม้ห้ามมิให้ดำเนินการจัดตั้งในเขตพื้นที่ป่า อีกทั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการขอใช้พื้นที่ที่อยู่ในเขตจำแนกการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะขอใช้พื้นที่ได้หรือไม่ ต้องตรวจสอบก่อนว่าอยู่ในโซนที่กฎหมายหวงห้ามหรือไม่ หากอยู่ในโซนพื้นที่กฎหมายหวงห้าม ซึ่งเป็นพื้นที่อาจกระทบถึงชั้นคุณภาพน้ำแล้ว ก็ต้องมีการจัดให้ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) และการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นต้องเป็นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ถึงจะเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานได้ อีกทั้งหากเป็นการใช้พื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในการสร้างเตาเผา หรือฝังกลบขยะมูลฝอย จะต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะของกรมควบคุมมลพิษด้วย

จากปัญหาดังกล่าวพบว่ากฎหมายเฉพาะของหน่วยงานทางปกครองอื่น เช่น กฎหมายของกรมป่าไม้ หรือกฎหมายของกรมควบคุมมลพิษ หรือกฎหมายผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองมีความซ้ำซ้อนกันและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน เพราะกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่ากฎหมายเฉพาะของหน่วยงานทางปกครองอื่นไม่สามารถทำได้หรือหากทำได้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายหน่วยงานอื่นอีกด้วย กฎหมายของหน่วยงานมีความซ้ำซ้อน ไม่มีการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน เมื่อบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการจัดการขยะซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันพบว่ากฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานเกิดความขัดกัน หรือไม่มีความเชื่อมโยงกัน จึงเกิดปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานเรื่องบริหารจัดการขยะจึงไม่บรรลุผล เพราะการมีกฎหมายที่มีลักษณะกระจายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น มีผลทำให้ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาขยะได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการรวบรวมกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานของฝ่ายปกครองให้เป็นฉบับเดียวกัน บูรณาการกฎหมายร่วมกันของหน่วยงาน ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันหรือเกิดการขัดกันของกฎหมาย ในทางปฏิบัติสามารถจัดตั้งหรือเพิ่มสถานที่กำจัดขยะให้มีจำนวนมากขึ้นเป็นระบบที่ถูกต้องและมีมาตรฐานได้

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการรวบรวมกฎหมายของหน่วยงานให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพ โดยบัญญัติเรื่องการบริหารจัดการขยะเริ่มตั้งแต่การคัดแยกขยะไปจนถึงการจัดตั้งสถานที่กำจัดขยะและการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการขยะไว้เป็นการเฉพาะเหมือนกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายหลักคือ Waste Management and public cleansing law ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะทั้งหมด

3. ปัญหาการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อกฎหมายได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เก็บ ขน สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของชุมชนแล้ว กระบวนการต่อไปคือการกำจัดขยะ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำจัดขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับคือ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยต้องกำจัดให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะ แต่ได้บัญญัติแตกต่างกัน ดังนี้

3.1 การกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บ ขน และกำจัดขยะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนและกำหนดให้มีรูปแบบการเก็บ ขน ด้วยกัน 2 วิธี คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือให้หน่วยงานราชการอื่นหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนวิธีการกำจัดนั้นในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเลือกใช้วิธีการใดนั้นขึ้นอยู่กับศักยภาพ ประสิทธิภาพ งบประมาณ บุคลากร และความรู้ความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่นั้น สำหรับวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้ในการกำจัดขยะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มี 3 วิธี⁹⁵ คือ การกำจัดขยะโดยใช้เตาเผาขยะ การหมักทำปุ๋ย และการกำจัดด้วยวิธีฝังกลบ

⁹⁵ วิธีการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

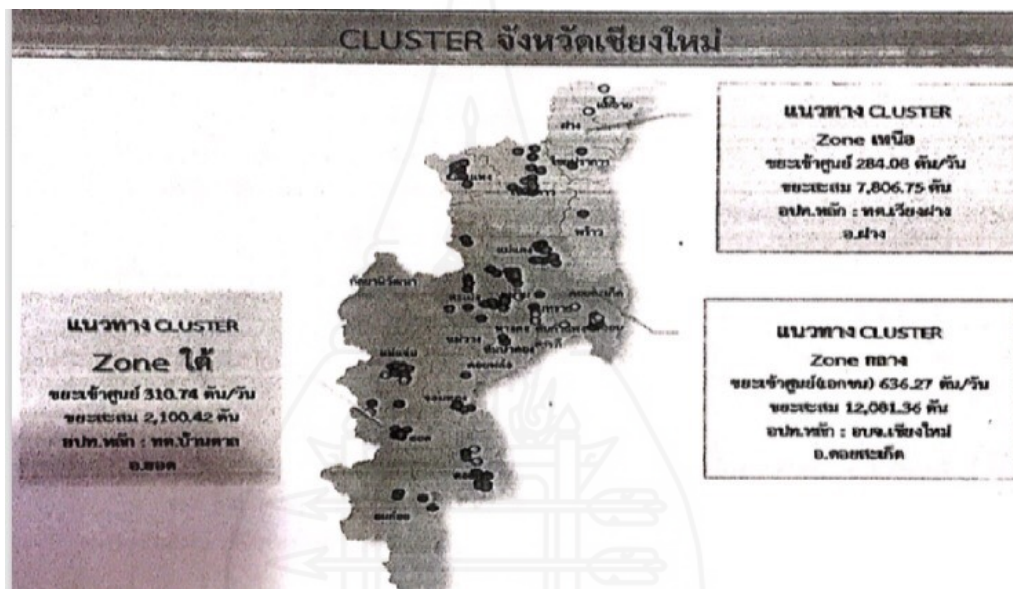
วิธีฝังกลบนั้น เป็นการนำขยะมาฝังในพื้นที่ที่ได้เตรียมไว้ คล้ายกับวิธีการฝังขยะที่ทำกันอยู่ทั่วไป มีการเกลี่ยและบดอัดขยะให้แน่น จากนั้นมีการใช้ดินปิดทับและอัดให้แน่นอีกครั้ง พอถึงวันใหม่ก็มีการนำขยะใหม่มาเทกองบนชั้นดินที่ปิดทับนั้น แล้วเกลี่ยขยะใหม่เอาดินมาปิดทับ เช่นเดิมทำเช่นนี้ทุกวันทำให้เกิดการฝังขยะเป็นชั้นๆ แต่เมื่อถึงระดับที่กำหนดให้มีการปลูกต้นไม้ หรือสวนหย่อมไว้ชั้นบนสุด การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะนี้สามารถทำได้ 2 แบบด้วยกันคือฝังกลบจากพื้นที่ที่เริ่มจากระดับดินเดิมแล้วฝังกลบขึ้นไปใหม่เรื่อยๆ อีกวิธีหนึ่งนั้นการฝังกลบแบบขุดร่องไว้ เป็นบ่อก่อนแล้วค่อยฝังกลบเป็นชั้นจนถึงระดับที่กำหนดไว้ สำหรับวิธีการฝังกลบนี้เป็นที่นิยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดเนื่องจากประหยัดงบประมาณ ไม่มีความยุ่งยากที่ต้องคัดแยก รวมขยะแล้วฝังกลบ แต่ปัญหาของวิธีฝังกลบนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งปัญหาเรื่องขาดแคลนพื้นที่ฝังกลบ หรือมีการบุกรุกป่า หรือปัญหาเรื่องผลกระทบต่อน้ำใต้ดินที่เกิดจากการซึมของน้ำจากบ่อขยะ ปัญหาการไม่ย่อยสลายของขยะที่ฝังกลบ ตลอดจนปัญหาประชาชนไม่ยินยอมให้ใช้พื้นที่เป็นสถานที่ฝังกลบขยะ เป็นต้น

ยกตัวอย่าง กรณีการกำจัดขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลช่างเคิ่ง⁹⁶ ในอำเภอแม่แจ่มเนื่องจากพื้นที่อำเภอแม่แจ่มเป็นที่ราบสูง ลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขา การบริหารจัดการขยะคือมีการนำขยะไปทิ้งในบ่อ แล้วใช้วิธีการกำจัดขยะด้วยการฝังกลบ ต่อมารัฐมนตรีมอบนโยบายโครงการจังหวัดสะอาดและให้อำเภอแม่แจ่มดำเนินการปิดบ่อขยะ แล้วรายงานให้ทางจังหวัดทราบ⁹⁷ องค์กรบริหารส่วนตำบลช่างเคิ่งได้ดำเนินการปิดบ่อขยะตามหนังสือที่จังหวัดสั่งการ ปัญหาคือการปิดบ่อขยะทำให้ไม่สามารถดำเนินการกำจัดขยะได้ หากจะนำขยะไปกำจัดในที่สถานกำจัดขยะของจังหวัดเชียงใหม่ก็มีปัญหาเรื่องระยะทางที่ห่างไกลจากสถานที่กำจัดขยะ อีกทั้งเรื่องค่าใช้จ่ายในการขนส่ง เพราะสถานะการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นไม่มีงบประมาณเพียงพอ ดังนั้นการกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นที่ราบสูง ไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกจากการใช้วิธีการฝังกลบ ซึ่งปัญหาของวิธีการฝังกลบคือใช้พื้นที่มาก อีกทั้งสภาพภูมิประเทศเป็นเขตพื้นที่ป่า จึงต้องขออนุญาตใช้พื้นที่จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานนั้นมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจไว้หลายฉบับ ทำให้วิธีการฝังกลบที่ถูกต้องด้วยหลักสุขาภิบาลไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลที่มีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานยังขาดการบูรณาการร่วมกัน จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าวิธีการฝังกลบนั้นยังเป็นปัญหาในเรื่อง

⁹⁶ หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลช่างเคิ่ง ที่ชม.75501/243 ลงวันที่ 4 เมษายน 2560 เรื่องรายงานการปิดบ่อขยะในพื้นที่ที่มีระบบการกำจัดขยะไม่ถูกต้อง สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560

⁹⁷ หนังสือศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ด่วนที่สุด ที่ชม 0014.2/12196 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2560 เรื่องการปิดบ่อขยะในเขตพื้นที่ที่มีระบบการกำจัดขยะไม่ถูกต้อง สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560

การใช้พื้นที่ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน แต่เมื่อจะดำเนินการให้ถูกสุขอนามัยกลับพบว่ากฎหมายขาดการบูรณาการร่วมกัน ซึ่งตัวอย่างที่กล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาในการกำจัดขยะด้วยวิธีการฝังกลบ นอกจากนี้วิธีการกำจัดขยะด้วยการฝังกลบแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำจัดขยะด้วยสถานที่กำจัดขยะ แต่สถานที่กำจัดขยะยังมีจำนวนน้อยและไกล ขอยกตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ที่แสดงถึงระบบการกำจัดขยะของจังหวัดใหญ่ แต่มีสถานที่กำจัดขยะเพียง 3 แห่ง โดยแบ่งเป็น โซนเขตพื้นที่ ดังนี้⁹⁸



ภาพที่ 4.1 สรุปภาพรวมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในระดับพื้นที่ของสำนักงาน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่

⁹⁸ เอกสารประกอบการประชุม การขับเคลื่อนการจัดการขยะมูลฝอยจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงาน
สิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 เชียงใหม่ ร่วมกับ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่

โซนที่ 1 (เหนือ) มีเทศบาลตำบลเวียงฝาง เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ศูนย์รวมขยะ โดยมีปริมาณขยะเข้าสู่ศูนย์ 284.05 ตันต่อวัน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่ตกลงจัดการขยะร่วมกันในพื้นที่ฝาง ไชยปราการและแม่อาย สถานีรวบรวม และขนถ่ายจากอำเภอเชียงดาวและพร้าว

โซนที่ 2 (กลาง) มีปริมาณขยะรวมในพื้นที่ 636.27 ตัน/ปี ศูนย์รวมขยะขององค์กรปกครองส่วนจังหวัดเชียงใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่คอยสะเก็ด

โซน 3 (ใต้) มีเทศบาลตำบลบ้านตาล เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ศูนย์รวมขยะ มีปริมาณขยะเข้าสู่ศูนย์ จำนวน 310.74 ตันต่อวัน จากสถานีรวบรวมและขนถ่าย จากอำเภอ สันป่าตอง คอยหล่อ คอยเต่า และแม่แจ่ม สำหรับพื้นที่อำเภอมก๋อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำจัดขยะแบบบ่อขยะ

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า สถานที่กำจัดขยะนั้น มีจำนวนน้อย และจัดแบ่งเขตเป็นโซน ซึ่งไม่เพียงพอต่อปริมาณขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำขยะเข้าสู่ระบบกำจัด และจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่เปิดดำเนินการมีทั้งหมดจำนวน 2,914 แห่ง เป็นระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องเพียง 677 แห่ง อีก 2,237 แห่ง ยังดำเนินการไม่ถูกต้อง⁹⁹

ดังนั้น สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นอกจากจะมีจำนวนน้อยแล้วนั้น ยังเป็นระบบที่ไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีพื้นที่ที่ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งให้มีสถานที่กำจัดขยะได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีสถานที่เพียงพอในการนำขยะเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีวิธีการกำจัดขยะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีการกำจัดเพียง 3 วิธี คือการกำจัดขยะโดยใช้เตาเผาขยะ การหมักทำปุ๋ย และการกำจัดด้วยวิธีฝังกลบ แต่วิธีฝังกลบในประเทศไทยนั้นยังพบว่ามีปัญหาที่ไม่สามารถสรรหาสถานที่ฝังกลบได้ เพราะประชาชนในพื้นที่มีการต่อต้านคัดค้านไม่ให้มีการฝังกลบ อีกทั้งขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือประเทศไทยไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐานหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาพื้นที่ที่จะจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอยโดยตรง มีเพียงเอกสารแนะนำทางวิชาการที่กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานให้แก่ผู้ที่จะจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษเท่านั้น ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรูปของกฎหมายโดยตรง แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายใช้ควบคุมการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอยเรื่องนี้เป็นการเฉพาะแล้ว ตั้งแต่การเริ่มดำเนินการ

⁹⁹ รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2560 กรมควบคุมมลพิษ

ขั้นตอนการเปิดดำเนินการและการดูแลหลังปิดดำเนินการฝั่งกลับด้วย แต่ในประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรง¹⁰⁰ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดตั้งสถานที่ฝั่งกลับจึงไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีปัญหาข้อกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะจึงเป็นความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายและกฎหมายขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งสถานที่ฝั่งกลับให้ถูกวิธี และมีระบบมาตรฐานที่ถูกต้องได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แม้จะมีวิธีการกำจัดเพียงไม่กี่วิธี แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าวิธีการกำจัดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีความเหมาะสมกับรูปแบบสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีขนาดเล็กจำนวนมาก การบังคับใช้ตามกฎหมายสาธารณสุขจึงมีความเหมาะสมแล้ว

3.2 การกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

สำหรับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดวิธีการกำจัดขยะ¹⁰¹ ได้หลายวิธี ดังนี้

- 1) การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล
- 2) การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ
- 3) การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน
- 4) การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน
- 5) วิธีการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือคณะกรรมการจังหวัด

ให้คำแนะนำ

ทั้ง 5 วิธีตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) นั้นได้เพิ่มทางเลือกในการกำจัดขยะได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณขยะของแต่ละแห่งว่ามีปริมาณมากหรือน้อย เพราะปริมาณขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีปริมาณที่ไม่เท่ากัน ปริมาณขยะมูลฝอยตกค้างสะสมบางแห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁰⁰ ภาคินี ชูอรุณ, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 49

¹⁰¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ส่วนที่ 3 การกำจัดมูลฝอย ข้อ 11 ออกตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560

ในแต่ละพื้นที่จึงมีความแตกต่าง นำไปสู่การพิจารณาเลือกใช้วิธีการในการกำจัดขยะ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นวิธีการกำจัดด้วยการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้ เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายของประเทศไทยในการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอยมีปัญหา คือกฎหมายมีความหลากหลาย และกฎหมายขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นไม่ว่าจะกำจัดขยะด้วยวิธีการฝังกลบตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ก็ตาม ในทางปฏิบัติวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลก็ไม่อาจเกิดขึ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนสถานที่กำจัดขยะได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) 2560 มาตรา 34/1 ได้บัญญัติให้เอกชนสามารถเข้าร่วมลงทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เมื่อมีการร่วมทุนจะสามารถสร้างสถานที่กำจัดขยะได้เพิ่มมากขึ้นหรือนำขยะมาแปรรูปเป็นพลังงานได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวยังเป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีขนาดเล็กมากกว่าขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ดังนั้นการร่วมทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจึงเป็นไปได้ยาก และไม่ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการร่วมทุนไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งด้วยศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดใน 3 ด้านคือ ขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่ชำนาญงาน และขาดแคลนความรู้หรือทักษะในการจัดการ เพราะศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน หากจะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 34/1¹⁰² ที่บัญญัติให้เอกชนสามารถเข้าร่วมลงทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ เพราะกฎหมายดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีกฎหมายจัดตั้งแต่ละรูปแบบแตกต่างกัน

¹⁰² มาตรา 34/1 การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ฯลฯ

ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 34/1 ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้ กล่าวโดยสรุปเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการขยะแล้วพบว่า

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการอาศัยอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เป็นธรรม ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เล็กน้อย และมีวิธีเพียงไม่กี่วิธี แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าวิธีการกำจัดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีความเหมาะสมกับรูปแบบสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์ หรือหาประโยชน์ รวมไปถึงการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขยะที่สูงขึ้น เพื่อมุ่งหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการบริหารจัดการขยะ นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดวิธีการกำจัดขยะเพิ่มขึ้นอีกหลายวิธี แต่การเกิดขึ้นของกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่พิจารณาถึงรูปแบบหรือสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีขนาดเล็ก และไม่สามารถร่วมทุนหรือกำจัดขยะในวิธีการนั้นได้ กฎหมายฉบับดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง และหลักการหรือแนวคิดการบริการสาธารณะนั้น ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(1) การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น หรือฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยรัฐจะเข้าควบคุมมาตรฐานการบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด และประชาชนเดือดร้อนน้อยที่สุด

(2) การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่ใช่เพื่อแสวงหาประโยชน์

ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อหลักการบริการสาธารณะ ที่รัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และกฎหมายฉบับนี้ยังมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับเดิมที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการขยะไว้แล้ว อีกทั้งประชาชนได้รับผลกระทบจากอัตราค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถบังคับใช้ได้มากกว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่ไม่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับรูปแบบหรือสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก การเกิดขึ้นของกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่เกินความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 77

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	วิเคราะห์ข้อแตกต่าง
<p>อำนาจหน้าที่และการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะ</p> <p>มาตรา 18 วรรคหนึ่ง การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น</p>	<p>มาตรา 34/1 วรรคหนึ่ง การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์กรบริหารส่วนจังหวัด</p>	<p>- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้เป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามบริบทของท้องถิ่นด้วยวิธีใดก็ได้</p> <p>- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นและเพิ่มวิธีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมทุนได้</p>
<p>มาตรา 20 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น</p>	<p>มาตรา 34/3 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เช่นกัน</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะและมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจได้ทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งเป็นความซ้ำซ้อน</p>

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติรักษา ความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	วิเคราะห์ข้อแตกต่าง
การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย		
พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และรวมการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปด้วยแล้วไม่เกิน 65 บาท ต่อหลังคาเรือนต่อเดือน	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีการเก็บค่าธรรมเนียม 2 ชั้น คือ ค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน ชั้นหนึ่งและค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอีกชั้นหนึ่ง สรุปสามารถเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดได้สูงสุดหลังคาเรือนละ 350 บาท ต่อหลังคาเรือนต่อเดือน	-ขัดแย้งในอัตราค่าธรรมเนียมเพราะ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535คิดอัตราค่าธรรมเนียมรวมทั้งหมดตั้งแต่การเก็บ ขน รวมถึงการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยไม่คิดแยก -พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แยกอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน ราคาหนึ่ง และอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดอีก ราคาหนึ่ง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนและประชาชนได้รับความเดือดร้อน
วิธีการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย		
มาตรา 18 วรรคสาม มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลดำเนินการในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น	มาตรา 34/1 วรรคสอง มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่รวมองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนให้มีการร่วมทุน	-พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 มีวิธีการกำจัดเพียงไม่กึ่งวิธีแต่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติรักษา ความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	วิเคราะห์ข้อแตกต่าง
<p>วิธีการกำจัดมี 3 วิธี</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การกำจัดขยะโดยใช้เตาเผา 2. การหมักทำปุ๋ย 3. การกำจัดขยะโดยวิธีฝังกลบ 	<p>วิธีการกำจัดมี 5 วิธี</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล 2. การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ 3. การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน 4. การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน 5. วิธีการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำ 	<p>-พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2560</p> <p>วิธีการกำจัดมีหลายวิธีแต่ไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้มีการร่วมทุนเกิดขึ้น แต่ไม่มีการตรากฎหมายร่วมทุนกับเอกชนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้เป็นการเฉพาะ</p>

4. ปัญหาการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้กฎหมายสำหรับการบริหารจัดการขยะและของเสียที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970)
- 2) Ministerial ordinance determining engineering standards pertaining to final disposal site for municipal solid wastes and final disposal site for industrial wastes
- 3) cabinet order of waste management and public cleansing law

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ คือ กฎหมายการบริหารจัดการขยะและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ¹⁰³ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักและเป็นกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียทั้งขยะชุมชนและขยะอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่วางมาตรฐานด้านวิศวกรรมและมาตรฐานในการบำรุงรักษาในการสร้างสถานที่กำจัดมูลฝอย¹⁰⁴ และมีคำสั่งของคณะรัฐมนตรี¹⁰⁵ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นต้องถือเป็นแนวปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยด้วย กฎหมายทั้ง 3 ฉบับมีความยึดโยงเกี่ยวเนื่องกันในเรื่องการบริหารจัดการขยะกล่าวคือกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นบัญญัติไว้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการคัดแยกขยะเก็บรวบรวม ขนส่งขยะ จนถึงวิธีการกำจัดขยะ ซึ่งการกำจัดขะนั้น ได้มีกฎหมายที่บัญญัติเรื่องการจัดตั้งสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยไว้เป็นการเฉพาะด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะได้ครอบคลุมทุกกระบวนการ การสร้างสถานที่กำจัดขยะของประเทศญี่ปุ่นจึงจัดตั้งได้ง่าย เพราะมีกฎหมายรองรับและกฎหมายหลายฉบับนั้นมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน สำหรับประเทศญี่ปุ่นกฎหมายหลักที่ใช้คือ กฎหมายการจัดการของเสียและการทำความสะอาดสาธารณะ¹⁰⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐาน ในการจัดการของเสียทั้งขยะชุมชนและขยะอุตสาหกรรม และตามมาตรา 2 ของกฎหมายการจัดการของเสียและการทำความสะอาดสาธารณะได้บัญญัติคานิยาม คำว่า “ของเสีย” ไว้ชัดเจนว่าหมายถึง ขยะ ขยะขนาดใหญ่ ถ่าน โคลน สิ่งปฏิกูลของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทด่าง ซากสัตว์ที่เสียชีวิตแล้ว รวมถึง

¹⁰³ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970)

¹⁰⁴ Ministerial ordinance determining engineering standards pertaining to final disposal site for municipal solid wastes and final disposal site for industrial wastes

¹⁰⁵ cabinet order of waste management and public cleansing law

¹⁰⁶ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970)

ของสกรปรกและของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นของแข็งหรือของเหลว และได้แยกประเภทของเสียออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้¹⁰⁷

1) ของเสียทั่วไป (general waste) ซึ่งหมายถึงของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม

2) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (special control general waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ใน cabinet order

3) ของเสียจากอุตสาหกรรม (industrial waste) ซึ่งหมายถึงของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ใน cabinet order เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรดของเสียประเภทที่เป็นค้าง ของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมทั้งของเสียที่มีการนำเข้ามา (import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้ามาญี่ปุ่นนำติดตัวมาด้วย

4) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (special control industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ใน cabinet order

ประเทศญี่ปุ่น มีการจัดการของเสียโดยมีการกำหนดขั้นตอนของวิธีการกำจัดของเสียที่มีการจัดกลุ่ม และให้ความสำคัญก่อนดำเนินการ โดยต้องกำจัดของเสียขั้นกลางก่อน เมื่อดำเนินการกำจัดของเสียขั้นกลางไม่ได้ จึงจะกำจัดด้วยการฝังกลบเป็นวิธีการสุดท้าย นั่นเพราะการฝังกลบก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดมลพิษด้านต่างๆ อีกทั้งมีขีดจำกัดเรื่องของพื้นที่และระยะเวลาการย่อยสลาย ประเทศญี่ปุ่นจึงใช้วิธีฝังกลบนั้นเป็นวิธีสุดท้ายของการกำจัด

ตามกฎหมาย waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970) ของประเทศญี่ปุ่นให้เทศบาลเป็นผู้กำหนดกระบวนการจัดการของเสียไว้ในเทศบัญญัติแต่ละแห่ง โดยมีขั้นตอนและกระบวนการ 4 ขั้นตอน ได้แก่¹⁰⁸

- 1) การเก็บของเสีย (collection)
- 2) การขนส่งของเสียไปยังสถานที่จัดการของเสีย (transportation)

¹⁰⁷ วรธนันต์ สุกใสและ ปิยวรรณ ซอน, สิ่งแวดล้อม: การบริหารจัดการขยะและของเสีย และการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, (ม.ป.ป), ไม่ระบุ: ไม่ระบุ

¹⁰⁸ วรธนันต์ บุญญาธิการ, กฤษฎีกาสาร ใน บทความทางกฎหมายกองกฎหมายต่างประเทศ 12(4), (เมษายน-พฤษภาคม 2560)

3) การคัดแยกและย่อยสลาย (intermediate treatment) โดยการย่อยสลายนั่นจะดำเนินการด้วยวิธีการเผา การย่อยสลายด้วยความร้อน และการนำกลับมาใช้ใหม่

4) การกำจัดของเสีย (disposal)

สำหรับการเก็บ การขนส่ง การคัดแยก และการกำจัดของเสีย ตามกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act ได้ให้เทศบาลมีหน้าที่จัดเก็บ ขน ของเสียมาดำเนินการในสถานที่กำจัดของเสียของเขตเทศบาลนั้น และหากเป็นของเสียทั่วไปจากสถานประกอบการ กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้สถานประกอบการต้องกำจัดของเสียเองโดยวิธีการเผา การสลายความร้อน หรือนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งเป็นการดูแลขั้นกลางของเทศบาล ทั้งนี้เทศบาลแต่ละแห่งสามารถใช้วิธีการจัดการของเสียได้เอง จึงมีวิธีการกำจัดของเสียในรูปแบบต่างๆ โดยจัดลำดับการกำจัดของเสียไว้ 2 ระดับคือ

1) การกำจัดของเสียขั้นกลาง ได้แก่ การเผา การสลายความร้อน การนำกลับมาใช้ใหม่

2) การกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย คือ วิธีฝังกลบ

ส่วนการกำหนดพื้นที่หลักในการรักษาความสะอาด เทศบัญญัติกำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดพื้นที่หลัก สำหรับการรักษาความสะอาด ทั้งนี้ ก่อนกำหนดต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในพื้นที่และต้องประกาศการกำหนดพื้นที่ให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน

นอกจากนี้ที่กล่าวมาข้างต้น เทศบัญญัติในประเทศญี่ปุ่นยังได้มีการจัดทำคู่มือขยะของเมืองไว้ที่เรียกว่า gomi¹⁰⁹ เป็นคู่มือที่ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงปัญหาขยะ ให้ความสำคัญกับหลัก 3 rs ยกตัวอย่างคู่มือของเมือง Niihama City ที่คู่มือขยะมีความยาวถึง 41 หน้า ให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ มีหน้าที่ร่วมกันคือการลด การใช้ซ้ำ และนำกลับมาใช้ใหม่ ประชาชนในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามกฎ กติกาของพื้นที่นั้น หากย้ายออกไปยังอีกเมืองหนึ่งก็ต้องปฏิบัติตามกฎของเมืองนั้น เป็นไปตามคู่มือขยะของแต่ละเมือง

การบริหารจัดการขยะในประเทศญี่ปุ่นนั้นบทบาทสำคัญคือรัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้นเป็นมีแค่ 2 ระดับคือระดับ โตโตะฟูเคิน เทียบเคียงกับประเทศไทยคือจังหวัด และอีกระดับคือชิโจซง เทียบเคียงกับประเทศไทยคือเทศบาล ซึ่งทั้ง 2 ระดับนี้คือขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดใหญ่ การศึกษาเปรียบเทียบ

¹⁰⁹ Verity Iane "Japan's garbarbage disposal system explained" Retrieved june 1, 2018

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่นในเรื่องการบริหารจัดการขยะสรุปได้ว่า

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอาศัยกฎหมายกลางและกฎหมายจัดตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่เรียกว่า “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” แต่มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นอาศัยกฎหมายกลางและกฎหมายจัดตั้งในการออกกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่า “เทศบัญญัติ”

2) กฎหมายกลางให้อำนาจเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีกฎหมาย 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกใช้ฐานอำนาจตามกฎหมายใดในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งเป็นความซ้ำซ้อนกันในการอาศัยอำนาจแล้ว นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีปัญหาในการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะหรือสถานที่กำจัดขยะ โดยเฉพาะการสรรหาพื้นที่ในการจัดทำสถานที่ฝังกลบขยะให้ถูกต้องตามระบบด้วยเนื่องจากกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความซ้ำซ้อนกันและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน กฎหมายหลายฉบับที่ไม่มีความเชื่อมโยงกันหรือสัมพันธ์กันหรือเกิดการขัดกันของกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องนั้นมีผลทำให้ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาขยะได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้มีการรวบรวมกฎหมายของแต่ละหน่วยงานของฝ่ายปกครองในเรื่องการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะ หรือสถานที่กำจัดขยะไว้เป็นการเฉพาะ ให้มีการบูรณาการกฎหมายร่วมกันของหน่วยงาน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันหรือเกิดการขัดกันของกฎหมาย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดตั้งหรือเพิ่มสถานที่กำจัดขยะให้มีจำนวนมากขึ้นเป็นระบบที่ถูกต้องและมีมาตรฐานได้

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการรวบรวมกฎหมายของหน่วยงานให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพ โดยบัญญัติเรื่องการบริหารจัดการขยะเริ่มตั้งแต่การคัดแยกขยะไปจนถึงการจัดตั้งสถานที่กำจัดขยะและการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการขยะไว้เป็นการเฉพาะเหมือนกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น¹¹⁰

¹¹⁰ ภาสินี ชูอรุณ, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 49

3) กฎหมายการจัดการของเสียและการทำความสะอาดสาธารณะ มาตรา 4¹¹¹ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่ารัฐบาลส่วนกลางจะต้องให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการให้เงินสนับสนุนแก่เทศบาลในการบริหารจัดการขยะทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นขนาดกลางและขนาดใหญ่ซึ่งมีศักยภาพในการบริหารจัดการขยะที่ดีในระดับหนึ่งแล้ว แต่รัฐบาลของญี่ปุ่นยังให้การสนับสนุน ในขณะที่กฎหมายกลางของประเทศไทยทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีบทบัญญัติสนับสนุนเงินงบประมาณในการบริหารจัดการขยะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นขนาดเล็กจำนวนมาก ในขณะที่รัฐออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บขยะที่สูงขึ้น มุ่งหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการบริการสาธารณะ แต่สร้างผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งโดยหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริการสาธารณะไม่ใช่การแสวงหาประโยชน์

4) วิธีการกำจัดขยะตามกฎหมายกลางของประเทศไทยมีกฎหมาย 2 ฉบับที่มีหลากหลายวิธี แต่วิธีที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีขนาดเล็กมากกว่าขนาดกลางและขนาดใหญ่นั้น ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วมีความเห็นว่าวิธีการกำจัดควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการกำจัดขยะตามกฎหมายกลางของประเทศญี่ปุ่นพบว่ามีเพียง 2 ขั้นตอน คือการกำจัดของเสียขึ้นกลางได้แก่การเผา การสลายความร้อน การนำกลับมาใช้ใหม่ และการกำจัดขั้นสุดท้ายคือการฝังกลบ ทั้งนี้ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีขนาดกลางและขนาดใหญ่ ศักยภาพในการกำจัดขยะจึงสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะใช้วิธีการกำจัดด้วยพลังงานความร้อน หรือการแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงพลังงานหรือพลังงานตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการยุบ คบรวม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางหรือขนาดใหญ่เสียก่อน

¹¹¹ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970) chapter 1 (responsibilities of central government and local government) article 4-2,4-4

5) กฎหมายการจัดการของเสียและการทำความสะอาดสาธารณะ มาตรา 4¹¹² ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยประชาชนต้องมีหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะ และบทบัญญัติของมาตรา 4 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งเสริมหรือจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะของชุมชน เช่นการกำหนดวันให้ประชาชนออกมาทำความสะอาดร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการแจกคู่มือขยะให้กับประชาชนเพื่อปฏิบัติตัวร่วมกันในชุมชน ประชาสัมพันธ์ให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนช่วยกันลดขยะมูลฝอยในครัวเรือนซึ่งเป็นต้นทางของปัญหาขยะ แต่ประเทศไทยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนต้องมีหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายของไทยในเรื่องการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กำหนดเพียงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บ ขน กำจัดขยะ ซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนของการดำเนินงานของภาครัฐ ไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนไว้ในกฎหมายเหมือนประเทศญี่ปุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีการขับเคลื่อนดำเนินการจัดกิจกรรมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพราะหลักการมีส่วนร่วมนั้นคือกิจกรรมที่ประชาชนร่วมกันแสดงออกถึงความสนใจ แสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม การมีส่วนร่วมยังหมายความรวมถึงการแสดงความคิดเห็น การวางแผนด้วย ดังนั้นกฎหมายของไทยควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วม เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ เพราะการทำกิจกรรมร่วมกันนั้นนำไปสู่การปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีของการบริหารจัดการขยะในชุมชนนั่นเอง

สรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีขนาดแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและลดภาระต่อสิ่งแวดล้อม และมีกฎหมายว่าด้วยการกำจัดของเสีย ซึ่งมีกฎเกณฑ์ว่าด้วยการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบำบัดของเสีย โดยกฎหมายหลักคือ waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970) กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น จึงครอบคลุมทุกกระบวนการได้อย่างมีระบบตั้งแต่การคัดแยกขยะในระดับครัวเรือนซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ การเก็บ ขน รวบรวมไปจนถึงการกำจัด โดยภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การจัดการขยะต้นทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดการกำจัดขยะ

¹¹² waste management and public cleansing act (act no.137 of 1970) chapter 1 (responsibilities of central government and local government) article 4-1

ปลายทางภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ หัวใจของการบริหารจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญและทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จเรื่องการบริหารจัดการขยะคือการมีกฎหมายภายในบังคับใช้กับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและมีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศของตน และสิ่งที่สำคัญคือการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้ในกฎหมายนั่นเอง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ตั้งแต่การจัดเก็บ การรวบรวม การขนส่ง ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการขยะนั้นคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และต่อมารัฐบาลได้มีการออกกฎหมาย คือบัญญัติพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการขยะ เช่นกัน ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อเป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการบริหารจัดการขยะคือ ข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้สามารถบังคับใช้ในพื้นที่ของตนเองได้ โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 18 ส่วนพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34/3 ซึ่งทั้ง 2 ฉบับ ต่างให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการได้เช่นเดียวกัน โดยข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะมีสถานะเป็น “กฎ” ซึ่งมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป และเป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบังคับใช้กับประชาชนในพื้นที่ การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จึงมีปัญหาคงความซ้ำซ้อนของกฎหมายการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ ทำให้การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เป็นการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนในฐานอำนาจของกฎหมายที่ไม่เหมือนกัน ไม่เป็นมาตรฐานและเกิดความไม่น่าเชื่อถือข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ก็ตาม แต่ไม่ตัดสิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอาศัยอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่นกัน

ส่วนเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน กำจัด ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงขึ้นที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชน สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน มีความมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บอัตราค่าธรรมเนียมขยะ ซึ่งขัดต่อหลักการบริการสาธารณะ เพราะการบริการสาธารณะนั้นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะและการบริการสาธารณะนั้นต้องไม่กระทบถึงขนาดให้ประชาชนเดือดร้อน การบังคับให้ประชาชนรับภาระอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้นโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่แรกจึงไม่เป็นธรรมกับประชาชน อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ไม่มีความสอดคล้องกับบริบทชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แตกต่างกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกรูปแบบ และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมทั้งการเก็บ ขน และกำจัดนั้นเป็นอัตราที่เป็นธรรมประชาชนยอมรับได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้เหมือนกันคือให้ฐานอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องดำเนินการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะในชุมชน เนื่องจากไม่มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ

ดังนั้น เมื่อมีกฎหมาย 2 ฉบับบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในเรื่องเดียวกันบริหารจัดการในเรื่องเดียวกัน จึงเป็นการซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดของประชาชน และก่อนตรากฎหมายทุกฉบับต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในการระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน และเมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ พบว่า ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีสภาพบังคับที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดใหญ่ ไม่มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อีกทั้งประเทศไทยนั้นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมาก พระราชบัญญัตินี้จึงไม่สามารถบังคับใช้กับองค์กรปกครองขนาดเล็กได้ แม้ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีลักษณะการร่วมทุนในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยนั้น

ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติการตรากฎหมายร่วมทุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ จึงเกิดปัญหาไม่มีความชัดเจนของกฎหมาย และอาจมีปัญหาในการตีความตลอดจนเป็นคดีขึ้นสู่ศาลในอนาคตได้

ดังนั้น จากการเปรียบเทียบของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พบว่าความเหมาะสมของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและมีสภาพบังคับได้ จึงเป็นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพราะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น เป็นการบริหารจัดการที่เป็นไปตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นไปตามบริบทของชุมชน ตามลักษณะภูมิประเทศ และเป็นไปตามวิถีชุมชนนั้นๆ เป็นกฎหมายที่มีความยืดหยุ่น และอยู่ในดุลพินิจในการบริหารจัดการตามหลักความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้รับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ และการบริหารจัดการจะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เกิดผลสภาพบังคับได้และมีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายญี่ปุ่นพบว่า โดยพื้นฐานของกฎหมายญี่ปุ่นในเรื่องการจัดการของเสียนั้น ได้มีการบูรณาการร่วมกันของกฎหมายส่วนกลางและกฎหมายของท้องถิ่น ทำให้เกิดการบริหารจัดการภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีขนาดใหญ่ จึงมีศักยภาพด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและด้านความรู้ความสามารถ แต่ประเทศไทยนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นขนาดกลางและขนาดเล็ก และมีจำนวนมาก ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงมีข้อจำกัด หากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กดำเนินการในลักษณะร่วมทุน ต้องมีการตรากฎหมายร่วมทุนกับเอกชนขึ้น บังคับเป็นการเฉพาะ ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะมีระบบการจัดการเหมือนประเทศญี่ปุ่นได้นั้น ต้องมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างกฎหมายรัฐส่วนกลางกับกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเสียก่อน และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องถูกรวบรวมเช่นเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดกันของกฎหมาย

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 มาตรการทางด้านกฎหมาย

2.1.1 ผู้ศึกษามีความเห็นว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพียงฉบับเดียวในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แต่หากต้องบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ควรมีการปรับลดขนาดโดยการควบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยให้เป็นขนาดใหญ่จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอและมีความสามารถทั้ง 3 ด้าน เกิดความขับเคลื่อนสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับที่สูงขึ้นได้ การปรับลดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรขนาดใหญ่ และมีการรวบรวมกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือกฎหมายเดียวใช้บังคับกับทุกรูปแบบได้ เป็นการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน จึงจะสามารถบริหารจัดการขยะ โดยอาศัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2560 ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและมีสภาพบังคับใช้ได้จริง

2.1.2 เมื่อมีการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นขนาดใหญ่ได้แล้วนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในหมวด 3/1 มาตรา 34/1 โดยเพิ่มเติม “ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย อีกทั้งประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น”

2.1.3 สำหรับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) 2560 มาตรา 34/1 ได้บัญญัติให้เอกชนสามารถเข้าร่วมลงทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น เห็นควรให้มีการตรากฎหมายร่วมทุนกับเอกชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้เป็นการเฉพาะ และผู้ศึกษามีความเห็นควรจัดลำดับวิธีการกำจัดให้เป็นกลุ่มโดยเรียงลำดับให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่อาศัยเป็นอันดับแรกเหมือนกับประเทศญี่ปุ่นที่ให้วิธีการฝังกลบเป็นวิธีสุดท้ายในการกำจัด เพราะวิธีการฝังกลบนั้นก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ตลอดจนอายุของการฝังกลบนั้นใช้ระยะเวลาในการย่อยสลาย และในอนาคต อาจเกิดปัญหาไม่มีพื้นที่สำหรับการฝังกลบได้

2.2 มาตรการส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 จัดตั้งศูนย์หรือสถานที่กำจัดขยะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเห็นควรให้มีการจัดตั้งศูนย์หรือสถานที่กำจัดขยะให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยรัฐส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ กล่าวคือการก่อตั้งศูนย์หรือสถานที่กำจัดขยะให้รัฐส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ ไม่ต้องมีการร่วมทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพราะโดยสภาพและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่สามารถทำได้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการจัดตั้งศูนย์หรือสถานที่กำจัดขยะ เพื่อให้มีระบบการกำจัดที่ถูกต้องและได้มาตรฐาน ดังนั้นการจัดตั้งศูนย์หรือสถานที่กำจัดขยะควรเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการคัดแยกขยะต้นทาง เก็บ รวบรวม ขนส่ง ฝังกลบและมูลฝอยเข้าสู่ระบบการกำจัดที่ถูกต้อง

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดตั้งศูนย์ หรือสถานที่กำจัดขยะ หรือสรรหาสถานที่ฝังกลบขยะ รัฐส่วนกลางควรที่จะสนับสนุนเงินอุดหนุนงบประมาณ และเทคโนโลยี หรือบุคลากรจากรัฐส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกับประเทศ ญี่ปุ่น ที่สนับสนุนเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการบูรณาการกฎหมายร่วมกันของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยการรวบรวมกฎหมายของหน่วยงานให้เป็นเอกภาพ และเป็นรูปแบบของกฎหมายในเรื่องการจัดตั้งศูนย์ หรือสถานที่กำจัดขยะ หรือการสรรหาสถานที่ฝังกลบขยะไว้เป็นการเฉพาะเพียงฉบับเดียว เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันหรือเกิดการขัดกันของกฎหมาย เมื่อมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะส่งผลให้ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการจัดตั้งศูนย์หรือเพิ่มสถานที่กำจัดขยะให้มีจำนวนมากขึ้น รองรับกับปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นและดำเนินการให้เป็นศูนย์หรือสถานที่กำจัดขยะให้เป็นระบบที่ถูกต้องและมีมาตรฐานได้

2.2.2 การส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม

1) ผู้ศึกษาเห็นควรส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลัก 3Rs โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีกิจกรรมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะในชุมชนด้วย เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการทำธนาคารขยะ เพื่อคัดแยกและรวบรวมขยะมูลฝอยที่เกิดจากชุมชน แล้วนำขยะดังกล่าวไปจำหน่ายให้กับร้านที่รับซื้อ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนให้เกิดร้านที่รับซื้อด้วยระบบใบอนุญาตเช่นกัน

เพื่อรองรับการจัดการขยะในชุมชน และเป็นการสร้างระบบการคัดแยกซึ่งเป็นกระบวนการต้นทางที่ดีให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อประชาชนได้มีรายได้จากธนาคารขยะ จะทำให้ประชาชนมีแรงจูงใจที่จะคัดแยกขยะ และมีการระดมทุนก่อให้เกิดกองทุนประเภทต่างๆ ได้ เช่น นำเงินที่ได้เข้ากองทุนผู้สูงอายุ หากมีการบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตของผู้สูงอายุ สามารถมอบเงิน เพื่อให้ความช่วยเหลือกับญาติผู้เสียชีวิตได้ เป็นการสร้างกองทุนที่เกิดจากการบริหารจัดการขยะในชุมชนโดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมนั่นเอง

2) ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำ “คู่มือขยะ” ในเขตพื้นที่ของตน เป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ และหน้าที่ของการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะ และเพื่อให้ประชาชนได้เข้าร่วมทำกิจกรรมหลักในการเก็บขยะทุกเดือน โดยอาจจะบูรณาการในวันที่หนึ่ง เพื่อกำหนดให้วันทีนั้นของทุกเดือนเป็นวันเก็บขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีกิจกรรมการเก็บขยะ เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น ที่ประชาชนทุกคนได้แสดงออกถึงพลังของการมีส่วนร่วมที่จะบริหารจัดการขยะภายในประเทศ ตลอดจนเป็นการปลูกจิตสำนึกที่ดีและสร้างกิจกรรมที่ดีให้เกิดขึ้น กำหนดกิจกรรมให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบราชสันตติวงศ์

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการ
ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พุทธศักราช 2559 ออกตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2547). *คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น “การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร”*. กรุงเทพมหานคร:
กรมควบคุมมลพิษ.
- _____. (2548). *คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน “มลพิษของเสียอันตราย”*.
กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.
- _____. (2554). เอกสารประกอบการประชุมยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้าน “การลด คัดแยก
และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่”, วันที่ 29 กรกฎาคม 2554, กรุงเทพมหานคร:
กรมควบคุมมลพิษ.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2560). รายงานผลการดำเนินงาน โครงการเมืองสวยใสไร้มลพิษ
(Clean & Green City). ค้นคืนเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2560 จาก www.pcd.go.th
- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2535). *คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
“ขั้นตอนการบัญญัติหรือออกกฎหมายแต่ละประเภท”*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริหาร
กฎหมายสาธารณสุข.
- _____. (2535). *คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 “แนวทางการยกร่าง
ข้อกำหนดของท้องถิ่น”*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข.
- _____. (2556). *คู่มือแนวทางการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดการมูลฝอยสำหรับหน่วยงาน
ราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานตามกฎหมายสาธารณสุข*. กรุงเทพมหานคร:
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข.
- _____. (2560). *สรุปรายงานเยี่ยมเสริมพลัง การพัฒนาคุณภาพระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ค้นคืนวันที่ 6 มกราคม 2560
จาก <https://www.anamai.moph.go.th/main.php?filename=index>
- กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). *ข้อมูลจำนวนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560*. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2560
จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>

- การปกครองท้องถิ่น. (2560). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>
- โกวิท พวงงาม. (2546). *การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2540). *รายงานการวิจัยแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ตรรกวิทย์ มิ่งขวัญ. (2557). *ปัญหาและมาตรการเกี่ยวกับขยะในญี่ปุ่น กลุ่มงานภาษาญี่ปุ่นและเกาหลี สำนักภาษาต่างประเทศ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvane/ewt_dl_link.php?nid=338
- นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2564.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 725/2560 บันทึก เรื่องการดำเนินโครงการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 34/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535
- บุษอริ ยี่หมะ. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนกุล. (2544). *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิชชาติ ศิลปะสุวรรณ. (2557). *ขยะมูลฝอยชุมชน ปัญหาใหญ่ที่ประเทศกำลังเผชิญ*, ใน *บทความวิชาการสำนักวิชาการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทางประชารัฐ ระยะ 1 ปี พ.ศ. 2559-2560 สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.bangkok.go.th>
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564).

แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ.2559-2564) กรมควบคุมมลพิษ

กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535.

พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พุทธศักราช 2556.

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542.

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2535.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540.

พิริยา วัชรโรทัย. (2556). การจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาล

ตำบลเมืองแกลง จังหวัดระยอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

พิริยุดม วรรณฤกษ์. (2561). สัญญาระหว่างท้องถิ่นกับเอกชนสำหรับโครงการขยะ.

สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561 จาก <https://www.matichon.co.th>

ภาสินี ชูอรุณ. (2549). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอย.

(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

กรุงเทพมหานคร.

ภิรมย์พร ไชยยันต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเอง

ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร

มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2557). โครงการประชุมสัมมนา เรื่อง การเตรียมความพร้อม

ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การเปรียบเทียบมาตรการจัดการขยะของประเทศสมาชิกอาเซียน.

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มานิต จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

- ขงยุทธ อนุกุล. (2548). *หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- รังสิกร อุปพงษ์. (2531). “ทฤษฎีบริการสาธารณะประเทศฝรั่งเศส” *วารสารนิติศาสตร์*, 18(3), หน้า 38-57.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-2560.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรณมัน บุญญาธิการ. (2560). *ทฤษฎีการปกครอง*. ใน *บทความทางกฎหมายกองกฎหมายต่างประเทศ* 12(4), (เมษายน-พฤษภาคม 2560)
- วรรณมัน สุกใสและ ปิยวรรณ ซอน. (ม.ป.ป). *สิ่งแวดล้อม: การบริหารจัดการขยะและของเสีย และการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น*. ไม่ระบุ: ไม่ระบุ.
- วิชัย โสสุวรรณ. (2558). “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย”, *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 11(2).
- วิสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *โครงการติดตามผลการกระจายอำนาจประจำปีงบประมาณ 2547 ภายในพื้นที่เขต 3 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- วุฒิสาร ต้นไชย. (2545). *แนวทางการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “การตรวจสอบและการมีส่วนร่วม”*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.
- _____. (2557). *การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่*. สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2560 จาก www.local.moi.go.th
- ศุภกร อันตระกูล. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2558). *15 ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). *กรอบแนวทางการบริหารจัดการขยะในรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่. (2560). เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง จัดทำแผน โครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เชียงใหม่: กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สืบค้นจาก <http://www.env.go.jp/policy/hozen/green/ecolable/>
- สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำเนียบรัฐบาล. (2560). *หนังสือรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8BY0NrYU1wS0hqMkU/view
- หนังสือกรมป่าไม้ ที่ทส 1602.3/4537 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2556 เรื่อง ในกรณีที่มีการดำเนินการโครงการใดๆของหน่วยงานของรัฐ มีความจำเป็นต้องเข้าทำประโยชน์พื้นที่ป่า และจะต้องมีการปลูกป่าทดแทนเพื่อการอนุรักษ์หรือรักษาสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ด้วยตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2556.
- หนังสือศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ค่วนที่สุด ที่ชม 0014.2/12196 เรื่องการปิดบ่อขยะในเขตพื้นที่มีระบบการกำจัดขยะไม่ถูกต้อง ลงวันที่ 22 มีนาคม 2560.
- อรอนงค์ พลอยวิเลิศ และกฤษฎา วงศ์วิลาสชัย. (2556). *ข้อบัญญัติท้องถิ่น กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กรณี ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮอน จังหวัดเชียงใหม่*. สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-10-17-08/8540-2013-06-16-07-28-37>
- Original Japanese. (1970). *Waste Management And Public Cleansing Law (act no.137 of 1970)*.
- Verity Iane. (2018). *Japan's garbarbage disposal system explained*. Retrieved from: <http://www.tofugu.com/japan/garbage-in-japan>.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวชิตา อินต๋น
วันเดือนปีเกิด	8 มกราคม 2525
สถานที่เกิด	อำเภอคอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2547
สถานที่ทำงาน	เทศบาลตำบลยางคราม อำเภอคอยหล่อ จังหวัดเชียงใหม่
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

