

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภาพรวมของสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลยังคงประสบปัญหาในหลายด้าน กล่าวคือ ขยะมูลฝอยที่จัดเก็บยังมีการกำจัดอย่างไม่ถูกหลักสุขาภิบาล ปัญหาขยะมูลฝอยจึงกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่ลุกลามไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของเทศบาลซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการกับขยะประเภทต่าง ๆ และเป็นที่ยอมรับกันว่าการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยที่ดีที่สุดและมีประสิทธิภาพสูงสุด คือ การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุอันมีผลทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องกำจัดมีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ การลดปริมาณขยะมูลฝอย การคัดแยกขยะมูลฝอย และการนำกลับมาใช้ใหม่ ฯลฯ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ซึ่งได้รับการพิสูจน์จากสังคมทั้งภายในและต่างประเทศว่าสามารถลดมลพิษและทำให้ชุมชนมีความน่าอยู่ แต่ในข้อเท็จจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคในการจัดการขยะมูลฝอย รวมถึงแนวทางในการจัดการกับของเสียอันตราย

ดังนั้นแนวคิดและนโยบายการบริหารจัดการของเสียอันตรายจึงควรถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว พัฒนาขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการได้อย่างเหมาะสมรวมทั้งสนับสนุนให้ภาครัฐ เอกชน ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยยึดหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะบริหารจัดการกับของเสียอันตรายนั้นย่อมมีข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับด้วยกัน อันเกิดจากการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน

โดยเฉพาะการพิจารณาด้านโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น¹

1. ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ.2544 – 2547)

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอน ภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐและจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 – 2553)

ในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 – 2553) หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้นและจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานรัฐมนตรี,คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,2545,น.20.

ตารางที่ 2.1 : แสดงทิศทางและวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะเวลา	ทิศทางและวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจ
พ.ศ.2544 – 2547	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงระบบบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง ภูมิภาค - สร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ - การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
พ.ศ.2548 – 2553	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับบทบาทราชการส่วนกลาง ภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ - ปรับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองท้องถิ่น - ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถ
หลังปี พ.ศ.2554	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและเป็นธรรม - ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ ดูแลและตรวจสอบ - องค์กรปกครองท้องถิ่นพึ่งตนเองได้และมีอิสระมากขึ้น - ได้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ - ส่วนภูมิภาคปรับตนเองเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการและกำกับดูแลท้องถิ่น - การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองโดยแท้จริง

3. ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (2554 เป็นต้นไป)

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

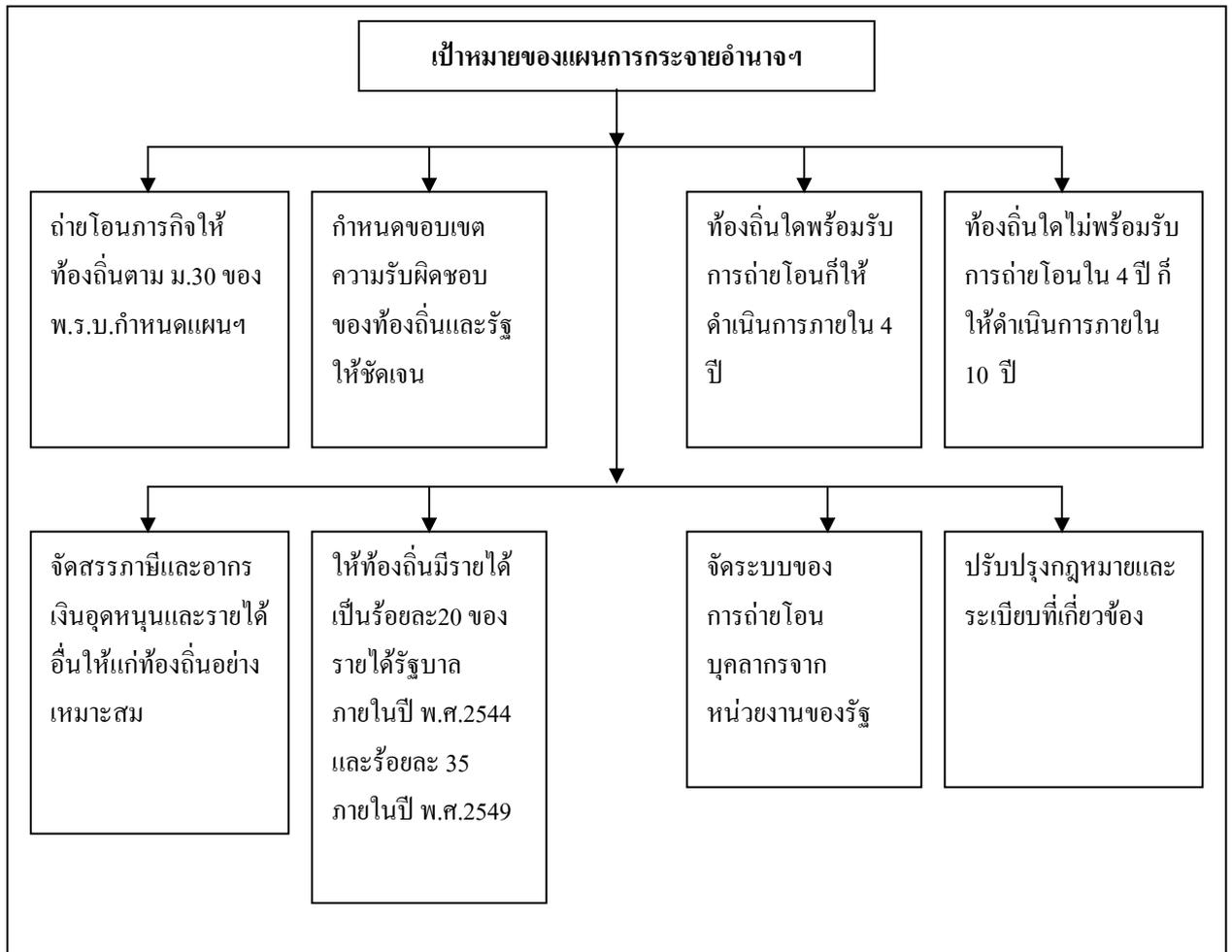
3. กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปีให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

แผนภูมิที่ 2.1 : แสดงเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2543



ที่มา:สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีน,คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,2545

2. กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ ถ่ายโอน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและจัดสรร

ในสัดส่วนที่เป็นกรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

3. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

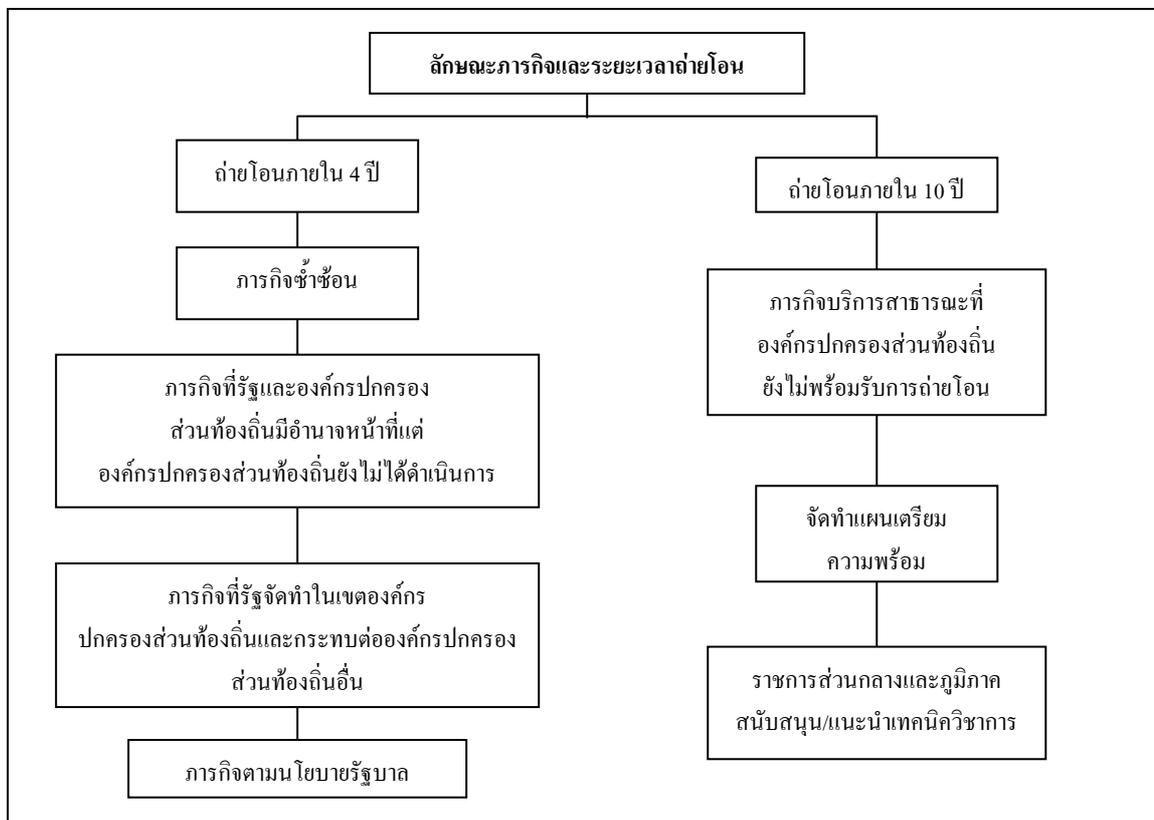
รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบกำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ลักษณะภารกิจที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนใน 4 ปี ประกอบด้วย

1. ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินภารกิจนั้นแล้วด้วย

แผนภูมิที่ 2.2 : แสดงลักษณะภารกิจและระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี,คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,2545

2. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

3. ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

4. ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล

ลักษณะภารกิจที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนใน 10 ปี ประกอบด้วย

ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กำหนดให้ถ่ายโอนให้เสร็จภายในระยะเวลา 4 ปี แต่ถ้อยคำกรปครองท้องถิ่นยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ โดยความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท พิจารณาจาก

1. รายได้
2. บุคลากร
3. จำนวนประชากร
4. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
5. คุณภาพในการให้บริการ และประสิทธิภาพทางการบริหาร
6. โอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักการในการพิจารณาดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิพาทพินาศคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

2. ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลักสำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

3. การถ่ายโอนภารกิจค้ำึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

4. งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด สามารถทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

5. ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

6. การถ่ายโอนภารกิจต้องค้ำึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการหรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

7. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

8. ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

9. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอน มิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30(1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลัง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้ความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

10. ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

11. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

12. การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุดโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

13. การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

14. การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

15. การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

16. การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดการบริหารให้แก่บุคคลเฉพาะราย

17. การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ² คือ

1. **ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง** ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ / หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานรัฐมนตรี,คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,2545,น.28.

1.3 การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพหรือเคยดำเนินการ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3. การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ช้าช้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

ระยะเวลาการถ่ายโอน

แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

1. ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 – 4 ปี (พ.ศ. 2544 – 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30(1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2. ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 – 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30(2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แบ่งเป็น

2.1 ระยะเวลาการถ่ายโอน 1 – 5 ปี (พ.ศ. 2544 – 2548) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 4 ปี และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30(2)

2.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน 4 – 10 ปี (พ.ศ. 2547 – 2553) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วนและจำเป็นต้องสร้าง กลไกและระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตาม อำนาจและหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30(2)

ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้านโดยพิจารณา จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน และ ระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมาย หน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่ จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ ประเภทที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ความคืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับจนถึงปัจจุบันการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้เริ่มต้นปฏิบัติการมานั้น ได้มีความก้าวหน้าในการถ่ายโอน ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเอกสารรายงานผลของสำนักงานคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 ปรากฏผลความคืบหน้าดังนี้

ตารางที่ 2.2 : แสดงผลความก้าวหน้าดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ

ด้าน	ภารกิจ ที่ต้อง ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน	อยู่ระหว่าง แก้ไข กฎหมาย	ยังไม่ถึง ระยะ เวลาถ่าย โอน
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	69	10	6	2
2. งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	65	30	3	5
3. การจัดระเบียบชุมชน/สังคม/การรักษาความสงบเรียบร้อย	17	1	1	15	-
4. การวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว	19	14	5	-	-
5. การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	17	13	2	1	ถอน 1 เรื่อง
6. ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2	-	-	-
รวม	245	164	48	25	8

ที่มา: การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,2548

ภารกิจที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนส่วนใหญ่เป็นภารกิจด้านการสาธารณสุข การศึกษา และภารกิจซึ่งต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารหรือพนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยในส่วนของ การแก้ไขกฎหมายมีปัญหาความล่าช้าอย่างมากในการดำเนินการของส่วนราชการ จากจำนวนกฎหมายที่ต้องแก้ไข 64 ฉบับ สามารถดำเนินการได้เพียง 18 ฉบับ ยังไม่ดำเนินการถึง 46 ฉบับ³

³ วุฒิสภา, ต้นไชย,การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น:ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, 2547, น.31.

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ นั้น ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สรุปไว้ 4 ประการที่สำคัญ คือ

1. ส่วนราชการบางหน่วยงาน เช่น กรมการขนส่งทางบก กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้น ขอให้มีการทบทวน/ปรับปรุง หรือชะลอการถ่ายโอนภารกิจ
2. เมื่อถ่ายโอนไปแล้วส่วนราชการไม่แจ้งแนวทางปฏิบัติที่คอยเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. บางภารกิจถ่ายโอนไประหว่างปี แต่งบประมาณยังคงตั้งอยู่ที่ส่วนราชการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการได้
4. บางภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมรับการถ่ายโอน เนื่องจากภารกิจที่ถ่ายโอนอยู่ในสภาพที่ชำรุดเสียหายไม่สามารถใช้งานได้ เมื่อรับจะต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูงในการซ่อมแซม และทรัพย์สินที่ถ่ายโอนอยู่ในสภาพชำรุดไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

แนวทางการจัดการของเสียอันตรายในประเทศต่าง ๆ

ในการจัดการของเสียอันตรายในต่างประเทศนั้น ได้มีประเทศต่าง ๆ ที่มีการจัดการที่เป็นระบบและมีแนวทางที่แตกต่างกันไป ซึ่งจากการศึกษาในประเทศที่เจริญแล้วจะมีระบบการจัดการขยะมูลฝอยรวมถึงขยะประเภทต่าง ๆ ที่เป็นแนวทางในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งรวมถึงการจัดการขยะในประเทศสวีเดน ตามที่ได้ยกตัวอย่างขึ้นมาจากการที่ได้ศึกษาประเทศสวีเดน ได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างสูง การเอาจริงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังของภาครัฐ ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ และการให้บทบาทกับรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการขยะของรัฐบาลกลาง ซึ่งทำให้สามารถจัดการกับปัญหาของเสียอันตรายจากบ้านเรือนได้ถึง 90%⁴ จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการนำระบบการจัดการของเสียอันตรายมาศึกษา รวมถึงการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเยอรมนี ซึ่งมีแนวทางค่อนข้างเข้มงวดและรัดกุมในการจัดการกับขยะประเภทต่าง ๆ และ

⁴ The Swedish Association Of Waste Management, Swedish Waste Management 2006,2006,P.6.

เมื่อศึกษาถึงประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา พบว่าการจัดการขยะของประเทศ
สหรัฐอเมริกานั้นได้มีการตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อจัดการกับปัญหาขยะ รวมถึงเมื่อ
ได้ศึกษาแล้วระบบการขนถ่ายขยะมูลฝอยของอเมริกา น่าจะเป็นประโยชน์ในการจัดการกับปัญหา
ขยะของประเทศไทยได้

ซึ่งจากการศึกษา จึงได้เห็นข้อดีในการจัดขยะของทั้งสองประเทศ นำแนวทางการจัดการ
ขยะของทั้งสองประเทศดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

การจัดการของเสียอันตรายในประเทศเยอรมัน

เยอรมนีเป็นประเทศผู้นำการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประเทศหนึ่ง
และมีการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมาก คือ พระราชบัญญัติการนำผลิตภัณฑ์
หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ และการบริหารการจัดการมูลฝอย พ.ศ.2537 หรือ The Product
Recycling and Waste Management Act – 1994 (Kreislaufwirtschaftsgesetz)⁵ ซึ่งผู้ผลิตสินค้าทุก
ฝ่ายจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ ประกอบกับชาวเยอรมันมีจิตสำนึกและความรับผิดชอบในการรักษา
สิ่งแวดล้อมมาก มีการรณรงค์ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเริ่มตั้งแต่ระดับ
โรงเรียนประถมศึกษาจนถึงระดับมหาวิทยาลัย ตลอดจนการใช้สื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ และ
โทรทัศน์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและวิธีแก้ไข

หน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหามูลฝอยของเมืองต่าง ๆ ในประเทศเยอรมนี คือ เทศบาล
(Rathaus) และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เยอรมนีมุ่งเน้นในประเด็นการลดปริมาณมูลฝอยมากกว่า
การกำจัดมูลฝอย ดังนั้น เทศบาลต่าง ๆ จึงให้บริการเก็บขนมูลฝอยตามขนาดของถังรองรับมูลฝอย
แต่ละบ้าน และประชาชนจะต้องจ่ายค่าเช่าถังเหล่านี้ให้แก่เทศบาลตามขนาดของถัง วิธีการนี้จึง
เป็นการบังคับทางอ้อมให้ประชาชนช่วยลดปริมาณมูลฝอยลง

นอกจากนี้จะมีการแยกประเภทมูลฝอยเพื่อความสะดวกต่อการนำไปหมุนเวียนกลับมา
ใช้ซ้ำ และกำจัด ตามการจัดแยกได้ 6 ประเภท ดังนี้

⁵ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, แนวทางความร่วมมือระหว่าง
ประชาชนกับภาครัฐในการแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำมาทิ้ง, 2540, น.45.

1. วัสดุที่ใช้ในการหีบห่อ (Package) ซึ่งมีการจัดเก็บภาษีหีบห่อโดยถือว่าเป็นภาษี สิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่ง สามารถนำไปหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ มีตรา Gruenpunkt ที่ต้องนำไปใส่ถุง หรือถังสีเหลือง(Gelbe Sack) รวมทั้งบรรจุภัณฑ์ เช่น กล่องนมและกระป๋องต่าง ๆ เป็นต้น
 2. กระดาษเก่า ซึ่งเทศบาลจะมารับทุกสัปดาห์/เดือน ตามแต่ละท้องถิ่นจะกำหนดเพื่อนำไปหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่อีก
 3. ขวดแก้ว ต้องทิ้งในถังขนาดใหญ่เส้นผ่าศูนย์กลาง 1.5 เมตร สูง 1.2 เมตร และมี 3 ชนิดตามสีของขวด คือ ขวดใส ขาวและน้ำตาล และตั้งอยู่ตามป้ายรถต่าง ๆ และริมถนนเพื่อความสะดวกแก่ประชาชนที่จะนำไปทิ้ง
 4. เศษอาหาร กิ่งและใบไม้ และมูลฝอยอินทรีย์อื่น ๆ ทิ้งลงในถังที่เทศบาลจัดไว้ตามบ้านและนำไปหลักปุ๋ยต่อไป โดยมีการตรวจสอบสิ่งแปลกปลอมที่ไม่สามารถย่อยสลายได้
 5. มูลฝอยอื่น ๆ เช่น ของเสียบอันตรายที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม จำพวก ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่สารเคมีที่ใช้ในบ้านเรือน หรือเสื้อผ้าเก่า ๆ ฯลฯ จะมีถังขยะพิเศษแยกโดยเฉพาะ อีกทั้งยังมีมาตรการเสริมอื่น ๆ ได้แก่ ตลาดนัด (Flohmarkt) ที่ขายของเหลือใช้ในครัวเรือน หรือการลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์
- โดยเฉพาะการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนทำให้ทุกคนร่วมมือในการแก้ไขปัญหา โดยไม่ต้องออกกฎหมายบังคับ แต่ประชาชนกลับเรียกร้องให้รัฐบาลมีมาตรการใหม่ เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย

การจัดการของเสียบันตรายในประเทศสวีเดน

ปัจจุบันประเทศสวีเดนใช้งบประมาณในการป้องกันสิ่งแวดล้อมเพียง 2% เท่านั้น⁶ เนื่องจากรัฐบาลใช้นโยบาย “ใครทำให้เกิดของเสีย ผู้นั้นเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle = PPP) เทศบาลในประเทศสวีเดนจะจัดการกับขยะมูลฝอย ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด (Public Cleansing Act) ซึ่งเป็นกรอบของกฎหมาย เทศบาลจะจัดการกับขยะมูลฝอย

⁶ สำนักรักษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, การจัดการขยะมูลฝอยอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน, 2540, น.47.

ซึ่งจะรวมทั้งขยะมูลฝอยธรรมดาจากบ้านเรือน ขยะมูลฝอยอันตรายจากบ้านเรือน ของเสียจากการอุตสาหกรรม ตะกอนจากการบำบัดน้ำเสีย ขี้เถ้าและกากจากโรงงานเผาขยะ เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า (incinerator) และเทศบาลจะจัดตั้งหน่วยบริการเมื่อเกิดภัยฉุกเฉิน เช่น เมื่อมีรถบรรทุกสารเคมีชนกัน การเกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ โดยจะมีสถานที่ฝึกสอนให้มีสภาพใกล้เคียงกับเหตุฉุกเฉินนั้นจริง หน่วยงานดังกล่าว เรียกว่า Emergency Service Board นอกจากนี้เทศบาลยังทำหน้าที่ ผลิตน้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย และการบำบัดสิ่งปฏิกูล

การเก็บรวบรวมของเสียอันตรายของเทศบาล สำนักงานรวบรวมขยะมูลฝอย มีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บขยะมูลฝอยในเขตเทศบาล โดยจะเก็บขยะมูลฝอยธรรมดาจากบ้านเรือนประชาชน (Domestic waste) และเก็บขยะมูลฝอยจากสถานีแยกขยะมูลฝอย ซึ่งตั้งภาชนะแยกขยะมูลฝอยไว้ให้ประชาชนนำมาทิ้งแยกประเภท (จะเป็นเฉพาะสำหรับขยะแห่งเท่านั้น โดยจะเขียนอธิบายวิธีทิ้งไว้อย่างชัดเจน) ตลอดจนของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือนประชาชน

แต่อย่างไรก็ตามการเก็บรวบรวมของเสียจากการอุตสาหกรรม จะดำเนินการโดยจ้างเหมาบริษัทเอกชนดำเนินการ และเพื่อจะลดปริมาณขยะมูลฝอย เทศบาลจึงได้นำระบบแยกขยะมูลฝอยมาใช้ โดยมีภาชนะตั้งแยกไว้ว่าจะเป็นที่สำหรับใส่แก้ว กระดาษ โลหะ พลาสติก เสื้อผ้าสำหรับบริจาค เฟอร์นิเจอร์ เครื่องไฟฟ้า สำหรับขยะมูลฝอยธรรมดาที่ไม่มีประโยชน์แล้ว ก็ส่งเข้าเผาในโรงงานเผาขยะมูลฝอยเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ส่วนของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน และของเสียอันตรายจากการอุตสาหกรรมก็จะส่งเข้า บำบัด ทำลาย ไปยังโรงงานของบริษัทที่ชื่อว่า ซากับ (SAKAB) ซึ่งเป็นบริษัทรับกำจัดของเสียอันตรายซึ่งใหญ่ที่สุดในประเทศสวีเดน

ประชาชนในเทศบาลจะจ่ายภาษีให้แก่เทศบาลของตน ซึ่งเทศบาลจะใช้จ่ายเงินภาษีจากประชาชนในการจัดการกับของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือนโดย

1. ให้ข้อมูลเกี่ยวกับขยะมูลฝอยอันตรายแก่ประชาชน
2. จ้างบริษัทเอกชนขนขยะมูลฝอยอันตรายจากบ้านเรือนประชาชนโดยตรง และจากสถานีย่อยมาสู่สถานีเก็บกักของบริษัท ซากับ ซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ
3. จ้างบริษัทซากับขนถ่ายขยะมูลฝอยอันตรายจากสถานีของบริษัทซากับไปยังโรงงานซากับ
4. จ้างบริษัทซากับทำลายขยะมูลฝอยอันตรายเหล่านี้

เทศบาลจะกระตุ้นให้ประชาชนของตนรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ บางครั้งจะจัดให้มีการอบรมและให้ข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เด็ก คนหนุ่มสาว ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกร และสมาคมต่าง ๆ

ตามสถานีบริการน้ำมันหรือก๊าซ ก็จะตั้งสถานีเล็ก ๆ สำหรับประชาชนนำของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือนมาทิ้ง เช่น ถ่านไฟฉาย กระจ่างยามาแมลง หลอดไฟ หลอดฟลูออเรสเซนต์ ฯลฯ โดยประชาชนจะไปขอกุญแจเปิดสถานีบริการน้ำมัน และเจ้าหน้าที่ของสถานีบริการน้ำมันจะคอยแนะนำประชาชนให้ทิ้งของเสียอันตรายอย่างถูกต้อง ตามภาชนะที่แยกไว้ให้ เมื่อทิ้งเสร็จก็นำกุญแจไปคืนสถานีบริการน้ำมันตามเดิม ซึ่งของเสียอันตรายเหล่านี้บริษัทผู้รับจ้างก็จะขนไปยังสถานีของโรงงานซากกับอีกที

สำหรับในย่านที่ไม่มีสถานี เทศบาลก็จะจัดรถไปเก็บรวบรวมของเสียอันตรายยังบ้านพักอาศัยของประชาชนโดยตรง

การเก็บกัก (storage) ของเสียอันตรายก่อนที่จะส่งเข้าโรงงานทำลายจะเก็บกักไว้ในโกดังซึ่งมีลักษณะโปร่ง อากาศถ่ายเทได้สะดวก ไม่อับทึบ จึงเป็นโกดังที่มีหลังคาสูง เป็นอาคารชั้นเดียวที่หลังคาจะมีท่อน้ำซึ่งสามารถเปิดก๊อกให้น้ำฉีดลงมาเป็นฝอยได้เมื่อเกิดเพลิงไหม้ และจะติดตั้งเครื่องดับเพลิงไว้ด้วย ข้างภาชนะจะเขียนระบุไว้ด้วยว่า ของเสียอันตรายนั้นคืออะไร เก็บขนมาจากที่ใด เมื่อใด และมีปริมาณเท่าใด

สรุปแนวทางการจัดการของเสียอันตรายในต่างประเทศ

แนวทางการจัดการของเสียอันตรายในแต่ละประเทศ จะมีการเก็บรวบรวม (collection) ขยะ ซึ่งอันดับแรกในการจัดการขยะของแต่ละประเทศคือต้องให้ประชาชนแยกขยะออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามที่เทศบาลกำหนดไว้ โดยที่เทศบาลจะจัดเตรียมถังขยะประเภทต่าง ๆ ไว้ให้ประชาชนได้นำขยะมาทิ้งและขยะแต่ละประเภทก็จะมีการเก็บขนแตกต่างกันออกไป โดยการเก็บขนขยะอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือนมีอยู่ด้วยกัน 4 วิธี⁷ ซึ่งอาจใช้ทั้ง 4 วิธีผสมผสานกันก็ได้ดังต่อไปนี้

1. การจัดให้มีโครงการแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ เช่น การแลกเปลี่ยนลาเท็กซ์สำหรับใช้ผสมสีทาบ้าน เป็นต้น

⁷ สำนักรักษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, การจัดการขยะมูลฝอยอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน, 2540, น.27-28.

2. การจัดให้มีวันพิเศษสำหรับเก็บขนของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน ในวันดังกล่าวสมาชิกของชุมชนจะนำของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือนของตน มายังสถานที่นัดหมาย เพื่อนำมารีไซเคิลหรือบำบัด ทำลาย โดยนักบำบัด ทำลายของเสียอันตรายมีอาชีพ โดยเสียค่าบริการเพียงเล็กน้อย หรือไม่เสียเลย ซึ่งวิธีการนี้ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดีมาแล้วในหลายชุมชนของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในบริเวณดังกล่าวก็จะมี การให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับของเสียอันตราย พร้อมกันไปด้วย

3. การจัดให้มีสถานที่ถาวรสำหรับทิ้งขยะอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน โดยการตั้ง ภาชนะสำหรับใส่ของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือนไว้ให้ประชาชนนำมาทิ้ง เช่น สถานที่บริการ น้ำมันหรือแก๊สบริเวณตัวเมือง สถานที่ทิ้งขยะและสถานที่ต่าง ๆ ที่ให้ความร่วมมือ ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่ ประชาชนให้ความนิยมมาก

4. การจัดให้มียานพาหนะไปเก็บขนของเสียอันตรายยังบ้านเรือนประชาชน เช่น ส่งรถ หรือเรือไปเก็บขน

การขนส่ง (Transportation) ขยะอันตราย

เทศบาลส่วนใหญ่เมื่อเก็บรวมของเสียอันตรายมาจากประชาชนแล้ว จะจ้างบริษัทเอกชน เพื่อขนส่งของเสียอันตรายเหล่านี้ไปยังสถานที่บำบัด ทำลาย ดังนั้น ในหลาย ๆ ประเทศจึงให้เงิน ทะเบียนบริษัทที่รับจ้างขนส่งและทำลายของเสียอันตราย และในปัจจุบันในหลายประเทศต้องมี ใบอนุญาตที่เข้มงวดของบริษัทผู้รับจ้าง ในการขนส่งของเสียอันตรายโดยต้องมีหนังสือชี้แจง หรือ แจ้งการขนส่ง (manifest system) ว่าของเสีย นั้น คืออะไร มีปริมาณเท่าใด ใครเป็นผู้ผลิต ฯลฯ ซึ่ง จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ⁸

⁸ Cunningham W. P.,(2005).Environmental Science: A Global Concern (8th ed.).McGraw-Hill Inc.p.468-469.

ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา การบริการเก็บขยะและขนส่งของเสียอันตรายจะเป็นของภาคเอกชน ซึ่งระบบศูนย์กลางของการเก็บขน (central collection system) มีใช้กันอยู่มากในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ในประเทศสวีเดน ระบบศูนย์กลางการเก็บขนได้ผลสำเร็จโดยการจัดการของเทศบาล และในประเทศเดนมาร์กได้มีการจัดตั้งจุดศูนย์กลางการเก็บขนขึ้นมา 25 แห่ง⁹

ในส่วนของหน่วยงานป้องกันสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency = EPA) ได้กำหนดไว้ว่า ในการเก็บรวบรวมและขนส่งของเสียอันตรายนั้น จะต้องใส่ของเสียอันตรายไว้ในภาชนะที่เหมาะสม และมีการเขียนฉลากบอกไว้ข้างภาชนะที่ใส่ ว่าเป็นของเสียอะไร ฯลฯ นอกจากนี้ยังต้องมีการบันทึกข้อมูลต่างๆ ไว้ด้วย เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ไว้แล้วทำเป็นรายงานประจำปีต่อไป¹⁰

การเก็บกัก บำบัด ทำลาย (Storage, treatment and disposal) ของเสียอันตราย

รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมายสำหรับกำหนดมาตรฐานของสถานที่และอุปกรณ์ในการบำบัด เก็บกัก และทำลายของเสียอันตราย เช่น สถานที่ฝังกลบ โรงงานเผา สถานที่เก็บกัก วิธีการป้องกันการหกรั่ว แผนสำหรับกรณีฉุกเฉิน ตลอดจนโปรแกรมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เจ้าของสถานที่ผู้ทำการบำบัด เก็บกัก และทำลายของเสียอันตรายจะต้องเก็บแบบฟอร์มการชี้แจง (manifest) ไว้เป็นเวลา 3 ปี พร้อมทั้งเก็บรวบรวมบันทึกการปฏิบัติงานอย่างสมบูรณ์ไว้จนกระทั่งปิดกิจการ

เจ้าของสถานที่ผู้ทำการบำบัด เก็บกัก และทำลายของเสียอันตรายจะต้องได้รับใบอนุญาต ซึ่งรายละเอียดในการได้รับใบอนุญาตจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ใน

⁹ สำนักศึกษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, การจัดการขยะมูลฝอยอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน, 2540, น.30.

¹⁰ Lagrega M. D. ,Buckingham P. L. ,Evans J. c.(1994).Hazardous Waste Management. McGraw-Hill Inc.

สหรัฐอเมริกาโรงงานอุตสาหกรรมอาจเก็บกักของเสียอันตรายได้มากกว่า 90 วัน โดยปราศจากใบอนุญาตว่าเป็นสถานที่เก็บกักของเสียอันตราย แต่ในประเทศอังกฤษ ถูกจำกัดให้เพียง 28 วัน¹¹

ในสหรัฐอเมริกาขบวนการในการบำบัด เก็บกัก และทำลายของเสียอันตรายนั้น เข้มงวดมาก หลายประเทศในยุโรป จะสนับสนุนให้สถานที่และอุปกรณ์บำบัดของเสียอันตรายทันสมัยอยู่เสมอ เช่นในประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลจะให้เงินสนับสนุนแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่ปฏิบัติอย่างดีในการบำบัดและทำลายของเสียอันตรายของตน

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวิจัยของ สุรีย์ บุญญานุนพงศ์¹² เรื่อง “การจัดการของเสียอันตรายในจังหวัดเชียงใหม่” ได้ผลสรุปจากการสำรวจว่า นอกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจะไม่มีแผนงานและการดำเนินงานในการจัดการของเสียอันตรายโดยเฉพาะแล้ว หน่วยงานส่วนใหญ่ก็ไม่มีการจัดการของเสียอันตรายภายในหน่วยงานอีกด้วย และนอกจากนั้น จังหวัดเชียงใหม่ก็ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการของเสียอันตราย บุคลากรในหน่วยงานทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติ รวมถึงประชาชนทั่วไปก็ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับของเสียอันตราย และการจัดการของเสียอันตรายที่ถูกต้องน้อยมาก ในส่วนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ นอกจากบุคลากรจะไม่มีความรู้และความเข้าใจในการจัดการของเสียอันตรายแล้ว ความพร้อมในด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ สถานที่ และงบประมาณในการดำเนินงานยังขาดแคลนอย่างมาก

ในการศึกษาวิจัยของ ชิ่งทอง โอภาสศิริวิทย์¹³ เรื่อง “ปัญหาการบริหารงานด้านการป้องกันแก้ไขมลภาวะของน้ำ(กรณีศึกษาแม่น้ำเจ้าพระยา)” ได้ผลการศึกษาคือ ในปัญหาการบริหารงานด้านการป้องกันแก้ไขปัญหามลภาวะของแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ

¹¹ สำนักศึกษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, การจัดการขยะมูลฝอยอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน, 2540, น.31.

¹² สุรีย์ บุญญานุนพงศ์, การจัดการของเสียอันตรายในจังหวัดเชียงใหม่, รายงานการวิจัยสถาบันวิจัยสังคม, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542, น. 56.

¹³ ชิ่งทอง โอภาสศิริวิทย์, “ปัญหาการบริหารงานด้านการป้องกันแก้ไขมลภาวะของน้ำ กรณีศึกษาแม่น้ำเจ้าพระยา”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, น.84-87.

เข้ามาดำเนินการนั้น ได้แบ่งองค์กรออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ องค์กรหลักที่ดำเนินการ คือ กรุงเทพมหานคร กรมโยธาธิการ กรมโรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงเทศบาลและท้องถิ่นอื่น ๆ องค์กรที่มีหน้าที่สนับสนุน คือ กรมอนามัยและกรมเจ้าท่าและองค์กรที่กำหนดแผนและประสานงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยจากการศึกษาพบว่าปัญหาจากการบริหารขององค์กรต่าง ๆ นั้นมี 3 ด้านด้วยกัน คือปัญหาด้านการบริหารในแต่ละขั้นตอนยังขาดความสมบูรณ์ต่อเนื่องของแผนงาน การควบคุม การประสานงาน และการพัฒนาบุคลากร ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ซึ่งการแบ่งหน่วยงานขององค์กรยังขาดความเหมาะสมไม่ครอบคลุมงานทุกส่วน และปัญหาด้านการประสานการบริหารงานร่วมกันขององค์กรต่าง ๆ ยังขาดหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประสานงาน

จากการศึกษาของ วิภาเพ็ญ เจียสกุล¹⁴ เรื่อง “พฤติกรรมกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตพื้นที่ชั้นกลางของกรุงเทพมหานคร” เป็นการวิจัยเพื่อให้ทราบถึงลักษณะและปริมาณขยะในแต่ละครัวเรือน พฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน ความรู้ในเรื่องขยะมูลฝอย การรับรู้สถานการณ์ขยะมูลฝอย ตลอดจนความคิดเห็นในเรื่องการแยกขยะมูลฝอยก่อนนำไปทิ้ง ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับขยะมูลฝอย ประเภทของขยะ วิธีการกำจัดขยะ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎระเบียบของสังคม โดยพบว่า ส่วนใหญ่มีความรู้เรื่องขยะมูลฝอย และโดยส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างจะรู้ว่าขยะอันตรายเป็นขยะประเภทใด แต่มีความรู้ในเรื่องการกำจัดขยะอันตรายที่ถูกต้องน้อย ส่วนผลกระทบของขยะต่อสิ่งแวดล้อม และการลดปริมาณขยะมูลฝอยโดยการคัดแยก และนำกลับมาใช้ใหม่อีก โดยส่วนใหญ่จะมีความรู้

และพบว่าพฤติกรรมกำจัดขยะมูลฝอยในครัวเรือนนั้น ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมทิ้งขยะแบบไม่แยกประเภท ขยะที่ทุกครัวเรือนจะมีได้แก่ ขยะประเภทเศษอาหาร หนังสือพิมพ์ กระดาษ กล่อง กระจัง ขวด พลาสติก ขวดแก้ว และขยะอันตรายประเภทหลอดไฟนีออน ถ่านไฟฉาย กระจังยาล้างห้องน้ำ กระจังยาฆ่าแมลง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกครัวเรือนต้องใช้ วิธีการจัดการกับขยะอันตรายเหล่านี้ ส่วนใหญ่ใช้วิธีนำไปทิ้งในถังขยะร่วมกับขยะประเภทอื่น และในบางส่วนนำไปใส่ทุกพลาสติกก่อนทิ้งในถังขยะแห่งที่กรุงเทพฯ จัดไว้ และยังนำไปทิ้งที่ว่างเปล่า ใกล้บ้าน และยังใช้วิธีฝังลงดิน

¹⁴ วิภาเพ็ญ เจียสกุล, “พฤติกรรมกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตพื้นที่ชั้นกลาง กรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2536), น.118-120.

มนูญ หวันหทัย¹⁵ ได้ศึกษาความเป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจ สังคม ในการจัดการขยะแบบสหการของเทศบาลในเขตจังหวัดสมุทรสาคร ผลการศึกษาสรุปได้ว่าความเป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจ สังคม ในการจัดการขยะแบบสหการในเขตเทศบาลในจังหวัดสมุทรสาคร ตามแนวทางเลือกที่ 1 คือ เทศบาลเมืองสมุทรสาคร เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน เทศบาลตำบลอ้อมน้อย ร่วมการจัดตั้ง และจัดการหน่วยงาน ในลักษณะเป็นศูนย์กลางมีความเป็นไปได้สูงสุด ทั้งนี้เพราะมีความพร้อมทางศักยภาพและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ที่เกื้อหนุนให้การจัดการขยะแบบสหการดำเนินไปได้ รวมทั้งมีปัจจัยต่าง ๆ ที่สามารถปรับเปลี่ยนเงื่อนไขความเป็นไปได้และมีมาตรการในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้สูง

ปิยอร รุจิรัตน์¹⁶ ได้ศึกษาเรื่องนโยบายและยุทธวิธีการบริหารจัดการรักษาความสะอาด ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองภูเก็ต ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์การเทศบาลเมืองภูเก็ตมีประสิทธิภาพ ทำให้เทศบาลเมืองภูเก็ตมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีโครงสร้างที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การมีความรู้ความสามารถทั้งในด้านการบริหารและเทคนิคมีความพร้อมทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ทำให้เทศบาลเมืองภูเก็ตมีการบริหารจัดการรักษาความสะอาดที่ดีมีประสิทธิภาพ จัดว่าประสบความสำเร็จพอสมควร อย่างไรก็ตาม ก็มีปัญหาวางในเรื่องงบประมาณที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณสนับสนุนจากภายนอกและการจัดหาสถานที่กำจัดขยะในอนาคต

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการโครงการในด้านต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และสามารถกำหนดกรอบแนวคิดด้านการจัดการได้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้าง ศึกษาถึงความเหมาะสมสอดคล้องของโครงสร้าง การแบ่งงานกันนในเทศบาล ที่มีผลต่อการจัดการและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

¹⁵ มนูญ หวันหทัย, “การศึกษาความเป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจ สังคม ในการจัดการขยะแบบสหการ ของเทศบาลในเขตจังหวัดสมุทรสาคร”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538), น.106.

¹⁶ ปิยอร รุจิรัตน์, นโยบายและยุทธวิธีการบริหารจัดการรักษาความสะอาด ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองภูเก็ต, (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น.21, น.34.

2. ด้านบุคลากร ศึกษาถึงคุณภาพและจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่ามีความรู้ความเข้าใจ และมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
3. ด้านงบประมาณ ศึกษาถึงงบประมาณและการจัดการขยะมูลฝอยว่ามีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่
4. ด้านบริหารจัดการ ศึกษาถึงความเหมาะสมของระบบการบริหารจัดการของเสีย อันตรายเป็นความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด
5. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ศึกษาถึงการตอบสนองและการให้ความร่วมมือต่อโครงการการบริหารจัดการของเสียอันตรายของประชาชนในเขตเทศบาล
6. ด้านการเมือง ศึกษาถึงมิติทางการเมืองอันนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ