

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายฉบับที่ผ่านมา ได้มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพด้านการเกษตร การประมงและการปศุสัตว์ ส่งผลให้มีความเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเนื่องจากการประกอบการด้านต่างๆอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง วัดได้จากการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Products; GDP)

(สนง. คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544) ผลที่ตามมา ก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ ได้แก่ มลพิษทางน้ำ ทางอากาศและเสียง มลพิษจากขยะมูลฝอย จากสารอันตรายและกากของเสีย เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันในบริเวณใกล้เคียงและมีกรณีร้องเรียนปัญหามลพิษด้านต่างๆ อยู่เสมอๆ

จากรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2547 โดยกรมควบคุมมลพิษ มีสถิติข้อมูลเรื่องราวร้องทุกข์ร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก แยกตามประเภทมลพิษโดยผ่านช่องทางของหน่วยงานต่างๆ ดังตารางที่ 1.1 (กรมควบคุมมลพิษ, 2548)

จากสถิติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เมื่อแยกตามพื้นที่ พบว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นในในจังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ หรือศูนย์กลางทางด้านการคมนาคมขนส่ง หรือด้านการบริการสาธารณะ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม นนทบุรี ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ระยอง ราชบุรี นครราชสีมา ดังตารางที่ 1.2 (กรมควบคุมมลพิษ, 2548)

ตารางที่ 1.1 สถิติข้อมูลเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหามลพิษ แยกตามประเภทมลพิษ ปี 2547

ส่วนราชการ	ปัญหามลพิษ (ครั้ง)						
	จำนวน (เรื่อง)	กลิ่น เหม็น	ฝุ่น ละออง / เขม่า ควัน	เสียง ดัง	น้ำเสีย	อากาศ ของเสีย	อื่น ๆ
1. กรุงเทพมหานคร	5,171	1,408	330	1,800	285	104	1,799
2. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	2,920	967	1,117	664	729	0	319
3. กรมควบคุมมลพิษ	853	550	379	179	218	68	39
4. ศูนย์บริการประชาชน กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	178	88	67	24	51	9	6
รวม	9,122	3,013	1,893	2,667	1,283	181	2,163
5. ศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี	-		223		173	148	0
รวม			7,796		1,456	329	2,163

ตารางที่ 1.2 สถิติข้อมูลเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหามลพิษของกรมโรงงานอุตสาหกรรม
และกรมควบคุมมลพิษ แยกตามจังหวัดปี 2547

เขตพื้นที่	กรมโรงงานอุตสาหกรรม		กรมควบคุมมลพิษ	
	จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ
1. กรุงเทพมหานคร	770	26.4	356	41
2. สมุทรปราการ	293	10	77	9
3. สมุทรสาคร	220	7.5	25	2.9
4. นครปฐม	125	4.3	37	4.5
5. นนทบุรี	108	3.7	54	6.5

ตารางที่ 1.2 (ต่อ)

เขตพื้นที่	กรมโรงงานอุตสาหกรรม		กรมควบคุมมลพิษ	
	จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ
6. ชลบุรี	99	3.4	24	2.8
7. พระนครศรีอยุธยา	86	2.9	21	2.5
8. ปทุมธานี	78	2.7	42	4.9
9. ระยอง	76	2.6	13	1.5
10. นครราชสีมา	67	2.3	24	2.8
รวม	1,922	65.8	669	78.4
11. จังหวัดอื่น ๆ	998	34.2	184	21.6
รวม	2,920	100	853	100

ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2550 - 2554 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยการปรับทิศทาง กระบวนการพัฒนาและระบบบริหารจัดการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาร่วมกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยเน้นการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมเพื่อลดความยากจน การกำกับดูแลและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยต้องเน้นการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550)

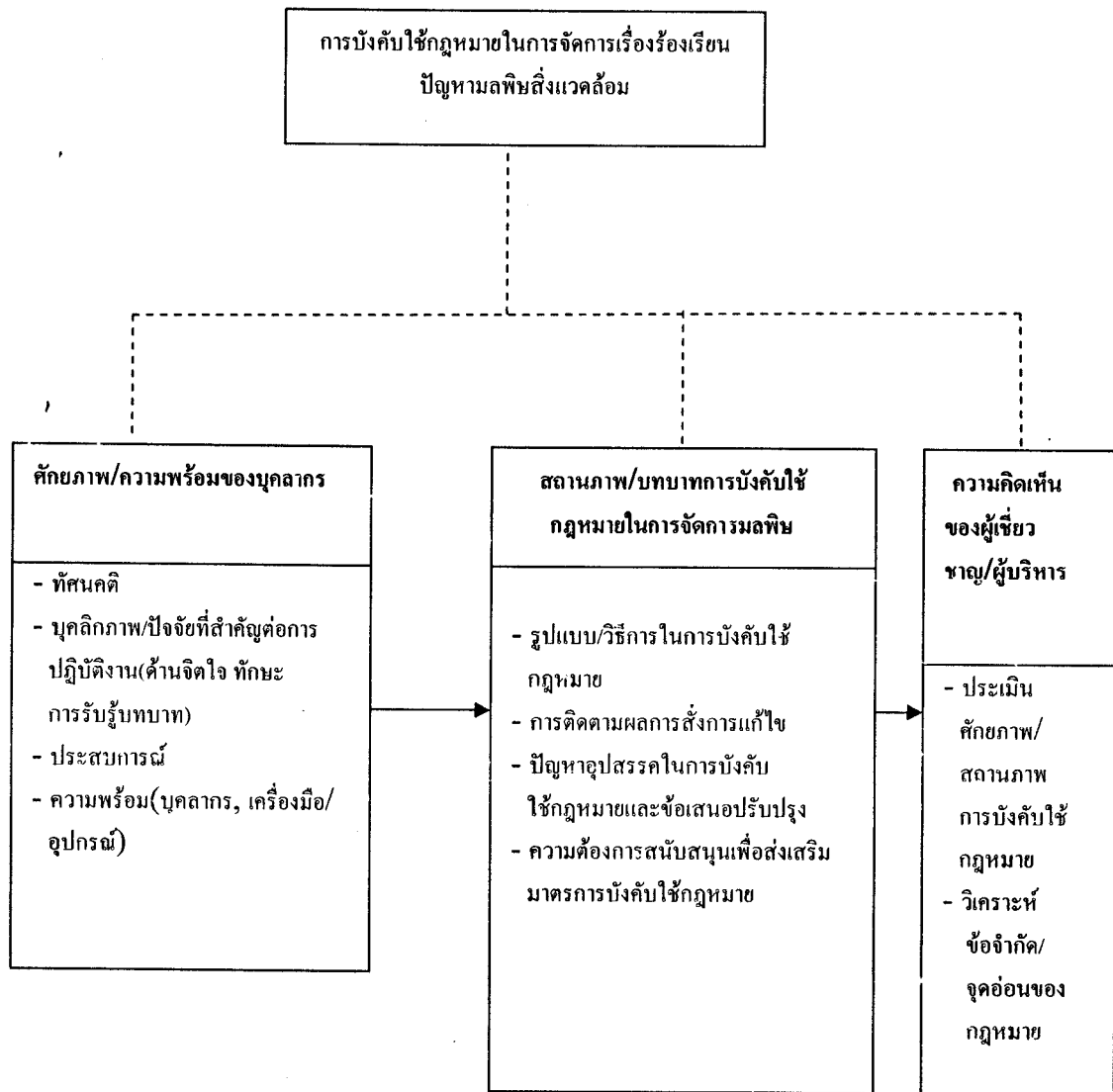
จากการศึกษาเอกสารและการทบทวนการวิจัยที่ผ่านมาพบว่ายังไม่มีการศึกษาถึงศักยภาพของบุคลากรในภูมิภาคและสถานภาพบทบาทการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม แต่เป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทสูงซึ่งรับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยกรณีเรื่องร้องเรียนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ผู้วิจัยจึงมีความต้องการศึกษาถึงศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ในภูมิภาคระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร) และสถานภาพบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายแก่สถานประกอบการต่างๆ โดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม 3 ฉบับ อาทิ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของกฎหมายในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์แก่งานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม กำกับดูแลปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดในการดำเนินงานและระบบการบริหารงานให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

2. กรอบแนวคิดในวิจัย

ในการวิจัยต้องการศึกษาถึงศักยภาพของบุคลากรของหน่วยงานภูมิภาคระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) ในการปฏิบัติงานด้านการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมในกรณีเรื่องร้องเรียนและศึกษาถึงสถานภาพบทบาทการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อม 3 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 ตลอดจนทั้งปัญหาอุปสรรคหรือจุดอ่อนของกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

กรอบแนวคิดในการวิจัย แสดงได้ตามแผนผัง ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1 วัตถุประสงค์ทั่วไป

เพื่อศึกษาศักยภาพของบุคลากรในภูมิภาคและสถานภาพบทบาทของการบังคับใช้กฎหมายแก่สถานประกอบการในการจัดการปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมกรณีเรื่องร้องเรียน

3.2 วัตถุประสงค์เฉพาะ

3.2.1 ศึกษาประเมินศักยภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานต่างๆในภูมิภาคระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร)

3.2.2 ศึกษาถึงสถานภาพบทบาทการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมในกรณีเรื่องร้องเรียน ที่เกี่ยวข้องกับกับต่างๆ ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

3.2.3 ศึกษาถึงข้อจำกัด/จุดอ่อนของกฎหมายตลอดถึงปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม

4. สมมุติฐานการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ มีสมมุติฐานในการวิจัย คือ

4.1 ศักยภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภูมิภาคระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครอยู่ในระดับปานกลาง

4.2 ศักยภาพของบุคลากรแต่ละกลุ่มแยกตามหน่วยงานสังกัดอยู่ในระดับปานกลาง

5. ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษามีขอบเขตของการวิจัย คือ

5.1 บุคลากรที่ศึกษาคือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ได้แก่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

5.2 สถานภาพบทบาทของการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการเรื่องร้องเรียนปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ศึกษาเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมจากสถานประกอบการ 3 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

6. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

6.1 ศักยภาพ/ความพร้อมของบุคลากร ประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ ได้แก่

6.1.1 ทักษะคน

6.1.2 บุคลิกภาพ/ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

- 1) ด้านจิตใจ (แรงบันดาลใจ ความมั่นคงทางจิตใจ ความมุ่งมั่น ความคิดสร้างสรรค์การตัดสินใจ)
- 2) ทักษะความสามารถ (การประสานงาน มนุษยสัมพันธ์ความสามารถในการโน้มน้าวชักจูง)
- 3) การรับรู้/ตระหนักในบทบาท

6.1.3 ประสิทธิภาพในการทำงาน/การฝึกอบรมความรู้ด้านการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม

6.1.4 ความพร้อมในการปฏิบัติงาน

- 1) ด้านบุคลากร
- 2) ด้านเครื่องมือ/อุปกรณ์

6.2 สถานภาพพบพบาการบังคับใช้กฎหมาย ศึกษาจาก

6.2.1 รูปแบบ/วิธีการในการแก้ไขปัญหาโดยการบังคับใช้กฎหมาย

6.2.2 การติดตามผลการดำเนินการหลังการตรวจสอบ/สั่งการ/แนะนำปรับปรุง

6.2.3 ปัญหา/อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมป้องกันมลพิษในกรณีเรื่องร้องเรียนและข้อเสนอในการปรับปรุง

6.2.4 ความต้องการสนับสนุนในการปฏิบัติงาน

7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้ทราบถึงศักยภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภูมิภาคระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในการจัดการกรณีเรื่องร้องเรียนปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

7.2 ได้ทราบถึงสถานภาพพบพบาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมกรณีเรื่องร้องเรียน