

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานภูมิภาคระดับจังหวัดและท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการควบคุม ป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 โดยกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาได้แก่ บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดและเทศบาลเมือง/เทศบาลนคร โดยพื้นที่ที่เลือกมาเป็นจังหวัดที่มีบุคลากรปฏิบัติงานตามโครงสร้างหลังปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ.2545 ครอบคลุม กระทรวง ซึ่งมี 20 จังหวัด (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในฝ่าย (กลุ่มงาน) สิ่งแวดล้อม ของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงต้นปี พ.ศ. 2546 เพียง 20 จังหวัด การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถามโดยมีแบบสอบถามที่เป็นจำนวนตัวอย่างที่ศึกษาทั้งหมด 148 คน และการสัมภาษณ์ความเห็นผู้เชี่ยวชาญ รวม 4 ท่าน

ผลการศึกษา มีการสรุปข้อมูลเป็น 2 ส่วน คือ ข้อมูลจากแบบสอบถาม และความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ

ภาคแรก ข้อมูลจากแบบสอบถาม

1. ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

- 1.1 เพศ พบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 77.03 เพศหญิง ร้อยละ 22.97
- 1.2 อายุ พบว่าส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 36-45 ปี ร้อยละ 40.54 ไม่มีผู้ที่อายุน้อยกว่า 25 ปี
- 1.3 อายุราชการ พบว่าส่วนใหญ่มีอายุราชการช่วง 11- 20 ปี ซึ่งเท่ากับกับกลุ่มอายุราชการช่วง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 37.84

1.4 ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง พบว่าส่วนใหญ่มีระยะเวลา 10 ปีขึ้นไป ร้อยละ

33.78

1.5 ตำแหน่งปัจจุบันแยกตามหน่วยงานที่สังกัด พบว่าในกลุ่มสำนักงานอุตสาหกรรม ส่วนมากเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจโรงงานร้อยละ 71.93 รองลงมาเป็นวิศวกรร้อยละ 28.07 ในกลุ่มสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ส่วนมากเป็นนักวิชาการสาธารณสุขร้อยละ 56.67 ส่วนน้อยที่เป็นเจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชนและเจ้าพนักงานสาธารณสุขร้อยละ 26.66 และ 16.67 ตามลำดับ ในกลุ่มสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นนักวิชาการสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ในกลุ่มเทศบาล ส่วนมากเป็นนักวิชาการสุขาภิบาลและนักบริหารสาธารณสุขร้อยละ 51.35 และ 40.55 ตามลำดับ นอกจากนั้นเป็นนักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ พยาบาลวิชาชีพและเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลร้อยละ 2.70 เท่ากัน

1.6 วุฒิการศึกษา พบว่า เป็นระดับปริญญาตรีร้อยละ 57.43 ระดับปริญญาโทร้อยละ 34.46 และต่ำกว่าปริญญาตรีร้อยละ 8.11 ไม่มีผู้ใดจบปริญญาเอก

1.7 สาขาหรือแขนงวิชาและวิชาเอกที่จบการศึกษาสูงสุด พบว่าส่วนมากจบสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ/สาธารณสุขศาสตร์ร้อยละ 29.05 วิชาเอกสาธารณสุขศาสตร์ ร้อยละ 20.95 รองลงมาเป็นสาขาวิศวกรรมศาสตร์ ร้อยละ 27.70 วิชาเอกวิศวกรรมอุตสาหการ

เมื่อแยกตามหน่วยงานที่สังกัด พบว่าในกลุ่มสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ส่วนมากจบการศึกษาสูงสุดสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ วิชาเอกวิศวกรรมอุตสาหการ ในกลุ่มสำนักงานทรัพยากรฯและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ส่วนมากจบสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ทั่วไป วิชาเอกวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ในกลุ่มสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ส่วนมากจบสาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ วิชาเอกสาธารณสุขศาสตร์และในกลุ่มเทศบาล ส่วนมากจบสาขาวิชาสังคมศาสตร์ วิชาเอกรัฐศาสตร์

2. การศึกษาศักยภาพของบุคลากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาศักยภาพ ได้มีการศึกษาจากองค์ประกอบของศักยภาพ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านทัศนคติ ด้านบุคลิกภาพ/ปัจจัยด้านจิตวิทยาที่เป็นองค์ประกอบในการทำงาน ด้านประสบการณ์/ความพร้อมในการปฏิบัติงาน

2.1 ด้านทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาพบว่าบุคลากรกลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติในการทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมอยู่ในด้านที่พึงประสงค์ค่อนข้างมากโดยประเด็นที่มีคะแนนสูงสุดคือ ความเห็นเรื่องการจัดการมลพิษให้ยั่งยืนจะเกิดได้เมื่อผู้ประกอบการมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม 113 คน คิดเป็นร้อยละ 76.05 รองลงมาคือ

เรื่องการป้องกันแก้ไขมลพิษที่แหล่งกำเนิด 87 คน คิดเป็นร้อยละ 58.7 โดยแนวโน้มของทัศนคติมีทิศทางเดียวกันในกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม

2.2 ด้านบุคลิกภาพ/ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบทางจิตวิทยาในการปฏิบัติงาน พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีบุคลิกภาพ/ปัจจัยทางจิตวิทยาที่มีผลต่อการปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ในเชิงสร้างสรรค์เป็นส่วนใหญ่ และมีแนวโน้มคล้ายกัน โดยเรื่องที่มีความถี่สูงสุดคือ เรื่องความมีมนุษยสัมพันธ์ 90 คน คิดเป็นร้อยละ 60.80

2.3 ด้านประสบการณ์/ความพร้อมในการปฏิบัติงาน มีการศึกษาในประเด็นต่างๆ สรุปได้ดังนี้

ก. ระยะเวลาดำรงตำแหน่งในการทำงานในตำแหน่งปัจจุบันที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษส่วนใหญ่มีประสบการณ์มากกว่า 10 ปี ขึ้นไป 50 คน คิดเป็นร้อยละ 33.78 รองลงมา มีระยะเวลา 1 – 3 ปี จำนวน 38 คน คิดเป็นร้อยละ 25.68 ระยะเวลา 4-6 ปี จำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 20.95 และระยะเวลา 7 – 9 ปี จำนวน 29 คน คิดเป็นร้อยละ 19.59

ข. ประสบการณ์ในการควบคุมป้องกันมลพิษโดยตรวจสอบแหล่งกำเนิด พบว่า ส่วนใหญ่ มีประสบการณ์ในช่วง 1-5 ปี จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 31.71

ค. ประสบการณ์ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิด กรณีเรื่องร้องเรียนพบว่า ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ มากกว่า 15 ปี จำนวน 38 คน คิดเป็นร้อยละ 25.68

ง. ประสบการณ์ด้านการฝึกอบรม พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีประสบการณ์การเข้าอบรมเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อมมากที่สุด จำนวน 129 คน คิดเป็นร้อยละ 87.16 รองลงมาคือมีประสบการณ์ในการอบรมเรื่องการควบคุมมลพิษที่แหล่งกำเนิด จำนวน 128 คน คิดเป็นร้อยละ 86.49 ส่วนเวลาที่ใช้ในการอบรมพบว่าในเรื่องการควบคุมป้องกันมลพิษ ส่วนใหญ่หลักสูตรที่ใช้เวลา 2 – 3 วัน จำนวน 70 คน คิดเป็นร้อยละ 54.69 ส่วนเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อม ส่วนมากใช้เวลา 2 – 3 วัน เช่นเดียวกัน จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 51.94

โดยหน่วยงานที่จัดการอบรมพบว่าทุกเรื่องส่วนใหญ่ หน่วยงานต้นสังกัด เป็นผู้จัดอบรมรองลงมาคือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ต้นสังกัด ซึ่งส่วนมากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขและกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรฯ (หรือกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เดิม) จะเป็นผู้จัดอบรม

จ. ความพร้อมด้านเครื่องมือ/ อุปกรณ์ ในการตรวจสอบ /ตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม พบว่าส่วนมากมีอุปกรณ์เก็บตัวอย่างน้ำ จำนวน 93 คน คิดเป็นร้อยละ 62.80 และ

ส่วนมากไม่มีเครื่องตรวจวัดคุณภาพน้ำ จำนวน 97 คน คิดเป็นร้อยละ 65.54 แต่ส่วนมาก ได้รับการฝึกอบรม การใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์ตรวจวัดมาแล้ว จำนวน 95 คน คิดเป็นร้อยละ 64.20% ด้านคุณภาพอากาศส่วนใหญ่ ไม่มีอุปกรณ์ตรวจวัดคุณภาพอากาศจำนวน 139 คน คิดเป็น 93% โดยมากได้รับการฝึกอบรมการเข้ามาแล้ว จำนวน 87 คน คิดเป็นร้อยละ 54.70 ด้านมลพิษทางเสียงพบว่า ส่วนใหญ่ไม่มีอุปกรณ์ตรวจวัดเสียง จำนวน 122 คน คิดเป็นร้อยละ 82.43

การประเมินระดับศักยภาพของกลุ่มตัวอย่างบุคลากรโดยการคำนวณคะแนนที่ให้ตามหลักเกณฑ์ใน 3 ส่วนคือ ทักษะของบุคลากร บุคลิกภาพ/ปัจจัยทางจิตวิทยาและประสบการณ์/ความพร้อมในการปฏิบัติงาน มีคะแนนเต็ม 145 คะแนน พบว่าคะแนนสูงสุดคือ 122 คะแนนต่ำสุดคือ 70 ค่าพิสัย (range) เป็น 52 ปรากฏว่าค่าคะแนนเฉลี่ยเป็น 107.23 เมื่อจัดระดับศักยภาพของบุคลากร เป็นระดับ สูง ปานกลางและต่ำ โดยใช้คะแนนดิบและเทียบคะแนนที่ (T- Score) มาเป็นเครื่องมือพิจารณาผลปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดถูกจัดคะแนนอยู่ในระดับศักยภาพปานกลาง เมื่อพิจารณาแยกกลุ่มปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างบุคลากรของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และเทศบาล ทุกกลุ่มจัดอยู่ในระดับศักยภาพปานกลาง

3. สถานภาพการบังคับใช้กฎหมาย

3.1 วิธีการดำเนินการของกลุ่มตัวอย่างกรณีมีการตรวจสอบปัญหามลพิษที่แหล่งกำเนิด พบว่า ส่วนมาก ใช้การบันทึกการตรวจสอบในพื้นที่แล้วตามด้วยหนังสือราชการมากที่สุด จำนวน 53 คน คิดเป็นร้อยละ 35.81

3.2 วิธีการ/รูปแบบ ของการแก้ปัญหาใช้วิธีแนะนำหรือสั่งการให้ปรับปรุงแก้ไข ปัญหาจำนวน 45 คน คิดเป็นร้อยละ 30.41

3.3 กรณีมีการสั่งการให้ปรับปรุงแก้ไข ส่วนที่มีการสั่งการมากที่สุดคือขั้นตอน/กระบวนการผลิตที่เป็นต้นเหตุของปัญหาจำนวน 81คน คิดเป็นร้อยละ 54.73

- การกำหนดช่วงเวลาที่นานที่สุดที่มีการสั่งการกำหนดให้ปรับปรุงแก้ไขแยกตามประเภทหรือส่วนหรือขั้นตอนที่มีสั่งการนั้น ปรากฏดังนี้

- กรณีการกำหนดให้แก้ไขในขั้นตอน/กระบวนการผลิตฯ ส่วนใหญ่ให้เวลานานที่สุดเป็นเวลา 30 วัน จำนวน 69 คน คิดเป็นร้อยละ 50.36

- กรณีการกำหนดให้แก้ไขระบบจัดการมลพิษส่วนใหญ่ให้เวลานานที่สุด 30 วัน จำนวน 69 คน คิดเป็นร้อยละ 50.36

- กรณีการกำหนดให้แก้ไขการปรับปรุงที่เครื่องจักรการผลิตส่วนใหญ่ให้
เวลานานที่สุด 30 วัน จำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 43.80

- กรณีการกำหนดให้แก้ไขการปรับปรุงระบบเชื้อเพลิง/ระบบเผาไหม้ ส่วน
ใหญ่ให้เวลานานที่สุด 30 วัน จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 53.28

3.4 การติดตามผลเพื่อตรวจสอบผลการดำเนินการเมื่อครบกำหนด พบว่า
ส่วนมากมีการติดตามผลทั้งหมดครบทุกแห่ง (ครบร้อยละ100) จำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 39.19
และผลปรากฏว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขเป็นสัดส่วนค่อนข้างมาก (ครอบคลุมร้อยละ76- 99)
จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 60.81

3.5 ความคิดเห็นเรื่องระเบียบ/กฎหมายที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไข พบว่าส่วน
ใหญ่ คิดว่ามีประเด็นที่ควรปรับปรุง จำนวน 94 คนคิดเป็นร้อยละ 63.50 โดยลำดับที่ 1 ส่วนใหญ่
เห็นว่าเป็นประเด็นเรื่อง ขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนมีจำนวนมากที่สุด 34 คน คิดเป็นร้อย
ละ 36.17 โดยส่วนน้อยเห็นว่าควรปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานตามกฎหมาย จำนวน 12
คน คิดเป็นร้อยละ 12.77

เมื่อแยกพิจารณาพบว่า กลุ่มสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดส่วนมากเห็นว่า
ประเด็นที่ควรแก้ไขคือระเบียบข้อกฎหมายที่นำมาควบคุมต้องให้ชัดเจน ไม่กำกวมจำนวน 15 คน
คิดเป็นร้อยละ 15.96 น้อยที่สุดคือ เรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานตามกฎหมาย (ไม่มีผู้ใดเสนอ)

กลุ่มสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดและกลุ่มเทศบาล
ส่วนมากเสนอว่าควรแก้ไขเรื่องความชัดเจนของระดับขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชน
จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 7.45 และ 8 คน คิดเป็นร้อยละ 8.51 ตามลำดับ

กลุ่มสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ส่วนมากเสนอว่าควรแก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่
ของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 7.75

3.6 ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมายด้านควบคุมมลพิษจาก
แหล่งกำเนิดในกรณีเรื่องร้องเรียนพบว่าส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าผู้ประกอบการขาดจิตสำนึกความ
รับผิดชอบต่อสังคมมากที่สุดเป็นอันดับแรกจำนวน 104 คนคิดเป็นร้อยละ 70.27 รองลงมาได้แก่
ความจริงจังของผู้บริหารระดับจังหวัด/หน่วยงานในการตัดสินใจใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา
จำนวน 80 คนคิดเป็นร้อยละ 54.05 ส่วนน้อยที่สุดมาจากการแทรกแซงจากการเมือง 17 คนคิด
เป็นร้อยละ 11.48

3.7 ความต้องการสนับสนุนในการปฏิบัติงานควบคุมมลพิษ ปรากฏว่า
ลำดับความสำคัญ ลำดับที่ 1 ส่วนมากความต้องการอุปกรณ์/เครื่องมือในการตรวจวัดมลพิษที่
จำเป็น จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 31.76 โดยกลุ่มของสำนักงานอุตสาหกรรม มีสัดส่วนมากที่สุด

และกลุ่มสำนักงานทรัพยากร มีสัดส่วนน้อยที่สุด ลำดับรองลงมาคือความต้องการด้านครุภัณฑ์/ยานพาหนะ 27.00% บุคลากรเพิ่มเติม 22.97% ส่วนน้อยมีความต้องการงบประมาณที่เพียงพอ จำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 18.24 ส่วนความต้องการด้านอื่นๆ ได้แก่ กลุ่มเทศบาลเป็นกลุ่มเดียวที่ต้องการสนับสนุนวิชาการในการควบคุมมลพิษ จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 21.62

ภาคที่ 2 ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

ในการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจำนวน 4 ท่าน ได้แก่ ดร.ประเสริฐ ตปนียางกูร ผู้ตรวจราชการกระทรวงอุตสาหกรรม นายสุมล ศรีสุขวัฒนา ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย นางจันทนา ภาคย์ทองสุข รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายตรวจและบังคับการ กรมควบคุมมลพิษและ อาจารย์สัญญาชัย สุดิพันธ์วิหาร อาจารย์คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้รับทราบความคิดเห็น ดังนี้

1. ศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานสังกัดต่างๆ เห็นว่ามีความแตกต่างกันตามลักษณะงานและโครงสร้างองค์กรคือ บุคลากรของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด ยังมีความแตกต่างกันเรื่องพื้นฐาน ประสบการณ์ และที่มาของบุคลากร โดยบุคลากรที่มาจากสายสิ่งแวดล้อมเดิม (ปรับย้าย/โอนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และกรมอนามัยหลังการปฏิรูประบบราชการ) จะมีพื้นฐานวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จะมีความพร้อมค่อนข้างมาก แต่บุคลากรที่เพิ่งสอบบรรจุใหม่ เมื่อ 1-2 ปี ที่ผ่านมามีประสบการณ์ในการตรวจสอบมลพิษกรณีเรื่องร้องเรียนแต่ทั้ง 2 กลุ่มยังขาดความชำนาญ/ความลึกซึ้งในการบังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการอบรมเพิ่มความรู้ด้านการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ แต่บุคลากรของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีจำนวนเพียงจังหวัดละ 1-2 คน ประกอบกับได้รับมอบหมายภารกิจหลากหลายด้านจึงทำให้การปฏิบัติงานด้านการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมป้องกันมลพิษจากสถานประกอบการไม่มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลเท่าที่ควรส่วนบุคลากรของสำนักงานอุตสาหกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางจัดสรรให้ไปปฏิบัติงานที่จังหวัด มีจุดแข็งที่มีการอบรมให้ความรู้เรื่องกฎหมายตามพ.ร.บ. โรงงานให้อยู่เสมอ อีกทั้งกฎหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่ก็มีความชัดเจนเจ้าหน้าที่จึงมีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติด้านการบังคับใช้กฎหมาย แต่บุคลากรในเมืองหรือจังหวัดใหญ่ๆ จะมีความพร้อมหรือศักยภาพสูงกว่าในจังหวัดเล็กๆ เพราะมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถสูงไปอยู่ในจังหวัดใหญ่ๆ

สำหรับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนั้นปัจจุบันการทำหน้าที่ของบุคลากรในการบังคับใช้กฎหมายจะมีบทบาทน้อยลงเพราะกฎหมาย พ.ร.บ. การสาธารณสุข .ศ. 2535 ให้ผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย แต่บุคลากรสาธารณสุขจังหวัดจะเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขผู้คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่ค่อยมีความพร้อมมากนัก จึงต้องคอยช่วยเหลือแนะนำในการสั่งการเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหามลพิษหรือการปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีความรัดกุมเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ส่วนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาความพร้อม/ศักยภาพในด้านการใช้กฎหมายแม้ว่าจะมีบุคลากรที่มีประสบการณ์และจำนวนเพียงพอในเทศบาลเมือง/เทศบาลนครแต่ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ยังเคยชินกับการทำงานในลักษณะการส่งเสริมสุขภาพแนะนำเชิงวิชาการไม่ค่อยได้ใช้กฎหมายในเชิงป้องกันควบคุมมลพิษจะใช้กฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตประกอบกิจการ การเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีจากการประกอบการ แต่เรื่องเหตุรำคาญหรือกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพยังมีความเข้าใจไม่มากนัก จึงจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความสามารถใช้กฎหมายเพื่อควบคุม/แก้ไขมลพิษได้ดีกว่าปัจจุบัน

2. เรื่องปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคในการใช้กฎหมายเพื่อจัดการมลพิษ

2.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมฯ ได้แก่

- ประชาชนมีความตระหนักและสนใจปัญหาที่ใกล้ตัวมากขึ้นจึงช่วยเป็นหูเป็นตาแทนเจ้าหน้าที่ได้ดี

- ข้อมูลข่าวสารที่ทุกหน่วยงานมีระบบข้อมูลของตนเองแต่อาจจะขาดความเชื่อมโยงกันในการใช้ประโยชน์

- กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อม มีการบัญญัติไว้หลายฉบับ มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลยพินิจ เพื่อควบคุม จึงช่วยอุดช่องโหว่ให้น้อยลง แต่อาจทำให้ผู้ประกอบการสับสนได้ถ้ามีมาตรฐานหลายมาตรฐานประกาศใช้ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

2.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคได้แก่

- กฎหมายบางฉบับเช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีขอบเขตกว้างขวางมากและเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นหลายฉบับ จึงมีปัญหาในการตีความ ข้อกฎหมายหลายประเด็นทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้อำนาจ และเป็นกฎหมายรองที่เสริมกฎหมายอื่นให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่ควบคุมโดยตรงเช่น พ.ร.บ. โรงงานฯใช้อำนาจก่อน จึงทำให้ไม่สามารถได้ทันทั่วทั้งที่ต้องการ

- บุคลากรอาจจะมีบทบาทหน้าที่หลายด้านไม่ได้ทำด้านการตรวจสอบเพื่อควบคุมพิษอย่างเดียวจึงขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและส่วนใหญ่ไม่ได้มีพื้นฐานมาทาง

กฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการอบรมเพิ่มเติมความรู้เรื่อยๆ เพราะกฎหมายมีการปรับปรุงเพิ่มเติมอยู่เสมอ

- ผู้ประกอบการ ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องทำให้ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข

- การเมืองอาจมีการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการ/เจ้าพนักงานมิให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา

3. ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมในภาพรวม มีดังนี้

3.1 ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติตามกฎหมาย

3.2 ส่งเสริมภาคประชาชนหรือเครือข่ายให้มีส่วนร่วมในการกำกับดูแล เฝ้าระวังปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

3.3 ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้เหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบันมากกว่าที่เป็นอยู่ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(โดยเฉพาะเรื่องบทลงโทษและกิจการบางประเภทที่ยังไม่มีประกาศควบคุม เพื่อให้กฎหมายมีความขลังหรือศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น และขอบเขตที่ชัดเจนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหามลพิษ)

3.4 รัฐบาลต้องมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวด

นอกจากนี้ มีข้อเสนอในการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแยกตามกลุ่มของบุคลากร ได้ดังนี้

1. กลุ่มสำนักงานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

1.1 ควรมีการปรับปรุงมาตรการส่งเสริมในการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิดให้เป็นรูปธรรม เช่น ใช้หลักเศรษฐศาสตร์ในการลดภาษีอากรหรือแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ

1.2 ควรมีการทบทวนปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันมากกว่าที่เป็นอยู่ ได้แก่ การมีกฎหมายให้มีการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ไม่จำกัดหรือรีไซเคิล เช่น ซากแบตเตอรี่มือถือ หลอดไฟฟ้า เป็นต้น รวมทั้ง เรื่องบทลงโทษที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน

1.3 ควรมีการพิจารณาถึงจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสัดส่วนที่เหมาะสมกับปริมาณแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่รับผิดชอบ และปริมาณงานในภาพรวม

2. กลุ่มสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2.1 ควรมีการเร่งประชาสัมพันธ์และ/หรืออบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าใจถึงบทบาทของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมและป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมตามหมวดว่าด้วยพระราชบัญญัติ และหมวดว่าด้วย กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข

2.2 เจ้าหน้าที่สาธารณสุข จะต้องให้คำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ในการใช้อำนาจสั่งการเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหา เพื่อลดอุปสรรคและช่องว่างของกฎหมาย

3. กลุ่มสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งปฏิบัติตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535

3.1 ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นประกอบในการอนุญาตการตั้งโรงงานและเปิดการประกอบกิจการ เพื่อให้มีมาตรการป้องกันมลพิษที่รัดกุมเพียงพอ

3.2 ควรมีการเปิดเผยข้อมูล/ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบกิจการ ของโรงงานที่จะขอก่อสร้างใหม่ ให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับทราบและเข้าใจถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และมาตรการป้องกันตั้งแต่เริ่มแรก เป็นการป้องกันปัญหาการร้องเรียนที่อาจเกิดขึ้นตามมา

4. กลุ่มเทศบาล

4.1 ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมจัดหลักสูตรอบรม เจ้าพนักงานท้องถิ่น เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้องกันมลพิษ ในลักษณะบูรณาการเพื่อเสริมทักษะในการตรวจสอบแหล่งมลพิษให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.2 ควรพิจารณาปรับปรุงประกาศกระทรวงเรื่องประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันโดยเพิ่มประเภทกิจการใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีประกาศบังคับใช้ เช่น สนามแข่งรถ ฟาร์มโคนม

โดยสรุป ผลการวิจัยเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า กลุ่มตัวอย่างของบุคลากรหน่วยงานในภูมิภาคระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีศักยภาพในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมกรณีเรื่องร้องเรียนระดับปานกลาง และบุคลากรของแต่ละหน่วยงานในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และเทศบาล มีศักยภาพในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมกรณีเรื่องร้องเรียนในระดับปานกลาง จึงเป็นการยืนยันสมมติฐานที่ตั้งไว้

อภิปรายผล

ในการศึกษาศักยภาพของบุคลากรหน่วยงานในภูมิภาค และสถานภาพบทบาทการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม กรณีเรื่องร้องเรียนนี้มีประเด็นสำคัญที่ศึกษา 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก ศักยภาพของบุคลากรหน่วยงานในภูมิภาค และประเด็นที่ 2 สถานภาพบทบาทของบุคลากรในการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อม

1. ประเด็นแรก เรื่องศักยภาพของบุคลากรนั้น ได้ศึกษาในกลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค 3 หน่วยงาน (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานทรัพยากรฯ จังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมือง / เทศบาลนคร โดยผลการศึกษา ปรากฏว่า ศักยภาพของบุคลากร กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทั้ง 3 หน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาล มีศักยภาพจัดอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแยกกลุ่มปรากฏว่า แต่ละกลุ่มมีศักยภาพอยู่ในระดับปานกลาง เหมือนกันทุกกลุ่ม แต่เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคลากรแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบพบว่า มีความแตกต่างกับค่อนข้างมาก เช่น ขอบเขตของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ กว้างขวางมาก และเชื่อมโยงกับการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นๆ อยู่มาก แต่ส่วนที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพยากรฯ รับผิดชอบโดยตรงคือ บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงต้องศึกษากฎหมายอื่นๆ ประกอบด้วย ส่วนอำนาจของเจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ตามพ.ร.บ. โรงงานฯ นั้นค่อนข้างชัดเจน และมีมาตรฐานต่างๆ ตามกฎหมายรองรับ อีกทั้งบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมชี้แจงข้อกฎหมาย เฉพาะเรื่องต่างๆ อยู่เสมอ จึงมีความชัดเจนในการปฏิบัติงานมาก สำหรับ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น ได้มอบอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการใช้อำนาจสั่งการเพื่อควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนให้คำแนะนำหรือเสนอแนะแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ จึงมีขอบเขตอำนาจ หน้าที่จำกัด มิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและเบ็ดเสร็จในการจัดการแก้ไขปัญหา แต่ผลการจัดศักยภาพบุคลากรอยู่ในระดับปานกลางเหมือนกันทุกกลุ่ม อาจอธิบายได้ดังนี้ คือ

1.1 การศึกษาศักยภาพของบุคลากร เน้นการศึกษาถึงทัศนคติ บุคลิกภาพ/ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นคุณสมบัติด้านศักยภาพในตัวบุคลากรและประสบการณ์/ความพร้อมในการปฏิบัติงานโดยมิได้ศึกษาลงลึกถึงประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมแก้ไขปัญหา

1.2 จำนวนของตัวอย่างที่ศึกษาในแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน จึงอาจมีผลต่อการคำนวณค่าเฉลี่ยคะแนนศักยภาพของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 4 กลุ่มรวมกันและคะแนนศักยภาพของกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม

1.3 การศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาภาพกว้าง มิได้ศึกษาถึงตัวแปรที่มีผลต่อศักยภาพบุคลากรในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงไม่สามารถควบคุมปัจจัยหรือตัวแปรที่อาจมีผลต่อการประเมินศักยภาพบุคลากรได้ เช่น อายุ การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน อาชวราชากร หรือการฝึกอบรมที่ได้รับ หรือความพร้อมในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2. การศึกษาด้านสถานภาพการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการมลพิษ

2.1 เรื่องระเบียบกฎหมายที่ควรปรับปรุง ส่วนใหญ่ร้อยละ 63.50 มีความเห็นว่าประเด็นของกฎหมายที่ต้องปรับปรุงแก้ไข โดยลำดับที่ 1 ส่วนใหญ่เห็นว่าประเด็นเรื่องขอบเขตกรณีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการปัญหามลพิษ ส่วนประเด็นเรื่อง การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานตามกฎหมาย เป็นส่วนน้อยเพียงร้อยละ 12.77 ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับที่ศึกษาประกาศใช้ในปี 2535 ก่อนจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ประชาชนจึงต้องการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมในชุมชนมากขึ้น ดังนั้น จึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสภาพสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ขณะเดียวกันต้องปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานตามกฎหมายนั้นๆ ให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน ง่ายต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการกระจายอำนาจตามกฎหมายต่างๆ ให้องค์กรท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น ผลการศึกษาดังกล่าวนี้อาจสอดคล้องกับผลการศึกษาของสมศักดิ์ ชัยพัฒน (2545) เรื่อง “บทบาทในอนาคตของชุมชนระดับตำบลในการจัดการเหตุรำคาญ จากมลพิษอุตสาหกรรม” ที่เห็นว่า โครงสร้างบทบาทหน้าที่ ภารกิจ ของชุมชนจะต้องมีการปรับปรุงหลายด้านทั้งทางด้านรูปแบบโครงสร้างองค์กร ระบบงานของชุมชน ซึ่งครอบคลุมถึงด้านนโยบายและแผน เครือข่าย ระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับ โดยเสนอว่า ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัย สอดคล้องกับสิทธิของประชาชน วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของท้องถิ่น รวมทั้งมีการบังคับใช้และกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกับองค์กรชุมชนได้ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำมาตรการทางกฎหมายไปบังคับกันเองได้ด้วย นอกจากนี้ควรมีกฎหมายรองรับองค์กรไตรภาคี (ภาครัฐ ประชาชน และผู้ประกอบการ) ให้เป็นนิติบุคคลอย่างถูกต้อง สำหรับเป็นเวทีให้คู่กรณีได้มีการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้

2.2 ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาเกิดจากผู้ประกอบการขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นปัญหาสำคัญลำดับแรก รองลงมาคือความจริงจังของผู้บริหารระดับจังหวัด หรือหน่วยงานในการใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา และลำดับสุดท้ายเห็นว่าเกิดจากการแทรกแซงทางการเมือง เป็นข้อมูลที่ตรงกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ/ผู้บริหารที่ให้สัมภาษณ์ ทำให้เห็นว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลจริงจริงในการจัดการมลพิษจะต้องมีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อสร้างจิตสำนึกแก่ผู้ประกอบการ เป็นเบื้องต้นเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติให้รับผิดชอบต่อสังคมตามหลักคิด Corporate Social Responsibility ให้เกิดประสิทธิภาพยั่งยืนต่อไป

2.3 ความต้องการสนับสนุนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนมากมีความต้องการอุปกรณ์ / เครื่องมือในการตรวจวัดมลพิษที่จำเป็น โดยกลุ่มสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด มีความต้องการเป็นสัดส่วนมากกว่ากลุ่มอื่น โดยกลุ่มสำนักงานทรัพยากรฯ จังหวัดต้องการน้อยที่สุด ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากโครงสร้างอัตรากำลังของสำนักงานทรัพยากรฯ ที่ฝ่ายสิ่งแวดล้อมยังไม่มีบุคลากรรองรับครบตามกรอบอัตรากำลัง หลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 อีกทั้งการตรวจสอบปัญหามลพิษจากสถานประกอบการที่เป็นงานที่กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคให้การสนับสนุนช่วยเหลือในการตรวจวัดมลพิษได้ทำให้ความจำเป็นต้องมีเครื่องมือ/อุปกรณ์ตรวจวัด น้อยลงแต่กลุ่มสำนักงานอุตสาหกรรมฯ ต้องรับผิดชอบต่อกำกับดูแลการระบายของเสียจากโรงงานโดยเฉพาะ เมื่อมีปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจะต้องมีการตรวจพิสูจน์ข้อเท็จจริง จึงมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือตรวจวัด เพื่อให้ได้ข้อมูลมาใช้อ้างอิงและตัดสินใจได้

ส่วนความต้องการอื่นๆ ที่พบว่ากลุ่มเทศบาลเพียงกลุ่มเดียวที่มีความต้องการสนับสนุนวิชาการในการควบคุมมลพิษ อาจเนื่องจากเจ้าหน้าที่เทศบาลทำงานใกล้ชิดประชาชน และต้องสัมผัสปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากมลพิษประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับแต่มีพื้นฐานทางการศึกษามาจากสาขาด้านรัฐศาสตร์ หรือพยาบาลสาธารณสุข แต่ขาดพื้นฐานด้านเทคโนโลยีหรือเทคนิควิชาการในการตรวจสอบมลพิษ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่และตำแหน่งงานอยู่เรื่อยๆ จึงมีความต้องการการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านเทคนิควิชาการ การตรวจสอบมลพิษมาก

2. ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ / ผู้บริหาร มีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอที่มีความสอดคล้องกันในหลายด้าน ได้แก่ ประการแรก ความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมภาคประชาชนหรือเครือข่ายอาสาสมัครให้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการกำกับดูแลเฝ้าระวังปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมโดยทำงานได้อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ สืบเนื่องจากอัตรากำลังของภาครัฐมีจำกัด

และจะต้องน้อยลงเรื่อยๆ แต่มีการขยายตัวของสถานประกอบการมากขึ้น และปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น ประการต่อมา กฎหมาย/ระเบียบต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคปัจจุบันที่สภาพเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติในหลายส่วนที่มุ่งคุ้มครองสิทธิชุมชน สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ใช้อยู่ทั้ง 3 ฉบับ ประกาศใช้มาก่อนที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ ซึ่งมีข้อขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันหลายประการ จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยละเอียดที่ได้นำเสนอในรูปของข้อค้นพบพร้อมคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น นำมาเป็นพื้นฐานสำหรับการจัดทำข้อเสนอแนะไว้สองส่วน ได้แก่ ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ผลการวิจัยถึงศักยภาพของบุคลากรหน่วยงานในภูมิภาคครั้งนี้มุ่งเน้นเฉพาะบุคลากรหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด) 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาลเมือง/เทศบาลนคร โดยไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล ซึ่งมีโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลังแตกต่างกันค่อนข้างมาก ดังนั้นผลการวิจัยครั้งนี้อาจไม่สอดคล้องกับสภาพองค์กรดังกล่าว จึงไม่สามารถอนุมานไปใช้ได้ แต่อาจมีการประยุกต์การวิจัยครั้งนี้ไปดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาข้อมูลระดับศักยภาพ/ข้อเท็จจริงกับบุคลากรองค์กรเหล่านั้นให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพขององค์กรได้

2. ระดับศักยภาพของบุคลากรกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม ที่ค้นพบจัดอยู่ในระดับปานกลางเหมือนกัน แม้ว่าขอบเขตของอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับจะมีความแตกต่างกันอยู่หลายประการ แสดงว่ามีองค์ประกอบอย่างอื่นนอกเหนือจากองค์ประกอบ/ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ สภาพสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ลักษณะและรูปแบบ (style) การบริหารงานของผู้บริหาร

องค์กรตลอดถึงโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง ซึ่งอาจจะมีผลต่อศักยภาพในการปฏิบัติงานอย่างมากก็เป็นได้

3. การศึกษาถึงสถานภาพบทบาทการบังคับใช้กฎหมายของบุคลากร จำกัดขอบเขตเฉพาะบทบาทการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อม โดยการใช้อีกกฎหมาย 3 ฉบับ คือ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้น แต่ในการปฏิบัติงานจริงของบุคลากรอาจมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบในการบังคับใช้อีกหลายฉบับเช่น เจ้าหน้าที่เทศบาลอาจต้องบังคับใช้ พ.ร.บ. การควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น ซึ่งศักยภาพของบุคลากรที่จะนำกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้อย่างแตกต่างจากการบังคับใช้กฎหมายที่ทำการวิจัยครั้งนี้ เพราะการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับมีบริบทที่แตกต่างกันอย่างมาก อาทิ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ประกอบการ ประชาชนในพื้นที่ ผู้ได้รับผลกระทบและผู้ที่ได้รับผลประโยชน์

4. การส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของบุคลากรหน่วยงานในภูมิภาคระดับจังหวัดใน 3 หน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลเมือง/เทศบาลนครให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควรนำผลการวิจัยไปพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์กรและพื้นที่ โดยมีข้อเสนอในภาพรวมจากการวิจัยซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้คือ

4.1 ควรมีกระบวนการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายตั้งแต่ขั้นตอนการติดต่อขออนุญาตประกอบกิจการที่หน่วยงานราชการผู้อนุญาตและระหว่างกระบวนการกิจการอย่างทั่วถึงโดยประยุกต์รูปแบบที่เหมาะสม เช่น การสนทนาเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่ม การฝึกอบรมตลอดทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่าง ๆ

4.2 ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ ในการเฝ้าระวังติดตามปัญหาและแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ตลอดทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบปัญหาร่วมกับเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้นในรูปแบบที่เหมาะสม เช่น คณะกรรมการไตรภาคี เป็นต้น

4.3 ผลักดันการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและสภาพการณ์ด้านเศรษฐกิจสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะเรื่องบทลงโทษและการกำหนดมาตรฐานสำหรับกิจการใหม่ ๆ บางประเภทที่ยังไม่มีมาตรฐานประกาศใช้ เช่น ฟาร์มโคนม สนามแข่งรถ เป็นต้น

4.4 ควรผลักดันให้รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการส่งเสริมมาตรการการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดจริงจังเพื่อลดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจากมลพิษต่าง ๆ

5. ควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และนำร่องการนำมาตรการเสริมต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้การจัดการมลพิษมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าปัจจุบัน อาทิ

5.1 การกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการมีการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วหรือเสื่อมคุณภาพกลับไปกำจัดให้เกิดความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม เช่น หลอดไฟฟ้า แบตเตอรี่ โทรศัพท์ ถ่านไฟฉาย เป็นต้น

5.2 การเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยใช้ระบบการรายงานการดำเนินการของสถานประกอบการ (Self – reporting System)

5.3 การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบการควบคุมป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมภายในหน่วยงาน โดยการจัดตั้งหน่วยควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานภายในองค์กรเสมือน “หน่วยตรวจสอบภายใน” (ระดับกรม) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนและสามารถให้ข้อมูลให้โทษได้

ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา ที่เป็นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเพียงครั้งเดียวไม่ต่อเนื่อง (One – shot, non – continuous descriptive study) ซึ่งเป็นการสอบถามข้อมูลโดยให้ผู้ตอบคำถามที่มีลักษณะการจำกัดประเด็นที่มีการกำหนดไว้ในตัวแปรของการศึกษาศักยภาพ บุคลากร โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางความเจริญของเศรษฐกิจสูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ซึ่งจะมีสถานประกอบการจำนวนมากตั้งอยู่ ดังนั้นสภาพพื้นที่จึงมีลักษณะแตกต่างกันจากพื้นที่อื่นๆ ซึ่งเป็นจังหวัดเล็กๆ และความเจริญน้อยกว่าตลอดทั้งสภาพของสังคมที่อาจแตกต่างกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรได้มีการศึกษาเชิงลึก ในลักษณะ Indepth Research ถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ด้านการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทของสังคมมิติและบริบทของระบบบริหารจัดการให้ลึกซึ้ง ในลักษณะ two-way communication เพื่อเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาสนับสนุนให้ถูกกับสภาพปัญหาจริง ๆ

2. หากจะศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการมลพิษสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ควรมีการวิจัยในลักษณะเชื่อมโยงกับมิติอื่นๆ เช่น มิติด้านสังคม เศรษฐศาสตร์ และระบบการบริหาร

งานของกระทรวงหรือต้นสังกัดในลักษณะวิเคราะห์แบบแยกแยะเฉพาะกลุ่มหรือ อาจศึกษาแบบเจาะจงเฉพาะบางพื้นที่ที่มีปัญหาแตกต่างกัน เช่น พื้นที่ที่มีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่กับพื้นที่อื่นๆ หรือเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดที่อยู่ต่างภูมิภาค เป็นต้น ก็จะทำให้ได้ข้อมูลที่ลึกซึ้ง และมีลักษณะเฉพาะที่สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการทำงาน การสนับสนุนการทำงานที่สอดคล้องกับพื้นที่ต่างๆ และทำให้ระบบการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น