

การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมือง
พัทยา : กรณีศึกษาการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ*
THE MANAGEMENT OF THE SPECIAL LOCAL ADMINISTRATIVE
ORGANIZATION, PATTAYA CITY: A CASE STUDY OF
THE INTEGRATED WASTEWATER TREATMENT

ศุภัทรา อำนวยสวัสดิ์

Supatra Amnuaysawasdi

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University, Thailand

E-mai: supatra.a.@ru.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่มีต่อการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ 2) ศึกษาวิธีการและกระบวนการบริหารจัดการ และ 3) ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกด้วยแบบสอบถามลักษณะกึ่งโครงสร้าง เพื่อนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์ตอบวัตถุประสงค์ ผลการวิจัยพบว่า การบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยามีการบริหารจัดการที่ดีสามารถแก้ปัญหา และลดผลกระทบ ดังนี้ 1) ด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ มีการจัดโครงสร้างหน้าที่ครอบคลุมภาระงาน โดยมีสำนักการช่างสุขาภิบาล รับผิดชอบทั้งระบบป้องกัน การระบายน้ำ และการบำบัดน้ำเสีย ผู้บริหารมีคุณสมบัติของผู้นำที่ดี การดำเนินงานเป็นไปตามกฎ ระเบียบ และแผนปฏิบัติราชการเมืองสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2564) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง มีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นเครื่องมือสำคัญ 2) กระบวนการจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการส่งผลต่อความสำเร็จ โดยกำหนดในพันธกิจเรื่องการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และในเป้าประสงค์ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม การบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยาได้ใช้ความร่วมมือกับองค์กรเอกชนที่มีความรู้ความสามารถ ใช้การประมุลจ้างด้วยการแจ้งข้อมูลและติดตามแก้ปัญหาให้กับประชาชน และ 3) ปัญหาและแนวทางแก้ไข พบว่า ยังมีปัญหาด้านการบูรณาการความร่วมมือซึ่งแนวทางการ

* Received 20 June 2022; Revised 28 June 2022; Accepted 30 June 2022



แก้ปัญหา คือ ต้องสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ เพิ่ม
การให้ข้อมูลข่าวสาร สร้างจิตสำนึกในการร่วมรับผิดชอบพื้นที่

คำสำคัญ: การบำบัดน้ำเสีย, เมืองพัทยา, การบูรณาการ

Abstract

The objectives of this research article were to 1) to study the administrative structures and authorities which affect the integrated wastewater treatment of the special government organization, Pattaya City, 2) to study the solutions and administrative processes, and 3) to study the problems and solutions using the qualitative research. The documentary studies and the in-depth interviews using the semi-structured questions were used to collect and analyze the data. The findings showed that Pattaya City had well-managed solutions for the wastewater treatment problem. So, the problem could be solved, and the effect could be reduced. It could be demonstrated as follows: 1) According to the study of the administrative structure and authority, it was found that the structure and authority of Pattaya City was allocated to cover all tasks. The Division of Sanitary Works was responsible for the wastewater prevention system, wastewater drain, and wastewater treatment. Furthermore, the qualified administrators operated the administration according to the rules, regulations, and the action plan of the city which corresponded to the National Strategy (2018-2037), the Master Plan, the National Reformation Plan (2021), the National Economic and Social Development Plan, and the other related plans. The relevant legislation was used as the crucial management tool. 2) From the study of the integrated solutions and processes for wastewater treatment problem, it was found that the processes affected the success of the organization. The obligations of the participative management were determined and emphasized in the mission. Therefore, Pattaya City cooperated with the private organizations for wastewater treatment by using the auction. The city also collaborated with people to inform the news and follow the solution of the problem. 3) According to the study of the problems and solutions in the management of Pattaya City toward integrated wastewater treatment, it was found that there was the problem about cooperation and integration. The problem can be solved by creating public relations channels to encourage



participation from all sectors, providing additional information, and raising awareness of the importance of sharing responsibility for the area.

Keywords: Wastewater Treatment, Pattaya City, Integration

บทนำ

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเพียง 2 แห่งในประเทศไทย มีระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น โดยเมืองพัทยามีระดับเทียบเท่าเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2521, 2521) ทั้งนี้ เมืองพัทยามีการเติบโตของธุรกิจการท่องเที่ยวที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นชายหาดที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักทั่วโลก จึงส่งผลให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นทุกปี

การบริหารงานเมืองพัทยาได้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนผ่านแผนพัฒนาเมืองพัทยา (พ.ศ. 2561 - 2565) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการบริหารจัดการเมืองพัทยาที่ครอบคลุมด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ด้านการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ด้านสังคมและการมีส่วนร่วม ด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านกฎหมาย โดยเน้นการสร้างสมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้ลักษณะสำคัญของแผนแม่บทที่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการท่องเที่ยว ลดความเหลื่อมล้ำภายใต้ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และการพัฒนาพื้นที่อย่างเชื่อมโยงที่เน้นการสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างชุมชน ตลอดจนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับโลก เป็นเมืองที่มีคุณภาพและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (Pattaya City, 2012)

จากความสำคัญของพื้นที่เมืองพัทยาที่ได้รับการจัดอันดับให้เป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ 20 อันดับแรกของโลก และจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดอันดับเมืองท่องเที่ยวโลกของ Euromonitor International พบว่า เมืองพัทยามีค่า TCA สูงที่สุด รองลงมาได้แก่ มาเก๊า และอันตัลยา ตามลำดับ รวมถึงเมืองพัทยามีความสามารถในการแข่งขันการท่องเที่ยวเหนือกว่า กัวลาลัมเปอร์ (มาเลเซีย) และสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หากเปรียบเทียบในประเทศก็พบว่า เมืองพัทยาก็มีความสามารถแข่งขันการท่องเที่ยวเหนือกว่าภูเก็ตและเชียงใหม่ (รุ่งระวี วีระเวสส์, 2559) นอกจากนี้ ยังได้รับการเสนอชื่อต่อยูเนสโกให้เป็นเมืองภาพยนตร์ เนื่องด้วยมีการถ่ายทำภาพยนตร์ไม่น้อยกว่า 300 เรื่องต่อปี (เดลินิวส์, 2555) ซึ่งจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจการท่องเที่ยว ส่งผลให้มีปัญหาต่าง ๆ ตามมา



โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของปริมาณน้ำเสียที่เกิดจากการอุปโภคบริโภค ซึ่งปัญหาเหล่านี้หากไม่ได้รับการบำบัดน้ำเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมโดยรวมของแหล่งท่องเที่ยววันั้น ซึ่งในอดีต พบว่า คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งบริเวณชายหาดท่องเที่ยวหลายแห่งมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงและมีปัญหาการปนเปื้อนแบคทีเรีย ประกอบกับมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากจากปัญหาการระบายน้ำเสียลงสู่ชายหาดและทะเล ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวชายหาดในภาพรวม กรมควบคุมมลพิษ จึงได้นำร่องในพื้นที่เมืองพัทยาและพื้นที่โดยรอบเพื่อเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย เนื่องจากเมืองพัทยาคือเขตควบคุมมลพิษและพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยได้จัดการอบรมแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียให้แก่ผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการตรวจสอบการระบายน้ำทิ้งจากสถานประกอบการในพื้นที่เมืองพัทยา นอกจากนี้ ยังได้ส่งทีมนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญลงพื้นที่ให้คำแนะนำเชิงลึกเพื่อช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาในการปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการใช้มาตรการบังคับของกฎหมาย แต่ทั้งนี้พบว่า มีข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นที่ในการปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสีย จึงเร่งประสานความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นในการเชื่อมโยงข้อมูลการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาน้ำเสียบริเวณชายหาด (กรมควบคุมมลพิษ, 2561) จุดแข็งของเมืองพัทยาคือเป็นพื้นที่ที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศและมีผลต่อเศรษฐกิจประเทศ ดังนั้น ปัญหาน้ำเสียหากไม่สามารถบริหารจัดการแก้ปัญหา ย่อมส่งผลกระทบอย่างมากต่อการรองรับการท่องเที่ยว ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจรายได้ และเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

จากความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาพื้นที่เมืองพัทยา โดยศึกษาจากพื้นที่ปกครอง 4 ตำบลที่อยู่ในการดูแลของเมืองพัทยา ได้แก่ 1) ตำบลนาเกลือ หมู่ที่ 1 - หมู่ที่ 7 (เกาะล้าน) 2) ตำบลหนองปรือ เฉพาะหมู่ 5, 6 และหมู่ 9 - หมู่ 13 3) ตำบลห้วยใหญ่ หมู่ 4 (บางส่วน) และ 4) ตำบลหนองปลาไหล หมู่ 6, 7 และหมู่ 8 (บางส่วน) ทั้งนี้ ไม่รวมพื้นที่เกาะล้าน เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นข้อมูลสารสนเทศ ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา อันจะเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา โดยผู้วิจัยให้ความสำคัญศึกษาโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ภาวะผู้นำตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการแก้ปัญหามลพิษแบบบูรณาการเพื่อศึกษาการดำเนินงานการบำบัดน้ำเสียอันจะส่งผลดีต่อการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ตลอดจนภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ และการท่องเที่ยว โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่มีต่อการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ
2. เพื่อศึกษาวิธีการและกระบวนการในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่มีต่อการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่มีต่อการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรในการศึกษา คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำเสีย

กลุ่มตัวอย่าง เพื่อเป็นตัวแทนประชากรการศึกษานี้ ผู้วิจัยจะจงกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มผู้บริหาร ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา และผู้อำนวยการส่วนจัดการและป้องกันระบบระบายน้ำ 2) กลุ่มผู้รับผิดชอบตามภาระงานทั้งในส่วนราชการเมืองพัทยาและบุคลากรจากบริษัทเอกชนที่ได้รับการประมวลจ้างงานตามสัญญา ที่รับผิดชอบโรงบำบัดน้ำเสียวัดหนองใหญ่และโรงบำบัดน้ำเสียที่วัดบุญยักัญจนาราม และ 3) กลุ่มแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ตามข้อมูลของ กองช่างสุขาภิบาลเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี คือ

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ อาคารที่อยู่อาศัย หอพัก อาคารชุด ที่ทำการมูลนิธิ อาคารที่ใช้ในการศาสนา หรือการกุศล

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ สถานประกอบธุรกิจขนาดย่อม โรงพยาบาล โรงเรียนราษฎร์ อาคารที่ทำการของทางราชการ หรือองค์การระหว่าง

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม ธนาคาร อาคารสำนักงานธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ สถานประกอบธุรกิจขนาดใหญ่

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้การศึกษาเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - Depth interview) โดยสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi - Structured) จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และการสำรวจพื้นที่ทั้ง 4 ตำบลที่ศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างตลอดจนเก็บข้อมูลจากการสำรวจพื้นที่และการปฏิบัติงานของโรงบำบัดน้ำเสียด้วยตนเอง โดยใช้ระยะเวลาลงพื้นที่ช่วงเวลา 1 เดือน เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์ และนำเสนอโดยพรรณนาตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้



ผลการวิจัย

จากการศึกษาสามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่มีต่อการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ

ด้านโครงสร้าง พบว่า เมืองพัทยามีการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 15 กลุ่มงาน ในส่วนของความรับผิดชอบเรื่องการบริหารบำบัดน้ำเสียจะอยู่ในภาระงานกลุ่มที่ 7 คือ สำนักการช่างสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจัดการระบบป้องกันและระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำและการบริหารพื้นที่น้ำท่วมการออกแบบและวางโครงการระบบระบายน้ำ การควบคุมงานก่อสร้างเกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วม น้ำกัดเซาะ ระบบท่อระบบสูบน้ำ การบำรุงรักษาเครื่องกลและโรงงาน การขออนุญาตและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ งานจัดการคุณภาพน้ำ รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย การบำบัดน้ำเสีย การวิเคราะห์คุณภาพน้ำและควบคุมมลพิษการจัดการคุณภาพน้ำ สถานการณ์มลพิษทางน้ำ การจัดการปัญหามลภาวะทางน้ำ ทางวิศวกรรม เฝ้าระวังและดูแลรักษาและอนุรักษ์แหล่งน้ำคูคลองและทะเลตรวจสอบควบคุมคุณภาพน้ำทั้งจากอาคารสถานประกอบการต่าง ๆ ที่เป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

ด้านอำนาจหน้าที่ พบว่า การบริหารจัดการน้ำเสียได้อาศัยอำนาจการบริหารงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องต่าง ๆ 14 ประการ ครอบคลุมการบริหารจัดการเพื่อให้เมืองพัทยามีความพร้อมที่จะดูแลประชาชนตลอดจนผู้ที่เข้ามาพักอาศัยให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปลอดภัย มีความสุข อยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

นอกจากนั้น การบริหารจัดการน้ำเสียยังใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการควบคุมป้องกันมิให้เกิดปัญหา โดยกฎหมายสำคัญ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจควบคุมดูแลมิให้เกิดภาวะน้ำเสีย

2. กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยในข้อ 30 ถึง 35 กำหนดให้อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษที่จะสร้างขึ้นใหม่ต้องมีการจัดให้มีทางระบายน้ำทิ้งและระบบบำบัดน้ำเสียให้ได้ตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคาร

3. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 23, 30 และ 33 ที่กำหนดห้ามเท ทิ้ง หรือทำด้วย



ประการใด ๆ ให้กรวด หิน ดิน ทราย เลน หรือเศษวัสดุก่อสร้างตก หรือไหลลงในทางน้ำ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคต่อการระบายน้ำ หรือทำให้ทางน้ำตื้นเขิน ห้ามเท ปล่อย หรือระบาย อุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคาร หรือยานพาหนะลงในน้ำ และห้ามเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำ

4. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจกับราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องของ การสาธารณสุขและการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเนื่องมาจากการอยู่อาศัยหรือการประกอบอาชีพต่าง ๆ ตลอดจนการปรับปรุงดูแลรักษาดูแลทางน้ำ ทางระบายน้ำ คูคลอง และสถานที่ต่าง ๆ การให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการเกี่ยวกับมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล กฎหมายฉบับนี้มีส่วนช่วยรักษาคุณภาพน้ำเพราะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อใช้ในการควบคุมการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย

5. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดระบบการบริหารงานสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น การตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำตามธรรมชาติและน้ำเสียที่อาจมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำ

6. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควบคุมมลพิษ ควบคุมการผลิตการปล่อยของเสียและการบำบัด

7. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 เพื่อป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำอันเนื่องจากน้ำมัน และประสานงานให้การปฏิบัติการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การควบคุมและให้บริการบำบัดน้ำเสียในเขตเมืองพัทยา พ.ศ. 2545 ที่ได้ปรับปรุงข้อบัญญัติเมืองพัทยาว่าด้วยการควบคุมและบำบัดน้ำเสียในเขตเมืองพัทยาเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ด้านผู้นำ หรือผู้บริหาร ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของเมืองพัทยา พบว่า เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารพัฒนาเมือง ดังเห็นได้จากการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจในการพัฒนาเมืองเพื่อสร้างความยั่งยืน ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร โดยการมีส่วนร่วมและเป็นธรรม และการให้ความสำคัญกับการทำงานแบบบูรณาการความร่วมมือที่ระบุให้หน่วยงาน องค์กร สถาบันท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง มีการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่และพื้นที่เชื่อมโยง เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการ



กำกับติดตามอย่างเข้มข้น เพื่อให้เมืองพัทยาเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง (High performance organization)

อย่างไรก็ดี ในช่วงการศึกษานี้ผู้บริหารเมืองพัทยามีที่มาจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราว พ.ศ. 2559 ซึ่งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) ที่บัญญัติในมาตรา 252 ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560) จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าในทางการเมืองรัฐบาลมีอำนาจสั่งการ ควบคุมเปลี่ยนแปลง หรือควบคุมการปฏิบัติงานของเมืองพัทยา ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ดังคำให้สัมภาษณ์จากปลัดเมืองพัทยา ว่า

“นายกเป็นคนมีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ ทั้งมีประสบการณ์และมีเครือข่ายที่ช่วยในการบริหารงาน การติดต่อขอการสนับสนุนเป็นไปได้ดี แต่เมื่อท่านมีที่มาจากการแต่งตั้ง ก็จะไม่อยากขับเคลื่อนงานนโยบายที่ต้องระวังเรื่องข้อกฎหมายต่าง ๆ งานที่ปฏิบัติจะเน้นไปที่การแก้ปัญหา การจัดระเบียบพื้นที่ ซึ่งก็มีผลต่อการออกนโยบายต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนพัฒนาเมือง” (ปลัดเมืองพัทยา, 2565)

วัตถุประสงค์ข้อ 2 เพื่อศึกษาวิธีการและกระบวนการในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่มีต่อการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ

ด้านวิธีการและกระบวนการจัดการบำบัดน้ำเสีย พบว่า เป็นภาระความรับผิดชอบของสำนักงานช่างสุขาภิบาล ซึ่งแบ่งเป็นส่วนจัดการระบบป้องกันและระบายน้ำ และส่วนจัดการคุณภาพน้ำ โดยเมืองพัทยามีระบบบำบัดน้ำเสียที่เปิดให้บริการอยู่ 2 แห่ง คือ 1) ระบบบำบัดน้ำเสียหาดพัทยา ตั้งอยู่ในซอยวัดหนองใหญ่ ตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง และ 2) ระบบบำบัดน้ำเสียหาดจอมเทียน ในซอยวัดบุญญ์กัญจนาราม ตำบล หนองปรือ อำเภอบางละมุง ซึ่งทั้ง 2 แห่ง ดำเนินการโดย บริษัท พรอสเพอร์ โซลูชัน จำกัด (Prosper Solution) ที่มีความเชี่ยวชาญและมีความพร้อมด้านทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยการบำบัดน้ำเสียจะเดินเครื่องตลอด 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ ก็ใช้ข้อบังคับจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นเครื่องมือ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ปลัดเมืองพัทยา ชี้แจงว่า “การแก้ปัญหานอกจากการระดมเครื่องสูบน้ำและแรงสูบน้ำที่ท่วมขัง พร้อมทีมบรรเทาสาธารณภัยที่เข้าไปซ่อมแซม



ล้างทำความสะอาดดินโคลนให้แก่ชุมชน ทางเมืองยังเตรียมบังคับใช้ พ.ร.บ.การขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 อย่างเคร่งครัด เพราะมีปัญหาจากการถมดินก่อสร้างสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือบางแห่งก็ไม่ได้ขออนุญาต นอกจากนี้ ยังใช้กฎหมายต่าง ๆ เข้าควบคุมเพื่อการแก้ปัญหา”

ด้านกระบวนการจัดการแบบบูรณาการ พบว่า มีการดำเนินงานแบบบูรณาการโดยการประสานความร่วมมือระหว่างเมืองพัทยากับบริษัทเอกชนที่มีความรู้ความชำนาญเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้วิธีประมูลงานราชการ ซึ่งวิธีนี้จะเป็นการทำงานร่วมกันภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือเป็นรูปแบบการทำงานที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ (Starting conditions) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จจากการยอมรับ เชื่อถือ และไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Institutional design) มีการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การร่วมมือที่จะเอื้ออำนวยให้การทำงานร่วมกันขับเคลื่อนไปได้ แบบการทำงานร่วมกัน (Collaborative process) เพื่อความสำเร็จของงาน การทำงานแบบบูรณาการนี้จากการสัมภาษณ์นายกเมืองพัทยาได้ชี้แจงว่า “การแก้ปัญหาน้ำเสียไม่สามารถทำแบบแยกส่วน เพราะเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงในเรื่องพื้นที่ด้วย การบริหารงานจึงเน้นความร่วมมือในทุกระดับ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรอบ ก็ให้มีการประชุมร่วมเพื่อหารือแนวทางการทำระบบบำบัดน้ำเสีย มีการตั้งทีมงานเพื่อติดตามปัญหา รายงานผลประสานกับคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ ในส่วนของประชาชนก็ได้ลงดูแลทุกพื้นที่เพื่อพูดคุยปัญหา ข้อมูลเหล่านี้จะมีความสำคัญในการวางแผนงาน จัดทำงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาย่างเป็นระบบ ส่วนการจัดหาบริษัทที่มีความเป็นมืออาชีพเข้ามาดำเนินการก็เป็นการบูรณาการร่วมกันที่ส่งผลต่อความสำเร็จอย่างเห็นเป็นรูปธรรม”

วัตถุประสงค์ข้อ 3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยา

ด้านปัญหา จากการสัมภาษณ์นายกเมืองพัทยาได้ชี้ถึงประเด็นสำคัญของปัญหาว่า “ปัญหานี้เป็นเรื่องการวางระบบท่อในอดีตรื้อไปหลายสิบปี แผนผังตลอดจนขนาดท่อเมื่อไม่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงและการขยายเมือง ตลอดจนจำนวนประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น และเมื่อมาคำนวณปริมาณการบำบัดกับปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยเข้ามาก็จะเห็นว่าน้ำเสียมีจำนวนมากกว่า การบริหารจัดการแก้ไขก็ต้องใช้แนวทางความร่วมมือ เน้นระบบบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ใช้หลัก 3R เพื่อนำน้ำที่บำบัดแล้วกลับมาใช้ประโยชน์” นอกจากนี้ เมืองพัทยามีปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการ ได้แก่

1. สภาพพื้นที่เมืองพัทยาไม่มีลำห้วยไหลผ่านตัวเมืองเพื่อช่วยระบายน้ำ และลักษณะภูมิประเทศของเมืองพัทยาคือเป็นที่ราบและที่ราบชายฝั่ง ซึ่งแนวชายหาดมีชุมชนอยู่อาศัยหนาแน่น จึงเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียและเป็นอุปสรรคต่อการบำบัดน้ำเสียก่อนลงสู่ทะเล
2. ความหนาแน่นและอัตราการเติบโตของเมืองพัทยา ทำให้การวางผังเมืองที่มีมานานไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการ



3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นการกำหนดข้อห้าม บทลงโทษ แต่ขาดมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจเพื่อควบคุมป้องกัน

4. การประชาสัมพันธ์ การจะเกิดความร่วมมือและมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันจำเป็นต้องให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ต้องจัดกิจกรรมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้แสดงความเห็น

5. ปัญหาการเมือง จากการว่างเว้นการเลือกตั้งและการใช้อำนาจแต่งตั้งผู้บริหารเมืองพัทยา ส่งผลต่อความรู้สึกและการมีส่วนร่วม ด้วยประชาชนอาจเห็นว่าผู้นำไม่ได้เป็นตัวแทนที่เป็นไปตามแนวทางการปกครอง

6. วิฤติสถานการณ์การระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ส่งผลต่อการปฏิบัติงานจากภาวะปกติที่องค์การต้องปรับการดำเนินงาน ทั้งงบประมาณของพื้นที่ที่ถูกนำมาใช้เพื่อแก้สถานการณ์โรคระบาดเป็นสำคัญ

แนวทางแก้ไขปัญหา คือ การสร้างความร่วมมือ การสร้างความตระหนักรู้ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่สำหรับทุกคน เพื่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและเป็นโอกาสการเติบโตทางเศรษฐกิจ จากความร่วมมือของทุกภาคส่วนและการร่วมกันปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

อภิปรายผล

จากความสำเร็จการบริหารจัดการน้ำเสียในพื้นที่เขตปกครองพิเศษเมืองพัทยา ดังผลวิจัยที่ได้สรุปผลนั้น

ด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ พบว่า การบริหารจัดการน้ำเสียของเมืองพัทยามีการกำหนดโครงสร้างองค์การ มีหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามการอธิบายโครงสร้างองค์การของ สมคิด บางโม ที่เห็นว่า การจัดโครงสร้างองค์การเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหารงาน เป็นเครื่องมือเบื้องต้นของผู้บริหารในการกระทำตามแผนงาน และเป็นตัวสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรขององค์การทั้งหมด ทั้งนี้ การที่เมืองพัทยามีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น การกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การกำหนดโครงสร้างการบริหาร กำหนดที่มาของผู้บริหารล้วนเป็นส่วนสนับสนุนการบริหารจัดการที่ส่งผลดีต่อเมืองพัทยา (สมคิด บางโม, 2553)

ด้านผู้นำ หรือผู้บริหาร พบว่า ผู้นำในทุกระดับทั้งนายกเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา ตลอดจนผู้บริหารหัวหน้ากลุ่มงานต่าง ๆ มีความรับผิดชอบ และมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน มีการกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาให้เมืองพัทยาพัฒนาเติบโตและเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และมุ่งสูงการเป็น Smart City



เป็นแหล่งลงทุนระดับ World Class ตามที่กำหนดในกลยุทธ์ของเมืองพัทยา ซึ่งเกิดจากความมีวิสัยทัศน์ ประสบการณ์ และความสามารถของผู้นำในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ทั้งนี้ ความมุ่งมั่นและความสามารถของผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Ivancevich, J. M. et al. ที่ให้ความเห็นว่า ผู้นำมีความสำคัญในการนำองค์กรไปสู่ทิศทางที่เหมาะสม การจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ผู้นำจะต้องมีความรอบรู้หลักการบริหารจัดการที่ดี รู้หลักการจัดการ การใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต้องรักษากำลังคนและบรรยากาศของการทำงานให้ดี เพราะความสำเร็จของการบริหารงานเป็นผลมาจากความร่วมมือระหว่างบุคลากรในองค์กร จึงต้องทำหน้าที่บริหารงานทุก ๆ ด้านให้ดำเนินไปด้วยความพร้อมเพรียง มีประสิทธิภาพ (Ivancevich, J. M. et al., 2008) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Khanapsak ที่พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ประสบความสำเร็จมักมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน (Khanapsak, S., 2015) ทั้งนี้ ความสำเร็จในการบริหารจัดการของเมืองพัทยาประการสำคัญพบว่า มาจากผู้นำ (นายกเมืองพัทยา) ที่มีลักษณะเป็นนักบริหารมืออาชีพ ซึ่งเป็นบทบาทของผู้นำที่แสดงออกโดยอิสระและมีผลต่อผู้อื่นหรือสังคม เช่น การตัดสินใจ การจูงใจให้คนทำงาน การแสดงออกทางความคิดการพูด พฤติกรรมทางอารมณ์ การอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคม เป็นต้น (บุหงา วชิระศักดิ์มงคล, 2557) ทั้งเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องการบริหารและงานของเมืองพัทยาเป็นอย่างดีจากประสบการณ์การปฏิบัติงานและการเป็นคนในพื้นที่ ส่งผลต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ของเมืองพัทยา และความมุ่งมั่นที่จะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมเพื่อชุมชน (บุหงา วชิระศักดิ์มงคล, 2557)

การบริหารจัดการ เมืองพัทยามีการบริหารจัดการปัญหาน้ำเสียสอดคล้องกับหลักการบริหาร 4 ประการของ Bartol, et al. คือ มีการการวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การมีผู้นำที่มีความสามารถ และมีการควบคุม (Barol, et al, 1997) สอดคล้องกับความเห็นของ วิโรจน์ สารรัตน์ ที่ให้ความสำคัญของการบริหารว่า เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (วิโรจน์ สารรัตน์, 2545)

ด้านวิธีจัดการปัญหาน้ำเสีย มาจากการกำหนดโครงสร้างองค์กร กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีประเด็นยุทธศาสตร์โดยแต่ละยุทธศาสตร์จะแบ่งแยกความรับผิดชอบ ทำให้มีการทำงานตามโครงสร้างที่ชัดเจน และมีการมอบหมายการกำกับดูแล ใช้การสร้างความร่วมมือมีโครงการสร้าง Application เพื่อรายงานปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การพัฒนา Application ในการให้บริการประชาชน และนโยบายขยายหน่วยพื้นที่เร็วเพื่อเข้าถึงปัญหาได้อย่างทันท่วงที



มี Call Center ให้ประชาชนแจ้งเหตุ และเมื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ก็จะส่งมอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปแก้ปัญหา มีการติดตามประเมินผลและเก็บข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนางาน

กระบวนการบริหารจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ พบว่า เมืองพัทยาให้ความสำคัญของการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการบริหารราชการเมืองพัทยาท่างให้ความสำคัญในเรื่องนี้ และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ไว้ในมาตรา 52 วรรคสาม มาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 สรุปว่าเพื่อประโยชน์ใน การบริหารแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มีข้อกำหนดให้จังหวัด ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดและได้รับเงินงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด มีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกความร่วมมือการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้ความ ร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และมาตรา 11 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยความใน (3) กล่าวว่า ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคธุรกิจเอกชนมาลงทุนในจังหวัด และให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, 2551)

การปฏิบัติงานแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วมของเมืองพัทยานั้นสอดคล้องกับแนวคิดของ ถวิลวดี บุรีกุล ที่ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งเมืองพัทยาได้ใช้การปฏิบัติงานแบบบูรณาการ กำหนดให้มีการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป้าหมายความสำเร็จ (ถวิลวดี บุรีกุล, 255) สอดคล้องกับแนวคิดของ Ansell. et al. ที่กล่าวว่า รูปแบบการทำงานร่วมกันสามารถอธิบายได้จากปัจจัยสำคัญ 3



ประการ คือ 1) เงื่อนไขที่ก่อเกิดความร่วมมือ (Starting conditions) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความยอมรับเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน 2) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (institutional design) เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การร่วมมือกันทำงาน และ 3) บทบาทผู้นำ (Ansell. et al, 2008)

โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า การบูรณาการการทำงานร่วมกัน (Collaborative governance) เป็นการทำงานแบบร่วมมือในหลายระดับ มีความสัมพันธ์ในลักษณะประสานและพึ่งพาซึ่งกันและกัน ซึ่งเมืองพัทยาได้ใช้ในการแก้ปัญหาหนี้เสียนี้ ทำให้ส่งผลต่อความสำเร็จสอดคล้องกับการศึกษาของ ทศนีย์ ปิ่นสวัสดิ์ เรื่อง การพัฒนาระบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ในการจัดการน้ำของจังหวัดชัยนาท พบว่า แนวทางการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรที่ประสบความสำเร็จได้นั้นต้องมีการกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ทรัพยากร กำหนดกฎระเบียบการใช้และดูแลน้ำ มีกระบวนการส่งเสริมการให้ผู้ใช้ส่วนได้เสียมีส่วนร่วมตัดสินใจ มีกลไกการติดตามกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการลงโทษอย่างเป็นขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก และมีกลไกจัดการความขัดแย้ง (ทศนีย์ ปิ่นสวัสดิ์, 2562) และสอดคล้องกับการศึกษาของ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ ที่ศึกษาเรื่องการค้าขายวัฒนธรรมเชิงยุทธศาสตร์และการบริหารการพัฒนา เพื่อผลักดันให้เมืองพัทยาคือเมืองชั้นนำระดับโลก ซึ่งพบว่า เมืองพัทยามีความเจริญก้าวหน้าได้อย่างมากส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารของภาครัฐและอีกส่วนหนึ่งเพราะภาคเอกชนมีส่วนสนับสนุนและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เมืองพัทยามีความพร้อมและสามารถพัฒนาอย่างมาก (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, 2563)

แนวทางแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำเสีย จะต้องให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น สร้างความร่วมมือ และบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมจะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ดังที่ จำลอง โพธิ์บุญ ได้กล่าวถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน (urban environmental management) ว่าเป็นกระบวนการในการสร้างสรรค์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สภาพแวดล้อมภายในเมืองและชุมชนดีขึ้นเป็นที่น่าสนใจ มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เหมาะสม และยั่งยืน (จำลอง โพธิ์บุญ, 2544) ตลอดจนพยายามลดหรือกำจัดมลพิษต่าง ๆ ให้หมดหรือน้อยลง ซึ่งการบริหารที่ดีนั้นจะนำไปสู่ความสำเร็จได้นั้นจะต้องยึดหลักการสำคัญ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม 2) หลักคุณธรรม คือ การยึดมั่นแนวทางที่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาไปพร้อมกัน 3) หลักความโปร่งใส คือ การปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน 4) หลักความมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการ



ตัดสินใจปัญหา ตลอดจนการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ 5) หลักความรับผิดชอบ คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และร่วมกันในการแก้ปัญหา และ 6) หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม วรรณคดีให้รักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542, 2542)

นอกจากนี้ ควรยึดหลักการจัดการปัญหาน้ำเสีย การบำบัดน้ำเสียที่มีแนวทางการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ คือ 1) ประเมินสภาพปัญหา วิเคราะห์หาสาเหตุและวิธีการแก้ปัญหาน้ำเสียในสภาพที่เป็นอยู่ 2) คาดการณ์ความรุนแรงของปัญหาที่จะเกิดขึ้นและวางแผนการจัดการน้ำเสีย 3) กำหนดเป้าหมาย รูปแบบ แนวทาง และวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาที่จะเพิ่มขึ้น 4) ดำเนินการตามวิธีการที่ได้กำหนดและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และ 5) กำกับและติดตามตรวจสอบให้ระบบการจัดการน้ำเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (อานาจ เจริญศิลป์, 2543)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ด้านวิธีการกระบวนการจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการ แม้ภาพรวมการดำเนินงานของเมืองพัทยาบริหารจัดการที่ดี ทั้งการจัดโครงสร้างองค์การ การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ โดยคณะผู้บริหารเมืองพัทยามีคุณลักษณะผู้นำที่ดี เป็นผู้มีความวิสัยทัศน์ มีความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาโดยใช้การบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งจากภายในภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชน การบริหารจัดการต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงความชัดเจน โปร่งใส ทั้งด้านวิธีการและกระบวนการจัดการบำบัดน้ำเสียแบบบูรณาการนั้น กระบวนการจัดการบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยาได้ดำเนินงานสอดคล้องกับแนวทางการบูรณาการการทำงานอย่างชัดเจน มีเป้าประสงค์ที่เน้นเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และในยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองพัทยา อย่างไรก็ดี เมืองพัทยายังควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ให้มากขึ้น ควรใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายเพราะการใช้ FACEBOOK หากผู้รับสื่อไม่ได้ติดตามดูก็จะไม่ทราบข้อมูล ทั้งควรให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ขณะการศึกษานี้ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง) เพื่อให้ผู้บริหารเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานต่าง ๆ และการแก้ปัญหาประสบความสำเร็จมากขึ้น ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาน้ำเสีย เช่น ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาผังเมือง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพราะต่างส่งผลเชื่อมโยงกัน



เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ เพราะการแก้ปัญหาน้ำเสียไม่สามารถศึกษาวิจัยเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ครอบคลุมหรือมีความสมบูรณ์ได้ทุกด้าน

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2561). การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่เมืองพัทยา นำร่องแก้ปัญหาน้ำเสียชายหาดท่องเที่ยว. เรียกใช้เมื่อ 22 พฤษภาคม 2564 จาก <http://ecap.pcd.go.th/public/property-2.php?id=4>
- จักรกฤษณ์ นรินดิพตุงการ และคณะ. (2563). การค้นหาวัดกรรมเชิงยุทธศาสตร์และการบริหารการพัฒนาเพื่อผลักดันให้เป็นเมืองชั้นนำระดับโลก. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 9(1), 64-83.
- จำลอง โพธิ์บุญ. (2544). การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง. ใน เอกสารประกอบการสอนวิชา จส. 721 การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เดลินิวส์. (13 มีนาคม 2555). ดันพัทยาขึ้นบัญชีเมืองหนึ่ง. เดลินิวส์ ฉบับที่ 22, 797, หน้า 22.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (255). การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทัศนีย์ ปันสวัสดิ์. (2562). การพัฒนาระบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐภาคประชาชน ในการจัดการน้ำของจังหวัดชัยนาท. วารสารรัชต์ภาคย์, 14(37), 15-28.
- บุหงา วชิระศักดิ์มงคล. (2557). ภาวะผู้นำทางวิชาการ. เรียกใช้เมื่อ 27 กรกฎาคม 2564 จาก http://office.nu.ac.th/edu_teach/ASS/Download/vchk-B1
- ปลัดเมืองพัทยา. (25 กุมภาพันธ์ 2565). วิธีการและกระบวนการบริหารจัดการของผู้บริหารเมืองพัทยา. (ศุภัทรา อำนวยสวัสดิ์, ผู้สัมภาษณ์)
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 137 ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2521. (2521). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 95, ตอน 120 ก ฉบับพิเศษ.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- รุ่งระวี วีระเวสส์. (2559). ศักยภาพการแข่งขันการท่องเที่ยวของเมืองพัทยาในตลาดโลก : วิเคราะห์ด้วยดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ. วารสารวิทยาลัยดุสิตธานี, 10(1), 260-268.



- วิโรจน์ สารรัตน์. (2545). การบริหาร หลักการ ทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษาและบทวิเคราะห์องค์การศึกษาไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: พิมพ์พิสุทธิ์.
- สมคิด บางโม. (2553). องค์การและการจัดการ. กรุงเทพมหานคร: วิทยาพัฒน์.
- อำนาจ เจริญศิลป์. (2543). การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- Ansell, et al. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Barol, et al. (1997). *Management*. (2nd ed), New York: McGraw-Hill.
- Ivancevich, J. M. et al. (2008). *Organizational behavior and management*. (8th ed.), Boston: McGraw-Hill.
- Khanapsak, S. (2015). Customer Satisfaction with the Services of Local Administration, for the Fiscal Year 2014. *Inthaninthaksin Journal*, 10(1), 35-51.
- Pattaya City. (2012). Pattaya City Hall. Retrieved May 2, 2021, from <http://www.pattaya.go.th>