

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *

Legal Measures for Waste Management by Local Government

วระเดช ภาวัตเวคิน¹

Voradesh Phavatvekin²

วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
เลขที่ 319 ถนนไทยพันทา ตำบลโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000.

College of Law and Government, Sisaket Rajabhat University,
No. 319 Thaipantha Road, Phoe Subdistrict,
Muang Sisaket District, Sisaket Province 33000.

E-mail: kittisak.noo@stou.ac.th

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ, ปี พ.ศ. 2567

¹ รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

² Associate Professor Dr.Voradesh Phavatvekin, Department of Law, College of Law and Government, Sisaket Rajabhat University

เด่นคุณ ธรรมนิത്യชยุต³

Denkhun Thummanitchayuth⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

เลขที่ 85 ถนนสถลมารค ตำบลเมืองศรีไค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190.

Faculty of Law, Ubon Ratchathani University, 85, Sathonmark Road, Muang

Sri Kai Subdistrict, Warin Chamrap District, Ubon Ratchathani Province 34190.

* Corresponding author E-mail: Denkhun.thummanitchayuth@gmail.com

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว⁵

Kittisak Noochaikaew⁶

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เลขที่ 9/9 หมู่ที่ 9 ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120.

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University,

No.9/9 Mu 9, Chaengwattana Rd. Bangpood Subdistrict, Pakkret District,

Nonthaburi Province 11120.

E-mail: pangpond606@gmail.com

วันที่รับบทความ : 13 มีนาคม 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 18 มีนาคม 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

³ ดร.เด่นคุณ ธรรมนิത്യชยุต, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

⁴ Dr. Denkhun Thummanitchayuth, Lecturer, Department of Law, Faculty of Law, Ubon Ratchathani University

⁵ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

⁶ Dr.Kittisak Noochaikaew, Lecturer, Department of Law, Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับขยะมูลฝอย ศึกษานโยบาย กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ นโยบาย และกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาหลายประเด็น ได้แก่ ปัญหาในการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง ปัญหาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย และปัญหาการให้เอกชนมาดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ในเชิงธุรกิจ ซึ่งควรนำไปสู่การแก้ไข เพื่อประโยชน์ของประชาชนต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ การคัดแยกมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น โดยกำหนดว่า “กรณีที่บุคคลใดคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง สามารถนำมาเป็นส่วนลดค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยได้” การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ควรกำหนดให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย และควรกำหนดให้เป็นอำนาจนายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย มีหน้าที่ในการตรวจสอบการออกข้อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และกรณีท้องถิ่นใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยเชิงธุรกิจ ควรจะต้องมีการประชาพิจารณ์ของประชาชนในพื้นที่ก่อน

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, ขยะมูลฝอย, การจัดการ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

This research article aims to study the definitions and concepts of solid waste, examine policies and laws related to solid waste management by local administrative organizations, and propose legal measures for managing solid waste at the local level.

The study finds that policies and laws relevant to solid waste management by local administrative organizations include the 20-Year National Strategy, the 13th National Economic and Social Development Plan, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), the Public Health Act B.E. 2535 (1992), and the Maintenance of Cleanliness and Orderliness of the Country Act B.E. 2535 (1992). However, there are still several legal and policy-related issues, such as problems in waste separation at the source, issues in determining waste collection and disposal fees, and concerns regarding private sector participation in commercial waste management. These issues should be addressed for the benefit of the public.

The researcher proposes the following recommendations: Local administrative organizations should issue local regulations stating that “individuals who separate waste at the source may receive a discount on waste collection and disposal fees.” The fee structure should reflect current economic conditions and actual operational costs. Moreover, the authority to inspect the issuance of local regulations should lie with the district chief or their assigned officer. In cases where private companies are allowed to manage waste commercially, public hearings should be conducted with local residents beforehand.

Keywords: Legal measures, solid waste, management, local administrative organizations

1. ความนำ

ในยุคปัจจุบันที่สังคมได้พัฒนาไปอย่างยิ่งยวด มีความเจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งด้านสังคม เมือง และด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความต้องการในการบริโภคของประชากรเพิ่มมากขึ้น อันนำไปสู่ปัญหาขยะตามมา ปัญหาขยะเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เนื่องจากปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตั้งแต่อดีตประชากรมีจำนวนน้อย การจัดการขยะไม่มีระบบที่เป็นรูปธรรม ผู้คนมักทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงบ้านเรือนและแหล่งน้ำ โดยไม่มีการจัดการที่เหมาะสม แต่เมื่อชุมชนขยายใหญ่ขึ้น และเมืองเจริญก้าวหน้าขยะเริ่มมีปริมาณมากขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการขยะอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการทิ้งขยะมูลฝอยตามสถานที่ต่าง ๆ นั้น มักประกอบไปด้วยใบไม้ เศษดิน เศษกระดาษ และถุงพลาสติก หากไม่มีการกำจัดอย่างถูกต้อง ไม่เพียงแต่จะส่งผลให้ชุมชนขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ยังนำไปสู่ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในหลายด้านอีกด้วย ทั้งในระดับประเทศ และรวมถึงระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ (Khemachart Kemawutthanont, Panet Manomaiwibool, & Anan Uengvanichayapant, 2022, p.1-2)

ในการบริหารจัดการขยะนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ได้มีกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วน

ท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกิน อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และในปัจจุบัน มีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในการคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ไม่ใช่ปัญหากฎหมายโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ และส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง เพื่อต่อการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ประการที่สอง ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ และ อัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติ ในการกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมของตนเองได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างไรก็ตาม ในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติอาจมีผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการเลือกรูปแบบในการกำจัดขยะมูล ฝอยหรือสิ่งปฏิกูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือร่วมกับหน่วยงาน ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นควรศึกษาถึงการจัดการขยะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่าง ยั่งยืนต่อไป

2. แนวคิดในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขยะเป็นปัญหาที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงแนวคิดในการจัดการขยะมูลฝอย ดังนี้

ความหมายของขยะ ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ขยะ” หมายถึง หยากเยื่อ มูลฝอย และคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษของที่ทิ้งแล้ว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำสองคำนี้เหมือนกันและใช้แทนกันได้ (Royal Institute Dictionary, 2012, Online)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนนตลาดที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น (Public Health Act, B.E. 2535 (1992), Section 4)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของขยะมูลฝอย จากพจนานุกรม และคำนิยามตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นได้ว่า ขยะมูลฝอยหมายความว่า เศษของเหลือใช้ทุกชนิดที่เกิดจากการทิ้ง หรือตกลงตามพื้นที่ต่าง ๆ

กรณีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและขยะอันตรายในประเทศ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบและครบวงจร

แผนแม่บทฉบับนี้เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมมือกันผลักดันการจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางสำคัญในการดำเนินงานประกอบด้วย การลดปริมาณขยะมูลฝอยและขยะอันตรายตั้งแต่ต้นทาง การนำขยะ

กลับมาใช้ซ้ำและเพิ่มมูลค่า การจัดเก็บและขนส่งขยะอย่างมีประสิทธิภาพ การกำจัดขยะอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการแปรรูปขยะเป็นพลังงานหรือเชื้อเพลิง (Nipapun Jentsantikul, 2022, p.2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ได้ส่งเสริมและสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะ “แยกก่อนทิ้ง” เพื่อผลักดันให้การจัดการขยะมูลฝอยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางภายในครัวเรือน (Nipapun Jentsantikul, 2022, p.3)

ทั้งนี้ หมู่บ้านและชุมชนได้ดำเนินการบริหารจัดการขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล ขยะอันตราย และขยะประเภทอื่น ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด โดยใช้หลัก 3Rs ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการลดปริมาณขยะและของเสียอันตรายของชุมชน ได้แก่ (Janeerat Inchan, 2017, p.30-32)

Reduce (ลดการใช้) ลดปริมาณการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม เพื่อลดขยะที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในชีวิตประจำวัน ด้วยแนวทางปฏิบัติ เช่น เตรียมภาชนะส่วนตัวสำหรับใส่อาหาร แทนการรับถุงพลาสติกจากร้านค้า หลีกเลี่ยงการซื้อสินค้าที่มีบรรจุภัณฑ์หลายชั้น หลีกเลี่ยงผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียวที่มีอายุการใช้งานสั้น เลือกซื้อสินค้าที่มีบรรจุภัณฑ์ขนาดใหญ่ เพื่อลดปริมาณขยะเมื่อเทียบกับน้ำหนักของผลิตภัณฑ์

Reuse (ใช้ซ้ำ) นำบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่ในรูปแบบเดิมโดยไม่ผ่านกระบวนการแปรรูป

Recycle (รีไซเคิล) คัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำไปแปรรูปและใช้ใหม่

แนวทางดังกล่าว ช่วยให้การจัดการขยะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมพฤติกรรมที่เป็นมิตรต่อธรรมชาติในระยะยาว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการธนาคารขยะรีไซเคิล หรือธนาคารขยะฌาปนกิจ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นคุณค่าและสร้างรายได้จากขยะรีไซเคิล โดยเปิดโอกาสให้มีการนำขยะมาฝากสะสมในบัญชีธนาคารขยะ ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินสดหรือของรางวัลตามความต้องการ (Nipapun Jentsantikul, 2022, p.3)

ขยะที่ถูกรวบรวมจะถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบ และประสานกับร้านรับซื้อเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป โครงการนี้ไม่เพียงช่วยลดปริมาณขยะในชุมชน แต่ยังเป็นแนวทางในการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างยั่งยืน

3. นโยบาย และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการขยะเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่ผ่านมาทางคณะรัฐมนตรีได้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานบริหารจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางที่เป็นระดับครัวเรือนหรือชุมชน กลางทางหรือการรวบรวมและเก็บขนและปลายทางหรือการกำจัดขยะมูลฝอย การดำเนินงานบริหารจัดการที่ผ่านมาและปัจจุบันอยู่ภายใต้แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2559-2564 ซึ่งจะสิ้นสุดในระยะเวลาอันใกล้นี้ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 และขณะนี้กรมควบคุมมลพิษอยู่ในระหว่างการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ (พ.ศ. 2565-2570) ดังนั้น จึงขอกกล่าวถึงนโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยทั้ง 3 แผนแม่บทดังนี้ (Pollution Control Department, 2009, p.5)

3.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมอบหมายให้เป็นผู้กำหนดร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เพื่อใช้เป็นแนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ก้าวสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำลังเผชิญกับวิกฤติ ทั้งปัญหาขยะล้นเมืองและการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในทุกมิติ

ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ได้กำหนดวิสัยทัศน์อันทรงคุณค่าให้ประเทศไทยก้าวสู่การเป็น ประเทศที่มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน พร้อมก้าวสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ผ่านแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ภายใต้มิติแห่ง "ความยั่งยืน" ได้เน้นย้ำถึงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถสร้างความเจริญรุ่งเรือง เพิ่มรายได้ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงรักษาสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช่ทรัพยากรเกินขีดจำกัด และไม่ก่อให้เกิดมลภาวะที่เกินขีดความสามารถของระบบนิเวศในการฟื้นฟู การผลิตและการบริโภคต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ประชาคมโลกให้การยอมรับ

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติยังมุ่งสร้างสังคมที่มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ประชาชนมีจิตสำนึกแห่งความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม พร้อมทั้งดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

อนึ่ง ในภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 ได้ระบุถึงการเพิ่มศักยภาพเมืองด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการของเสีย ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ในมุมมองอนาคต ประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้าถูกกำหนดให้เดินหน้าไปสู่ เศรษฐกิจสีเขียว ที่เน้นการเติบโตอย่างยั่งยืน ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ขยายพื้นที่สีเขียว และส่งเสริมให้ประชาชนมีแนวคิดและพฤติกรรมการผลิตและบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง (Office of the National Economic and Social Development Board, 2016)

3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

การจัดบริการจัดการขยะของรัฐบาลนั้น ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งเป็นกำหนดไว้อย่างหลวม ๆ ภายใต้มิติความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายความว่า 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ โดยมีการกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินการ ดังนี้ การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ โดยการเพิ่มศักยภาพของอุตสาหกรรมและบริการ โดยการพัฒนาเครื่องมือและกลไก รวมถึง

สนับสนุนการวิจัย การใช้อรรถกถาความรู้เพื่อต่อยอดการใช้วัสดุหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการตามแนวทางทางเศรษฐกิจหมุนเวียนและ สังคมคาร์บอนต่ำ การสร้างรายได้สุทธิให้ชุมชน ท้องถิ่นและเกษตรกรจากเศรษฐกิจ หมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ เพิ่มรายได้ชุมชนจากแนวทางขยะสุทธิเป็นศูนย์ ทั้งจาก ขยะและวัสดุทางการเกษตร ส่งเสริมให้ชุมชนนำขยะและวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรใน ชุมชนมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ ๆ ที่มีมูลค่า สร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนกับ ผู้ประกอบการในพื้นที่ในการนำของเหลือในกระบวนการผลิตมาพัฒนาใช้ประโยชน์ใน ชุมชน เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบตลอดห่วงโซ่ในระดับ ชุมชน สนับสนุนการลดและคัดแยกขยะอย่างเป็นระบบในชุมชน ส่งเสริมให้เกิดกลไกการ คัดแยกขยะก่อนทิ้งเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการนำมาเป็นวัสดุในการ ผลิตในชุมชนและเป็นวัตถุดิบให้โรงงาน ส่งเสริมการแปรรูปขยะมูลฝอยและวัตถุดิบ ที่เหลือจากกระบวนการผลิตเป็นพลังงาน สร้างชุมชนต้นแบบที่มีความสามารถในการคัด แยกขยะและนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์สร้างรายได้ โดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี ที่เหมาะสมกับพื้นที่ เป็นต้น

3.3 แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 – 2570)

เนื่องจากแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559- 2564) ได้สิ้นสุดในปี 2564 กรมควบคุมมลพิษจึงดำเนินการจัดทำแผนแม่บทฉบับที่ 2 เป็นแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570) เพื่อ เป็นกรอบและแนวทางในการขับเคลื่อนการแก้ไขภาวะมลพิษจากขยะที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ความเดือดร้อนและสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึง สภาพปัญหาและบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ ยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยให้ ความสำคัญกับการจัดการที่ต้นทางตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์เพื่อป้องกันการเกิดขยะ

ตั้งแต่การออกแบบ การผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อก้าวสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดความยั่งยืน ต่อไป

แผนปฏิบัติการดังกล่าว จัดทำขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดการจัดลำดับความสำคัญของการจัดการขยะรูปแบบใหม่ (The Waste Management Hierarchy) และการบริหารจัดการขยะตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Management Approach) โดยมีมาตรการและแนวทางการจัดการที่ครอบคลุมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การจัดจำหน่าย การบริโภค การคัดแยกและนำกลับมาใช้ใหม่ เช่น การจัดแบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะต้นทาง ระยะกลางทาง และระยะปลายทาง และการพัฒนาเครื่องมือเพื่อบริหารจัดการขยะ

นอกจากนี้ กรอบแนวคิดในการจัดการขยะตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ จะให้ความสำคัญกับการจัดการขยะควบคู่ไปกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผ่านแนวทางการนำกลับมาใช้ใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอันทันสมัยในการกำจัดของเสีย เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและบรรเทาปัญหามลพิษในระยะยาว ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการขยะยุคใหม่ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุด โดยหลักการดังกล่าวมี ดังนี้ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว (BCG Model) หลักการ 3R (Reduce, Reuse, Recycle) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP: Polluter Pays Principles) การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดการขยะ (Public Private Partnership) และการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตามหลักการ EPR (Extended Producer Responsibility) ที่ให้ผู้ผลิตคำนึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครบวงจร

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งหากพิจารณากฎหมายหลักที่ให้อำนาจแล้ว ต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หลังจากนั้นจึงพิจารณากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายลำดับรอง ที่ควรพิจารณา ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นลำดับของกฎหมาย ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ ไว้ในหมวด 5 ซึ่งตามมาตรา 57 (2) กำหนดให้รัฐต้องอนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการขยะของหน่วยงานต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน จึงมีการกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐไว้ ซึ่งในการดำเนินการนั้น หน่วยงานของรัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอาจมีการตรากฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญนั้น มีดังนี้ (Office of the Council of State, 1992)

การดำเนินการทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ควรจะต้องคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

นั้น และควรมีรายละเอียด โดยมีแผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มีแผนการจัดการ และให้ได้ว่าซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็น มีแผนการจัดเก็บภาวอากาศและค่าบริการเพื่อการดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบการกำจัดของเสียรวม มีแผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียและของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และมีแผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิด และฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติทรัพยากรธรรมชาติ (Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 38)

นอกจากนี้ ในการเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการ เพื่อบำบัดและจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเลเรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น (Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 78)

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ชนิดและประเภทของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมเกษตรกรรม การสาธารณสุข และกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในกรณีนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการและวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักรและการจัดการบำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย (Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 Section 79)

3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้การกำจัดขยะมูลฝอยโดยได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานเรื่องขยะมูลฝอย กล่าวคือ การกำจัดสิ่งปฏิกูล ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและกำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะ (Public Health Act B.E. 2535 Section 18)

การดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเท่านั้น จึงสามารถดำเนินการได้ (Public Health Act B.E. 2535 Section 19)

นอกจากนี้ ยังให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของตนเอง ได้ดังต่อไปนี้ ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้ และกำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ (Public Health Act B.E. 2535 Section 63 and Section 65)

4) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้น โดยที่การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ แต่ปัจจุบันการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณา

การร่วมกัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่ละประเภท อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ รวมทั้งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์ หรือหาประโยชน์ได้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าว มีดังนี้

ประเภทของขยะมูลฝอย มีด้วยกัน 4 ประเภท คือ มูลฝอยอินทรีย์ เป็นสิ่งที่ย่อยสลายได้ง่าย เช่น เศษอาหาร ผัก ผลไม้ หญ้า กิ่งไม้ ซากพืช ซากสัตว์ เป็นต้น มูลฝอยรีไซเคิล สิ่งที่ยังมีประโยชน์สามารถนำไปแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ เช่น กระดาษ พลาสติก แก้ว โลหะ กระจก เป็นต้น มูลฝอยอันตราย สิ่งที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตราย วัตถุมีพิษ วัตถุติดเชื้อ วัตถุไวไฟ เช่น ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ กระจกสเปร์ย ขวดน้ำยาล้างห้องน้ำ เป็นต้น และมูลฝอยทั่วไป สิ่งอื่น ๆ นอกเหนือข้างต้น นำมาใช้ใหม่ได้ แต่ย่อยสลายยาก ไม่คุ้มค่าในการแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ เช่น เศษผ้า เศษหนัง พลาสติก ห่อขนม ของบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป เป็นต้น (Offences and fine rates according to the Act on the Maintenance of the Cleanliness and Orderliness of the Country, B.E. 2535 Section 4)

การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย การเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการเก็บขนมูลฝอย มีหลักการเริ่มตั้งแต่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอ และเหมาะสมกับประเภท โดยกำหนดให้มี “สีเฉพาะ” แยกประเภท ประกอบด้วย สีน้ำเงิน สำหรับมูลฝอยทั่วไป สีเขียว สำหรับมูลฝอยอินทรีย์ สีเหลือง สำหรับมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ สีส้ม สำหรับมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย และสีแดง

สำหรับมูลฝอยติดเชื้อ (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34/1 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 ข้อ 9 และ 10)

การกำจัดมูลฝอย ให้คัดแยกมูลฝอยที่จัดเก็บได้ออกเป็น “มูลฝอยที่ย่อยสลายง่าย” “มูลฝอยที่ย่อยสลายยาก” และ “มูลฝอยที่ไม่ย่อยสลาย” ก่อนนำไปกำจัดตามความเหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพและคุณสมบัติของมูลฝอยนั้น หรือสอดคล้องกับสภาพ ภูมิสังคม และระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และในการดำเนินการให้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมและสามารถพึ่งพาตนเองในการกำจัดมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด ในการกำจัดมูลฝอยนี้ให้ดำเนินการตามวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธี ดังนี้ การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน หรือวิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำตามที่เห็นสมควร (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34/1 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 ข้อ 13 และ 14)

การมอบหมายให้เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย เป็นการให้ความสำคัญกับ “ผู้เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย” เช่น ราชการส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย หรือกรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง และอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยโดยอนุโลม หรือจะให้คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลางแนะนำ และกำกับในการรวมกลุ่มก็ได้ กรณีราชการส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ หรือกรณีมีดำเนินการข้ามเขตจังหวัดให้ขอคำแนะนำของคณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลางเท่านั้น

อีกทั้ง ยังสามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ ถ้าหากจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 34/1 ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2567 ข้อ 15 และ 16)

4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัย พบประเด็นปัญหา ดังนี้

4.1 ปัญหาในการคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ไม่ใช่ปัญหากฎหมายโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการจัดเก็บขยะมูลฝอยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะให้เพียงพอ และเหมาะสมกับประเภท โดยกำหนดให้มี “สีเฉพาะ” แยกประเภทของขยะมูลฝอยดังนี้ สีน้ำเงิน สำหรับมูลฝอยทั่วไป สีเขียว สำหรับมูลฝอยอินทรีย์ สีเหลือง สำหรับมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ สีส้ม สำหรับมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย และสีแดง สำหรับมูลฝอยติดเชื้อ

แต่อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดสีเฉพาะของภาชนะในการทิ้งมูลฝอยนั้น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดสีเฉพาะของภาชนะในการทิ้งมูลฝอยไว้แล้วก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่จะทิ้งไม่ตรงกับสีของภาชนะแต่ละประเภท โดยทิ้งตามความสะดวกสบายของประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง อันทำให้ในการกำจัดขยะมูลฝอยในขั้นตอนต่อไปเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

รวมทั้ง กรณีที่มีการกำหนดสีเฉพาะของภาชนะไว้แล้ว และประชาชนทิ้งขยะได้ถูกต้องตามสี และขยะแต่ละประเภทแล้ว แต่ขณะที่พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจัดเก็บขยะมูลฝอยนั้น ได้เทรวมกันในรถคันเดียว ซึ่งแม้จะมีการคัดแยกขยะมาแล้วเบื้องต้น ก็ไม่เกิดประโยชน์ในการดำเนินการแต่อย่างใด

นอกจากนี้ หากพิจารณาในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รวมทั้งมีตัวแทนจากหมู่บ้านต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกฯ ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงข้อดี ข้อเสียของการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง รวมทั้งสร้างความตระหนักในการคัดแยกขยะ เพื่อให้การบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บและขนมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติ ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของตนเองได้

ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บและขนมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังมีปัญหาในการดำเนินการ กล่าวคือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยไม่เป็นไปตามที่ประกาศในข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎกระทรวง นอกจากนี้ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ในภาพรวม มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกัน และไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจปัจจุบัน กล่าวคือ ตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2567 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2567 และกฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 360 วัน นับแต่วันที่ประกาศ ซึ่งหมายความว่า กฎกระทรวงฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2568 ดังนั้น ในการดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยนั้น ยังคงใช้กฎกระทรวงฉบับเดิมบังคับไปพลางก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม ตามสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น มีต้นทุนในการจัดการทั้งระบบที่ค่อนข้างสูง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เท่ากัน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เกิดการเปรียบเทียบ อันอาจนำไปสู่การไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจมีการกระทบกระทั่งกับประชาชนในท้องถิ่นได้ ซึ่งประชาชนบางคนไม่ยอมชำระค่าธรรมเนียมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการดำเนินการที่ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการเลือกรูปแบบในการกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนดำเนินการโดยทำเป็นธุรกิจ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ แต่อย่างไรก็ตาม ต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้ง หากอนุญาตเอกชนเข้ามาดำเนินการเชิงธุรกิจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าบริการที่เอกชนที่ได้รับอนุญาตจะเรียกเก็บจากประชาชน

ในการจัดเก็บค่าบริการโดยเอกชนที่ได้รับอนุญาตนั้น หากพิจารณาแล้ว อาจเกิดผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนอาจมองว่า ในการจัดเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการอีก ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการประชาสัมพันธ์ และสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งในอนาคตต่อไป

5. บทส่งท้าย

การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การเก็บ ขน และกำจัดนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในเขตอำนาจบริการของตนเอง เมื่อกฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่เตรียมภาชนะสำหรับใส่มูลฝอย โดยแบ่งเป็นสี ตามแต่ชนิดของมูลฝอย ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนทำการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยต่อไป

ในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเก็บค่าบริการ หรือไม่เก็บค่าบริการก็ได้ โดยในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น หรือบุคคลที่ท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนั้น ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ ในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ อยู่ที่ความสะดวกสบายของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ประโยชน์สูงสุด

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. การคัดแยกมูลฝอยตั้งแต่ต้นทางนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง โดยอาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น กำหนดว่า “กรณีที่บุคคลใดคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง สามารถนำมาเป็นส่วนลดค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยได้” ทั้งนี้ ต้องสร้างกลไก และวิธีการในการคำนวณส่วนลดให้เป็นธรรมต่อประชาชน

2. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย แต่ก็ไม่ควรสร้างภาระเกินสมควรให้กับประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ใกล้เคียงกันเพื่อไม่ให้เป็นข้อเปรียบเทียบ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้เป็นอำนาจนายอำเภอหรือผู้ทีนายอำเภอมอบหมาย มีหน้าที่ในการตรวจสอบการออกข้อกำหนดในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริการสาธารณะต่อไป

3. การดำเนินการในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อนุญาตให้เอกชนดำเนินการในเชิงธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องดำเนินการให้รัดกุม เนื่องจากเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่กระทบกับประชาชน ดังนั้น ในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนั้น ควรจะต้องพิจารณา โดยกำหนดกฎหมายควรกำหนดให้ทำประชาพิจารณ์จากประชาชนในพื้นที่ก่อน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในระยะยาว

References

- Pollution Control Department. (2009). Guidelines for Calculating Fees for Solid Waste Management Services.
- Pollution Control Department. (2021). The Second National Action Plan on Waste Management (2022–2027). Retrieved April 20, 2025, from https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2023/02/pcdnew-2023-02-20_06-35-59_190336.pdf
- Khemachart Kemawutthanont, Panet Manomaivibool, & Anan Uengvanichayapant. (2022). Local Administrative Officers 4.0: Intelligent Use of Information for Improving Solid Waste Management Systems [Research Report]. National Research Council of Thailand (NRCT).
- Janeerat Inchan. (2017). Municipal Waste Management Using 3Rs and Community Mechanisms: A Case Study of Pa Sao Subdistrict, Mueang Uttaradit District, Uttaradit Province. Master's thesis in Public Health, Thammasat University.
- Tangme Rachakkhi. (2022). Legal Measures for Managing Solid Waste Problems Caused by Homestays: A Case Study of Lang Suan and Sawi Districts, Chumphon Province. Master's thesis in Law, Thammasat University.
- Nipapun Jensantikul. (2022). Solid Waste Management of Local Administrative Organizations in Thailand. *Environmental Journal*, 26(1), 1–7.
- Royal Institute Dictionary. (2012). Solid Waste. Retrieved April 18, 2025, from <https://dictionary.orst.go.th/>
- Public Health Act, B.E. 2535 (1992), Section 4.
- Wichai Thosuwanjinda. (2015). Legal Measures for Solid Waste Management in Thailand. *Journal of Environmental Management*, 11(2), 77–89.

- Sujitra Wasanadumrongdee, Panet Manomaivibool, & Chanoksuda Phongsawang. (2022). Policy Framework Development for Packaging Management in Thailand Based on Extended Producer Responsibility [Research Report]. Pollution Control Department.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2016). Annual Report 2016.
- Supakorn Hantrakun. (2014). Legal Issues in Solid Waste Management. Master's thesis in Law, Dhurakij Pundit University.
- Udomsak Sinthiphong. (2022). Legal Development for Waste Management Towards a Circular Economy. Environmental Journal, 26(1), 1-1.