

การจัดการสิ่งแวดล้อม
ของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง
Environmental Management at Local Level:
Case Study of Tambon Leam Chabang Municipality

ดร.บุญจง ชาวสิทธิวงศ์*

Boonchong Chawsithiwong, Ph.D.

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล เป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ให้กลับสู่ภาวะปกติ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดประชาชนผู้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษและมีหน้าที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นองค์กรท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลด้านความสะอาดหลายสมัยเป็นที่กล่าวถึงทั่วไป จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรท้องถิ่นแห่งนี้ โดยหวังว่าจะได้ตัวอย่างที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆในระดับตำบลต่อไป ทั้งนี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตามโครงการงานวิจัยครบ 36 ปี การวิจัยเชิงคุณภาพนี้ใช้เวลา 11 เดือน ระหว่างตุลาคม 2544 และเสร็จสิ้นเมื่อ สิงหาคม 2545 วิธีวิจัยใช้สหวิธีวิจัย อาทิ การศึกษาจากเอกสาร ข้อมูลและหลักฐานจาก รายงานและแผนงานประจำปี และอื่นๆ รวมทั้งการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ถึงโครงสร้างข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์และประเมินเปรียบเทียบกับเกณฑ์และดัชนีบ่งชี้

* อาจารย์ประจำหลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม สำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ต่างๆ ที่กำหนดขึ้นในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่ตำบลแหลมฉบัง ซึ่งเดิมเป็นชุมชนเกษตรกรรม ปัจจุบันมีการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาก ทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนเปลี่ยนไป แม้โดยทั่วไปด้านเศรษฐกิจจะดีขึ้น แต่ประสบปัญหามลพิษทั้งด้าน ดิน น้ำ อากาศและกากของเสีย ตลอดจนอุบัติเหตุ สิ่งแวดล้อมต่างๆ ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการบริหารของท้องถิ่น เมื่อประเมินโดยเกณฑ์และดัชนีบ่งชี้ที่กำหนดขึ้นสำหรับการศึกษาพบว่า ในภาพรวมยังไม่มี ความชัดเจนพอที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีของท้องถิ่นอื่นๆ ได้ จึงเสนอแนะให้เทศบาลตำบลแหลมฉบังพัฒนาบุคลากรขององค์กรให้มีความรู้ และทักษะในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟู บูรณะพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง มีการตรวจสอบประเมินผลการใช้งบประมาณตามแผนและโครงการพัฒนา สิ่งแวดล้อมโดยการจัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน การประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ นอกจากนี้การจัดสรร งบประมาณเพื่อพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมควรลดจำนวนงบประมาณประจำลง และเพิ่มงบ พัฒนาให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบัน

Abstract

Local government organisations at Tambon level are very important for environmental conservation because they work closely to communities and are responsible authorities assigned by several laws relating to environmental management. Local government of Tambon Leam Chabang is famous in keeping its area clean. So, it would be the good place to be studied of it's capacity on environmental management. This descriptive research is aimed to study environmental management of this Tambon administrations with the hope that it would be able to be a good example for others at the same level. The research methodology is composed of documentary research, semi-structured interview, and observation without participation. This research was done between

October, 2001 to August, 2002. The study has shown that Tambon Leam Chabang is becoming a transitional society. It is changing from agrarian society to industrial society. The Gross Domestic Products (GDP) of this area reflects good economic condition. However, social and pollution problems are the consequences of the economic development in this area. The qualities of soil, water, air are gradually deteriorated. The problems of hazardous wastes and chemical disasters become more and more serious, especially the problems of heavy metal contaminations in soil, water and sediments. Environmental management assessment of this local government against criteria and indices established in this research has found that it is not quite appropriate to take this Tambon as a good example for others at the same level in overall picture. This study has recommended that the Tambon Leam Chabang should have training program on environmental management to improve knowledge and skill of their personnels, especially knowledge and skill in area of environmental laws and restorations after environmental disasters. The second, its should establish an internal audit unit and has environmental projects evaluation by using some accepted indices such as efficiency, effectiveness and transparency. And the last, it should appropriated more budget for environmental development program in stead of more budget for routine work at present.

ความเป็นมาและความสำคัญ

องค์กรท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันองค์กรท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมทั้งด้านการปกครอง การศึกษา พัฒนาสังคม การสาธารณสุข รวมทั้งการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์ที่ดินจากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งการคุ้มครอง

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น (สภานิติบัญญัติ 2540: 11-18)

องค์กรท้องถิ่นระดับเทศบาลยังเป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดประชาชนผู้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 มาตรา 16 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะรวมทั้งการบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมแก่เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ มาตรา 30(5) ยังกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในรูปของงบประมาณประจำปีตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย (<http://203.152.23.33/law/text/lawpub/lawa100/text.htm>)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 (ฝ่ายวิชาการ สุตโรไพศาล 2543: 5-50) กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่และกิจการมหลายประการที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจท้องถิ่นในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

เทศบาลตำบลแหลมฉบัง อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี ได้รับการกล่าวถึงศักยภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับตำบล เคยได้รับรางวัลรักษาความสะอาดหลายปีติดต่อกัน จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลแห่งนี้ว่ามีการบริหารจัดการดีเพียงใด โดยหวังว่าจะได้เป็นบทเรียนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในระดับเดียวกันต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง
อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี

ขอบเขตการศึกษา

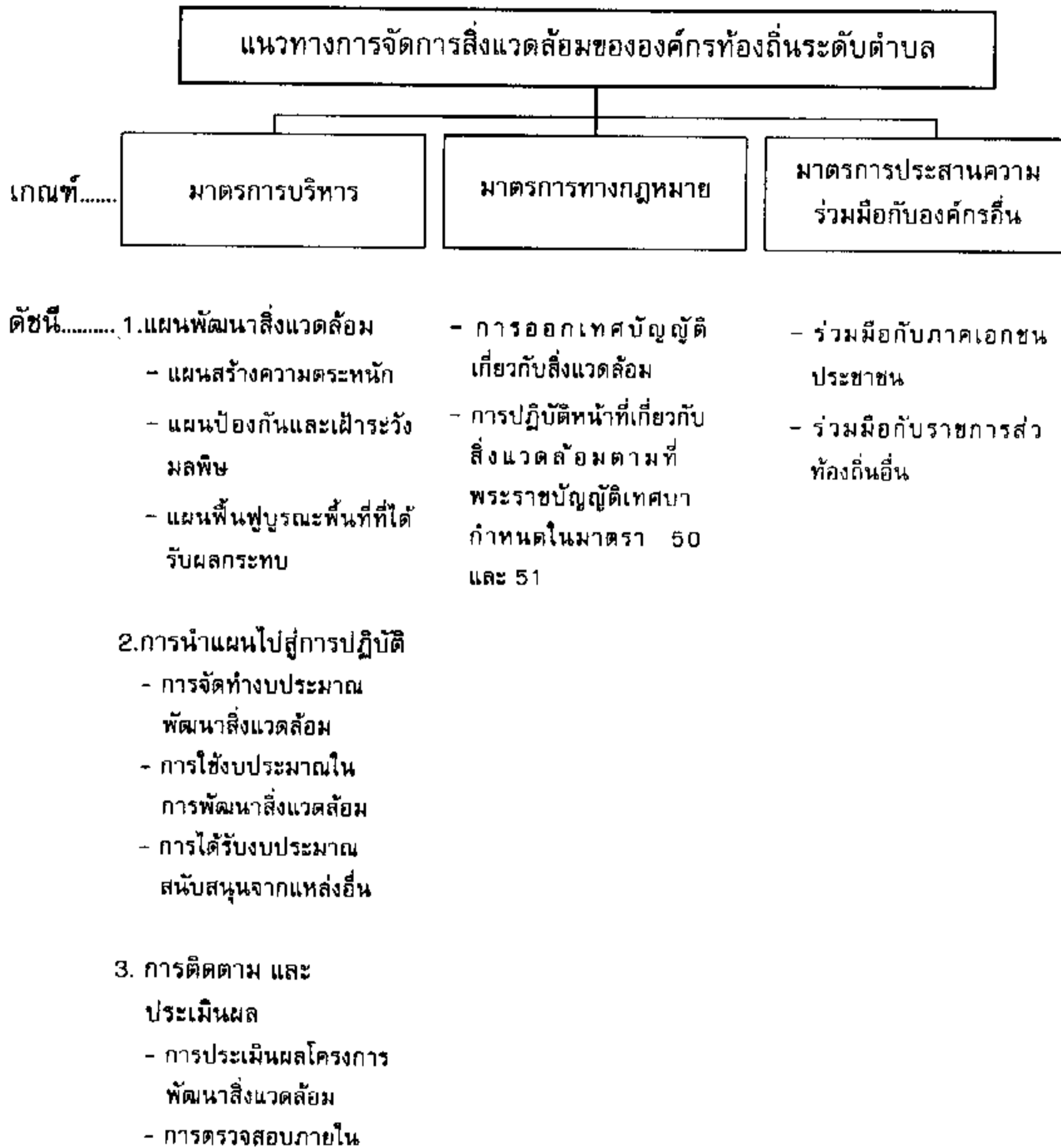
1. การสำรวจและวิเคราะห์ปัญหามลพิษด้านดิน น้ำ อากาศ และกากของเสียในพื้นที่เทศบาลตำบลแหลมฉบัง
2. ประเมินแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง เปรียบเทียบกับเกณฑ์และดัชนีที่กำหนดสำหรับการศึกษานี้

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้สหวิธีวิจัย ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interview) และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participating observation) ในพื้นที่ศึกษา ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิที่ได้ นำมาทำการวิเคราะห์ตามขอบเขตการศึกษา โดยในส่วนของการจัดการสิ่งแวดล้อมจะใช้เกณฑ์และดัชนีบ่งชี้ดังแสดงในภาพที่ 1

ภาพที่ 1

เกณฑ์และดัชนีสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นระดับตำบล



รวม เกณฑ์ = 3 ดัชนี = 12

ผลการศึกษาวิจัย ผลจากการศึกษาพบว่า

1. สภาวะแวดล้อมทั่วไปและปัญหามลพิษในท้องถิ่น

พื้นที่เทศบาลตำบลแหลมฉบังเดิมเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทำนา ทำสวน ทำไร่ และการประมงน้ำเค็ม เมื่อเกิดนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ ทำให้วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป โดยทั่วไปมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น มีลูกหลานเกษตรกรเปลี่ยนอาชีพไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น รวมทั้งมีแรงงานหลังไหลจากพื้นที่อื่นมาทำงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามในท้องถิ่นยังมีพื้นที่เกษตรกรรมเหลืออยู่จำนวนหนึ่ง ทำให้พื้นที่แหลมฉบังเป็นพื้นที่ซึ่งมีกิจกรรมหลากหลายทั้งอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมในปัจจุบัน ผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในวงกว้าง และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปสภาวะแวดล้อมทั่วไปและปัญหามลพิษที่เกี่ยวกับ ดิน น้ำ อากาศ และกากของเสียในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ได้ดังแสดง ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

สภาวะแวดล้อมทั่วไปและปัญหามลพิษในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง

สิ่งแวดล้อม	สภาวะแวดล้อมทั่วไป	ปัญหามลพิษ
ดิน	<ul style="list-style-type: none"> • มีพื้นที่ทำนา สวน ไร่ น้อยลง (เหลือพื้นที่เกษตรกรรม รวบรวม 35 ของพื้นที่ทั้งหมด) จึงหันไปเน้นการใช้เทคโนโลยีเกษตรกรรมมากขึ้น อาทิ การใช้ปุ๋ย และสารเคมีปราบศัตรูพืช • มีการลักลอบนำกากสารพิษอุตสาหกรรมไปทิ้งในบริเวณต่างๆที่ลับตาผู้คน ทำให้ดินถูกปนเปื้อนสารพิษ • เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการก่อสร้างมีการใช้สารเคมีป้องกันปลวกกัดกร่อนพื้นที่ก่อนการก่อสร้าง บ้านเรือนและโรงงานอุตสาหกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> • ปุ๋ยและสารเคมีปราบศัตรูพืช ถูกฝนชะลงสู่แหล่งน้ำต่างๆ ทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน • ประสบปัญหาการจัดการกากสารพิษปนเปื้อนดิน ซึ่งอาจปนเปื้อนแหล่งน้ำผิวดินและใต้ดินได้ • สารพิษป้องกันปลวกปนเปื้อนแหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน เช่นเดียวกับปัญหาในพื้นที่ชุมชนอื่นๆที่มีการพัฒนาในลักษณะคล้ายกัน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สภาวะแวดล้อมทั่วไปและปัญหามลพิษในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง

สิ่งแวดล้อม	สภาวะแวดล้อมทั่วไป	ปัญหามลพิษ
น้ำ	<ul style="list-style-type: none"> ● โดยทั่วไปแหล่งน้ำผิวดินทั้งแหล่งน้ำจืดและน้ำทะเล มีคุณภาพเสื่อมโทรมลงจากอดีต ● แหล่งน้ำใต้ดินโดยทั่วไปยังมีคุณภาพดีตามมาตรฐานน้ำใต้ดิน และได้มีมาตรการเฝ้าระวังอย่างเข้มงวด โดยเทศบาลแหลมฉบัง และมหาวิทยาลัยบูรพา 	<ul style="list-style-type: none"> ● แหล่งน้ำจืดที่เป็นแหล่งน้ำเพื่อการประปาที่สำคัญของท้องถิ่น ถูกปนเปื้อนด้วยสารเคมีไม่ทราบแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น อ่างเก็บน้ำหนองค้อประสบปัญหาพินอลปนเปื้อนเกินมาตรฐาน (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 3, 2543 : 5-11) ● น้ำทะเลและตะกอนมีปัญหาโลหะหนักเพิ่มขึ้น เช่น โครเมียม นิกเกิล และทองแดง ● ลำคลองเน่าเสียและประสบปัญหาโลหะหนัก เช่น ลำคลองห้วยเล็กประสบปัญหา BOD, pH, Cr และ Ni เกินมาตรฐาน (สถาบันเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม 2000, 2545 : 1-13) ● มีการทิ้งน้ำเสียชุมชนที่ยังมิได้บำบัดลงสู่ทะเลโดยตรง เนื่องจากระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนรวมขาดประสิทธิภาพ ● ปัญหาคราบน้ำมันในทะเล จากการขนถ่ายน้ำมันและจากเรือสินค้า
อากาศ	<ul style="list-style-type: none"> ● สภาวะอากาศทั่วไปยังอยู่ในเกณฑ์ดี เนื่องจากอยู่ติดทะเลจึงได้รับอิทธิพลจากลมบก ลมทะเล และลมมรสุมตามฤดูกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ● มีระบบการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ โดยมีการจัดตั้งสถานีตรวจวัดอากาศในเขตเทศบาลจำนวน 1 แห่ง โดยความร่วมมือกับนิคมอุตสาหกรรม และศูนย์สิ่งแวดล้อมภาค 3 	<ul style="list-style-type: none"> ● ประสบปัญหากลิ่นสารเคมีเป็นครั้งคราวขึ้นอยู่กับทิศทางลม และไม่ทราบแหล่งกำเนิด ● ปัญหาฝุ่นจากการจราจรและจากโรงงานบางรายที่อยู่นอกนิคมอุตสาหกรรม

ตารางที่ 1 (ต่อ)

สภาวะแวดล้อมทั่วไปและปัญหามลพิษในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง

สิ่งแวดล้อม	สภาวะแวดล้อมทั่วไป	ปัญหามลพิษ
กากของเสีย	<ul style="list-style-type: none"> • ศักยภาพการจัดเก็บขยะชุมชนของเทศบาลมีเพียงร้อยละ 70-80 เท่านั้น จึงยังคงมีปัญหาขยะชุมชนให้เห็นทั่วไป • ขยะไม่อันตรายในนิคมอุตสาหกรรมให้เอกชนรับสัมปทานดำเนินการ • ขยะอันตรายในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ให้โรงงานส่งให้บริษัทเจนโก้รับไปดำเนินการ • เทศบาลตำบลแหลมฉบังมีหลุมฝังกลบขยะที่ถูกสุขลักษณะในพื้นที่ตำบลใกล้เคียง (ตำบลบึง) 	<ul style="list-style-type: none"> • มีการลักลอบนำขยะอันตรายจากโรงงานไปทิ้งในบริเวณลับตาผู้คนอยู่เนืองๆ • มีขยะชุมชนจัดเก็บไม่หมดประมาณร้อยละ 20 ในแต่ละวันจึงมีปัญหาในด้านการจัดการขยะชุมชน

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง สภาพสิ่งแวดล้อมทั่วไปมองผิวเผินสำหรับผู้สัญจรไปมายังค่อนข้างดี แท้จริงมีปัญหามลพิษทั้งด้านดิน น้ำ อากาศ และกากของเสีย ที่รอการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข อีกค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับสารเคมีอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ ซึ่งมีการใช้สารเคมีทั้งสารอินทรีย์และสารอนินทรีย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารเคมีที่มีองค์ประกอบของโลหะหนักกว้างขวางมากขึ้น ส่วนปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชนที่สำคัญได้แก่ ปัญหาน้ำทิ้งชุมชนที่ระบายลงสู่ทะเลโดยไม่ผ่านระบบบำบัดเนื่องจากระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเทศบาลขาดประสิทธิภาพ และขยะมูลฝอยที่จัดเก็บไม่หมดในแต่ละวัน (ราว 12 ตัน)

2. แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

จากการประเมินการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลตำบลแหลมฉบังกับเกณฑ์และดัชนีบ่งชี้ที่กำหนดขึ้นสำหรับการศึกษาที่ปรากฏผลดังแสดงใน ตารางที่ 2

ตารางที่ 2

ผลการประเมินศักยภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง

เกณฑ์	ดัชนีบ่งชี้	ผลการประเมิน				หมายเหตุ
		3	2	1	0	
1.มาตรการบริหารของท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - แผนสร้างความตระหนัก - แผนป้องกันและเฝ้าระวังมลพิษ - แผนฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม - การจัดทำงบประมาณการพัฒนา สิ่งแวดล้อม - การใช้งบประมาณในการพัฒนา สิ่งแวดล้อม - การได้รับงบประมาณสนับสนุนจากแหล่งอื่น - การตรวจสอบภายใน - การประเมินผลโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม 		✓			<p>การให้น้ำหนักในการประเมิน 0 = ไม่มีมาตรการตามดัชนีบ่งชี้เลย</p> <p>1 = มีมาตรการตามดัชนีบ่งชี้ น้อยมาก เช่น โครงการหรือ กิจกรรมเดียว</p> <p>2 = มีมาตรการตามดัชนีบ่งชี้พอสมควร ในแผนงานประจำปีและต่อเนื่อง</p> <p>3 = มีมาตรการตามดัชนีบ่งชี้มากเป็นพิเศษในแต่ละปีงบประมาณและต่อเนื่อง</p>
2.มาตรการทางกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - การออกเทศบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม - การปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50-51 	✓		✓		
3.มาตรการประสานความร่วมมือ	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมมือกับภาคเอกชน/ประชาชน - ร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 	✓				

ผลการประเมินจากการให้น้ำหนักโดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากรายงาน ผลงานประจำปี จากเทศบัญญัติต่างๆของเทศบาล และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมฉบัง พบว่ามาตรการบริหารของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยแผนสร้างความตระหนักโดยการรณรงค์และจัดอบรม แผนป้องกันและเฝ้าระวังโดยความร่วมมือกับนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ศูนย์สิ่งแวดล้อมภาค 3 และมหาวิทยาลัยบูรพา ได้รับน้ำหนักในระดับปานกลาง ส่วนแผนฟื้นฟูบูรณะพื้นที่เมื่อเกิดอุบัติเหตุเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเทศบาลตำบลแหลมฉบังมิได้เตรียมแผนฟื้นฟูบูรณะพื้นที่แต่ประการใด เนื่องจากปัญหาอุบัติเหตุมักเป็นปัญหาที่ไม่คาดคิดเสมอ และเทศบาลแหลมฉบังยังขาดผู้เชี่ยวชาญในด้านการป้องกันอุบัติเหตุเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ส่วนการนำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมไปสู่การปฏิบัติ พบว่ามีการจัดทำแผนงบประมาณประจำปี ซึ่งมีโครงการด้านพัฒนาสิ่งแวดล้อมบรรจุอยู่ในแผนงบประมาณประจำปีด้วยหลายโครงการต่อเนื่องทุกปี มีการจัดทำงบประมาณพัฒนาสิ่งแวดล้อมราวร้อยละ 16.7 หรือประมาณ 27 ล้านบาทของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นในปี พ.ศ.2545 จำนวน 161,946,760 บาท แต่เป็นรายจ่ายประจำปีเสียรวม 26 ล้านบาท จากการสัมภาษณ์ท่านเทศมนตรีรายหนึ่งในประเด็นนี้ ได้รับทราบข้อมูลว่างบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นงบรายจ่ายประจำ เหลือเป็นงบพัฒนาโครงการต่างๆค่อนข้างน้อย สำหรับงบประมาณรายรับนอกจากรายได้ที่มาจากหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตตลอดจนทรัพย์สินต่างๆของเทศบาลแล้ว เทศบาลตำบลแหลมฉบังยังได้รับงบประมาณสนับสนุนจากเงินช่วยเหลือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปอีกราว 6-7 ล้านบาทต่อปีอย่างต่อเนื่อง (เทศบาลตำบลแหลมฉบัง, 2545: 1-135)

สำหรับการติดตามประเมินผลโครงการต่างๆของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ปรากฏว่าไม่มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน และการประเมินผลโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เป็นเพียงแต่ติดตามดูว่าโครงการที่ดำเนินการมีจำนวนเท่าใด โครงการที่ตั้งงบประมาณไว้แล้วไม่มีการ

ดำเนินการจำนวนเท่าใดเพียงเท่านั้น ไม่มีการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตลอดจนความโปร่งใสในการใช้งบประมาณแต่อย่างใด

จากการสัมภาษณ์พนักงานเทศบาลระดับบริหารที่เกี่ยวข้อง ทราบว่า ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล แหลมฉบังระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2544 มีโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น 88 โครงการ มีการดำเนินการเพียง 68 โครงการ และที่เหลืออีก 20 โครงการ ไม่ได้รับการดำเนินการ มาตรการทางกฎหมายสำหรับเทศบาลตำบลแหลมฉบัง พบว่า มีการออกเทศบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม 2 เทศบัญญัติ ได้แก่

1) เทศบัญญัติ เรื่อง การกำจัดมูลฝอย พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2484

2) เทศบัญญัติ เรื่อง ควบคุมการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรือ อาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ พ.ศ.2535 ตามมาตรา 60 แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2484

จะเห็นได้ว่านับแต่จัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉบังใน พ.ศ.2535 งานด้านสิ่งแวดล้อมได้ตราเทศบัญญัติเพียง 2 เรื่อง ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2484 จึงค่อนข้างขาดการต่อเนื่อง และขาดการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเนื่องจากพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2484 ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลแหลมฉบัง เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50 และ 51 ทราบว่า เทศบาลตำบล แหลมฉบังได้ปฏิบัติหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมได้ครอบคลุมครบถ้วนตามที่ กฎหมายกำหนด จนทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในท้องถิ่นเป็นพิเศษและเคยได้รับรางวัลรักษาความสะอาด จากโครงการ ประกวดรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งจัดโดย กรมการปกครองร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 3 ครั้ง ดังนี้ (กองวิชาการและแผนงานเทศบาลตำบลแหลมฉบัง 2545: 71)

- ปี พ.ศ.2538 ได้รับรางวัลที่ 3 ของเทศบาลประเภท ก
- ปี พ.ศ.2539 ได้รับรางวัลที่ 3 ของเทศบาลประเภท ค
- ปี พ.ศ.2540 ได้รับรางวัลที่ 3 ของเทศบาลประเภท ค

จากการศึกษากิจกรรมของเทศบาลตำบลแหลมฉบังทั้งจาก ภาพกิจกรรม การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ทราบว่า เทศบาลมีความสามารถในการประสานความร่วมมือกับภาค เอกชน/ประชาชนและกับราชการส่วนท้องถิ่นดีเป็นพิเศษ การ ประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานต่างๆ ใน นิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งในพื้นที่โดยการสร้างเครือข่ายในรูปแบบ กรรมการไตรภาคีประกอบด้วยเทศบาล โรงงาน และตัวแทนประชาชน รวมทั้งจัดให้มีเครื่องมือสื่อสารต่างๆร่วมกัน ทำให้สามารถช่วยกันแก้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างค่อนข้างรวดเร็ว ได้รับความร่วมมือในด้าน การวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมและรับทราบข้อมูลจากการเฝ้าระวัง สิ่งแวดล้อมสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคเอกชน/ ประชาชน ทำให้มีกิจกรรมร่วมกันอันเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นด้วย และ ที่น่าชมเชยได้แก่แนวคิดการให้เอกชนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เช่น การให้สัมปทานเอกชนจัดเก็บขยะไม่อันตรายในเขตนิคม อุตสาหกรรมต่างๆ

ส่วนในการประสานความร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ใกล้เคียง ทราบจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร เทศบาลตำบลแห่งนี้ ว่าเทศบาลตำบลแหลมฉบังมีการติดต่อประสานความร่วมมือกับราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใกล้เคียงเป็นอย่างดี เช่น ตำบลบึง เนื่องจากใช้หลุม ฝังกลบขยะแบบถูกสุขอนามัยร่วมกัน โดยหลุมฝังกลบขยะของเทศบาล ตำบลแหลมฉบังอยู่ในพื้นที่ของตำบลบึงดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการ ประสานความร่วมมืออย่างดีกับเทศบาลตำบลอ่าวอุดม และเทศบาล ตำบลบางละมุงที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งเทศบาลตำบลที่อยู่ห่างออกไปด้วย เช่น เทศบาลตำบลแสนสุข

สรุป อภิปราย และเสนอแนะ

สรุป

พื้นที่ตำบลแหลมฉบังซึ่งเดิมเป็นชุมชนเกษตรกรรม ปัจจุบันมีการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มากทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบลนี้เปลี่ยนไป แม้โดยทั่วไปดัชนีทางเศรษฐกิจจะบ่งบอกฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น แต่ประสบปัญหามลพิษทั้งด้านดิน น้ำ อากาศ และกากของเสีย ตลอดจน อุบัติภัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ

ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการบริหารของท้องถิ่นและมาตรการทางกฎหมาย เมื่อประเมินโดยเกณฑ์และดัชนีบ่งชี้ที่กำหนดขึ้นสำหรับการศึกษานี้ พบว่า ยังไม่มีความชัดเจนพอที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีของท้องถิ่นอื่นๆในระดับตำบลได้ ส่วนมาตรการด้านการประสานความร่วมมือกับเอกชน/ประชาชน รวมทั้งกับองค์กรท้องถิ่นอื่นนั้นว่า เยี่ยม สมควรที่องค์กรท้องถิ่นอื่นควรศึกษาเอาแบบอย่าง

อภิปราย

จากการศึกษากรณีของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง ส่งผลให้เห็นสิ่งที่น่าสนใจมาสู่การอภิปราย 2 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่

ประเด็นแรก การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เดิมซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมในประเทศไทย ทำให้ประสบปัญหา มลพิษตามมาด้วยค่อนข้างจะปรากฏชัดเจนในพื้นที่เทศบาลตำบลแหลมฉบังส่งผลให้ประชาชนท้องถิ่นอื่นๆกลัวปัญหามลพิษจากการนำอุตสาหกรรมเข้าไปในท้องถิ่นใหม่ เกิดปัญหาต่อต้านการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่บางแห่ง นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบังยังทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมาอีกมากมายด้วย เช่น ปัญหาการย้ายถิ่น ปัญหาการสาธารณสุข ปัญหาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น แม้ดัชนีเศรษฐกิจโดยรวมในท้องถิ่นจะดีขึ้นกว่าเดิม แต่คนดั้งเดิมในท้องถิ่นก็มีการดำรงชีวิตแบบเดิมๆ ไม่มีการพัฒนามากนัก

อีกประเด็นหนึ่งที่เป็นปัญหาสำคัญก็คือเรื่องนโยบายกระจายอำนาจและงบประมาณสู่ท้องถิ่น ในกรณีของเทศบาลตำบลแหลมฉบังพบว่า การใช้งบประมาณตามแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ไม่มีหน่วยงาน

ตรวจสอบภายในและไม่มีการประเมินผลโครงการว่ามีการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และโปร่งใสหรือไม่ ปัญหาที่พบจากการศึกษาในเทศบาลตำบลแหลมฉบัง อาจพบเช่นเดียวกันในเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆทั่วประเทศก็ได้ หากเป็นเช่นนั้น ปัญหาการกระจายงบประมาณสู่ท้องถิ่นคงเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติที่น่าให้ความสนใจเป็นอย่างมากในแง่ของงบประมาณสูญเปล่าเนื่องจากขาดกลไกตรวจสอบและควบคุมการใช้งบประมาณ

ข้อเสนอแนะ

1. เทศบาลตำบลแหลมฉบังควรพัฒนาบุคลากรขององค์กรให้มีความรู้และทักษะในการจัดการสิ่งแวดล้อม มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบประเมินผลการใช้งานงบประมาณตามแผนและโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาท้องถิ่นอื่นๆ โดยการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในและจัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมควรลดจำนวนงบประมาณประจำลง และเพิ่มงบประมาณให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบัน

2. การศึกษาในโอกาสต่อไป ควรศึกษาเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นที่มีลักษณะคล้ายกันโดยใช้เกณฑ์และดัชนีบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้น เช่น เปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลมาบตาพุด เป็นต้น และที่สำคัญควรศึกษาเพื่อพัฒนาเกณฑ์และดัชนีบ่งชี้ รวมทั้งมาตรวัดให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้นด้วย

บรรณานุกรม

- สกายบุคส์, บริษัท. 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540.
บริษัท สยามสปอร์ต ซินดิเคท จำกัด, กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หน้า 1-21 [http://203.152.23.33/law/text/
lawpub/lawa100/text.htm](http://203.152.23.33/law/text/lawpub/lawa100/text.htm)**
- สูตรไพศาล, ฝ่ายวิชาการ. 2543, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543. สำนักพิมพ์
สูตรไพศาล, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 3, 2543, รายงานการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังคุณภาพ
น้ำในอ่างเก็บน้ำ จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง พ.ศ.2543, มปป.
- เทศบาลตำบลแหลมฉบัง, 2545, เทศบัญญัติเรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี
พ.ศ.2545 (สำเนา)
- สถาบันเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม 2000, 2545, รายงานตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำ
(ลำคลองห้วยเล็ก) สวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์-ศรีราชา. รายงานเสนอ
ต่อเทศบาลตำบลแหลมฉบัง (สำเนา)
- กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลตำบลแหลมฉบัง, 2545, รายงานกิจการเทศบาล
ตำบลแหลมฉบัง พ.ศ.2535-2540 (สำเนา)
