



บทที่ 5

การวิเคราะห์การจัดระบบระบายนํ้าทิ้งของชุมชน
เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี

การจัดการระบบระบายนํ้าทิ้งของชุมชน เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีองค์การต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน ภายใต้อำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบตามกฎหมายแตกต่างกันไป ซึ่งบทบาทขององค์การต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อการจัดการระบบระบายนํ้าทิ้งของชุมชนที่เหมาะสมตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการด้านองค์การและการบริหารขององค์การต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดระบบระบายนํ้าทิ้งของชุมชนที่เหมาะสมต่อไป

องค์การที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมายในการจัดการระบบระบายนํ้าทิ้งของชุมชนเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี คือ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดการระบบระบายนํ้าทิ้ง คือ กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางนอกจากนั้น หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการระบบระบายนํ้าทิ้งของชุมชนภายใต้อำนาจของกฎหมายด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

การวิเคราะห์การจัดการด้านองค์การและการบริหาร

โครงการแก้ไขปัญหานํ้าเสีย เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรีนี้ หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางร่วมกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้วางแผนการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเมืองและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป และได้มอบหมายให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ทำสัญญาว่าจ้างกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา อันประกอบด้วยบริษัทพอล คอนซัลแตนท์ จำกัด, สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย และบริษัท วอเตอร์ แอนด์ เอ็นไวรอนเมนต์ คอนซัลแตนท์ จำกัด ให้ทำการศึกษาความเหมาะสมของระบบรวบรวมนํ้าเสียและระบบบำบัดนํ้าเสียในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี โดยทำสัญญาเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้บริษัททำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 360 วัน และส่งมอบรายงานความก้าวหน้าภาย

เป็นเวลา 105 วัน นับจากวันท้าวสัญญา ทั้งนี้ได้วางวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการคือ

1. ศึกษาความเหมาะสม (Feasibility Study) ของระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสีย ในบริเวณพื้นที่เร่งด่วน ซึ่งได้แก่ ภายในเขตเทศบาล (พื้นที่โครงการระยะแรก)
2. ศึกษาและวางแผนหลัก (Master Plan) ระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสีย ในพื้นที่ศึกษาเพื่อรองรับความเจริญเติบโตในอนาคต ถึงปี พ.ศ.2554 และจัดแบ่งระยะเวลาดำเนินการตามความเร่งด่วนให้สอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต (รวมพื้นที่โครงการระยะแรกและระยะหลัง)

การดำเนินการก่อสร้างทั้งโครงการอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมโยธาธิการ ซึ่งเมื่อก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ หน่วยงานเจ้าของพื้นที่จะรับมอบโครงการในช่วงการดำเนินการและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance) ได้แก่ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ซึ่งเป็นองค์การบริหารชุมชนที่มีหน้าที่ดำเนินการบำบัดน้ำเสีย โดยนัยแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่กำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำของเทศบาลเมืองในการให้มีและบำรุงทางระบายน้ำและโดยนัยแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่ให้อำนาจราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายของตนเอง เพื่อจัดการสาธารณสุขและกำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการจัดการน้ำเสีย มีค้ำประกันไว้โดยตรง แต่รวมไว้ในเรื่องเหตุรำคาญ

การจัดการองค์การและการบริหาร

องค์ประกอบขององค์การ

- รูปแบบองค์การ

เทศบาลเมืองกาญจนบุรี เป็นองค์การบริหารในราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ในการประกาศเขตเทศบาลครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านเหนือและตำบลบ้านใต้ ขนาด 2.08 ตารางกิโลเมตร เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2479 และในระยะเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลหลายฉบับ ซึ่งในปัจจุบันเทศบาลอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยผลแห่งกฎหมายเทศบาลเป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การเปลี่ยนแปลงเขตฐานะการจัดตั้งและการยุบเลิกเทศบาลจะต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

โครงสร้างองค์การของเทศบาล แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาล และฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี²⁰ ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบขึ้นจากสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาทั้งสิ้น 18 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีบทบาทหน้าที่ในทางนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย เรียกว่า เทศบัญญัติ และหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาเทศบาล และเป็นกรรมการของสภาเทศบาลรวมทั้งการเปิดอภิปรายในที่ประชุมสภา โดยปกติแล้ว ในการประชุมสภาเทศบาล จะมีประธานสภาเทศบาล 1 คน และรองประธานสภาเทศบาลอีก 1 คน จากการเลือกของสมาชิกสภา

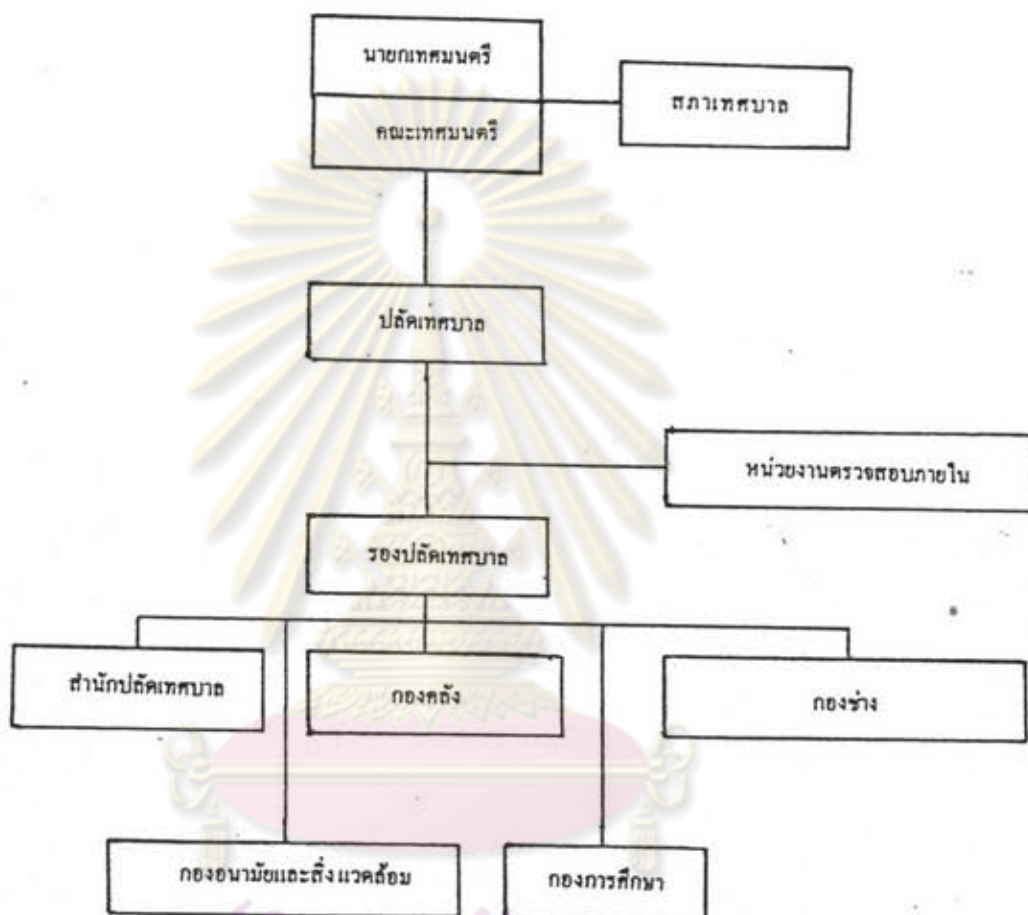
2. ฝ่ายบริหาร หรือคณะเทศมนตรี

ตามกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่นอีก 2 คน โดยมาจากการจัดตั้งของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามการแต่งตั้งนั้นในการบริหารงานของเทศบาลจะต้องมีเจ้าพนักงานประจำในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการเทศบาล (กท.) รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล โดยมีสายการบังคับบัญชาดลันกันไป มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้ากองรองบังคับบัญชา มีรองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วย และแบ่งส่วนงานออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล, กองคลัง, กองคลัง, กองการศึกษา, กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม, กองช่าง และหน่วยงานตรวจสอบภายใน

เทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และการให้มีน้ำสะอาดและการประปา การดำเนินการเกี่ยวกับโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียชุมชนในเขตเทศบาล จึงมีลักษณะที่รอบด้าน เนื่องจากพื้นที่โครงการระบบบำบัดน้ำเสียเป็นพื้นที่ให้บริการน้ำประปาด้วยนอกจากนั้น เทศบาลเมืองกาญจนบุรีเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียจากผู้บริหารได้ตามความตามมาตรา 66 (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยการตราเป็นเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียขึ้นมา

²⁰พระราชบัญญัติการเทศบาล พ.ศ.2496 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14, 17 กุมภาพันธ์ 2496.

แผนภูมิ ๑.๑ แสดงโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาญจนบุรี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา : เทศบาลเมืองกาญจนบุรี

- บุคลากร

ตามการแบ่งหน่วยงานปฏิบัติออกเป็นกองต่างๆ 4 กอง และ 1 สำนักงานนั้น เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ยังไม่มีหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งสามารถรับผิดชอบงานด้านดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียโดยตรง แต่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2 กอง คือ กองช่างและกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบุคลากรรวมทั้งสิ้น 119 คน ส่วนใหญ่สังกัดกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม (62.2%) แบ่งเป็นประเภทเจ้าพนักงาน 42% และลูกจ้าง 58%

วุฒิการศึกษาของบุคลากร ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับ ปวส., ปวช. 62% รองลงมาเป็นระดับปริญญาตรี 20% มัธยมศึกษา 10% และประถมศึกษา 8% ตามลำดับ พนักงานเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีอายุเฉลี่ย 40.8 ปี ระดับเงินเดือนเฉลี่ย 9,012.2 บาท และระยะเวลาทำงานเฉลี่ย 15.1 ปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรโดยทั่วไปแล้ว บุคลากรของเทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีสัดส่วนผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีค่อนข้างสูง รวมทั้งระดับเงินเดือนและระยะเวลาทำงาน โดยเฉลี่ยสูงกว่าระดับทั่วไป อย่างไรก็ตาม บุคลากรเหล่านี้ ไม่มีผู้ใดมีประสบการณ์ด้านการบำบัดน้ำเสียชุมชนเลย

ปัญหาองค์การและการบริหาร

การจัดรูปแบบองค์การของเทศบาลเมืองกาญจนบุรีเป็นการจัดโดยใช้รูปแบบโครงสร้างองค์การแบบผสม (Line and Staff Organization) ผสานกับโครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ (Committee) โดยโครงสร้างที่เป็นฝ่ายงานหลัก (line) ควบคุมการดำเนินงานภายใต้อำนาจตามสายการบังคับบัญชาโดยตรง โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมและการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ ส่วนโครงสร้างส่วนที่เป็นฝ่ายงานที่ปรึกษา (Staff) นั้น ได้ใช้รูปแบบคณะกรรมการมาทำหน้าที่ในส่วนนี้ โดยมีหน้าที่ด้านการวางแผนหรือออกกฎ ข้อบังคับเพื่อให้ฝ่ายงานหลักดำเนินการ และจะต้องให้คำแนะนำปรึกษาต่าง ๆ ด้วย

รูปแบบองค์การที่เทศบาลเมืองกาญจนบุรีใช้ นอกจากผู้บริหารหรือปลัดเทศบาลจะสามารถบริหารงานได้อย่างเด็ดขาดโดยสายการบังคับบัญชาแล้ว ยังสามารถระดมความคิดเห็นมาจากสภาเทศบาล ซึ่งช่วยให้คำแนะนำปรึกษาด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และวางแผนหรือออกกฎระเบียบการบริหารงานให้แก่ผู้บริหารด้วย อย่างไรก็ตาม องค์การในรูปแบบนี้มีข้อเสียที่เป็น

ตารางที่ ๑-1

ลักษณะของพนักงานกองช่างและกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม

ตำแหน่ง	วุฒิการศึกษา	อายุ	เพศ	เงินเดือน	ระยะเวลาทำงาน (ปี)	ประสบการณ์ ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ชุมชน
นักบริหารงานออกแบบ และก่อสร้าง (ผู้อำนวยการกองช่าง)	ปวส.	56	ชาย	23,170	32	ไม่มี
นักบริหารงานออกแบบ และก่อสร้าง (หัวหน้าฝ่ายการโยธา)	ปวส.	50	ชาย	16,060	26	ไม่มี
นักบริหารงานออกแบบ และก่อสร้าง (หัวหน้าฝ่ายแบบแผน และก่อสร้าง)	บธ.บ. (การจัดการ งานก่อสร้าง)	56	ชาย	16,740	19	ไม่มี
เจ้าพนักงานธุรการ	นบ.	40	ชาย	9,740	14	ไม่มี
เจ้าหน้าที่ธุรการ	ม.ศ.5	34	หญิง	6,460	14	ไม่มี
วิศวกรโยธา	วศ.บ. (โยธา)	44	ชาย	13,660	12	ไม่มี
วิศวกรโยธา	คอ.บ. (วิศวกรรมโยธา)	39	ชาย	9,290	17	ไม่มี
ช่างโยธา	ปวส.	40	ชาย	9,290	15	ไม่มี
สถาปนิก	สศ.บ.	38	ชาย	9,290	8	ไม่มี
ช่างโยธา	ปวส. (ช่างก่อสร้าง)	33	ชาย	6,160	8	ไม่มี
ช่างศิลป์	ปวช. (วิจิตรศิลป์)	37	ชาย	7,660	14	ไม่มี
ช่างโยธา	อนุปริญญา (การก่อสร้าง)	42	ชาย	6,160	13	ไม่มี
ช่างโยธา	ปวส.	52	ชาย	14,220	27	ไม่มี
ช่างโยธา	ปวส.	51	ชาย	11,090	22	ไม่มี
ช่างโยธา	อนุปริญญา	53	ชาย	9,800	18	ไม่มี
ช่างโยธา	ปวช. (การก่อสร้าง)	34	ชาย	5,860	7	ไม่มี
ช่างไฟฟ้า	ปวช.	38	ชาย	7,970	12	ไม่มี
พนักงานขับรถ	ป.4	59	ชาย	8,620	23	ไม่มี

ตำแหน่ง	วุฒิการศึกษา	อายุ	เพศ	เงินเดือน	ระยะเวลา ทำงาน (ปี)	ประสบการณ์ บำนาญ เกษียณ
เจ้าหน้าที่ส่วนสาธารณสุข	ม.ศ. 6	35	ชาย	7,940	13	ไม่มี
พนักงานขับรถยนต์	ป. 4	43	ชาย	8,620	21	ไม่มี
พนักงานขับรถยนต์	ป. 4	47	ชาย	7,360	22	ไม่มี
ช่างเครื่องยนต์	ปวส. (ช่างยนต์)	32	ชาย	7,060	8	ไม่มี
นายช่างโยธา	ปวส. (ช่างโยธา)	42	ชาย	11,420	14	ไม่มี
นักบริหารงานสาธารณสุข (หัวหน้าฝ่ายบริหารงาน สาธารณสุข)	พนักงานอนามัย	51	ชาย	11,420	20	ไม่มี
เจ้าพนักงานธุรการ	ประกาศนียบัตร ชั้นปีที่ 2	42	หญิง	8,840	18	ไม่มี
เจ้าหน้าที่ธุรการ	ม.ศ. 5	34	หญิง	6,160	14	ไม่มี
เจ้าหน้าที่ธุรการ	ร.บ	38	หญิง	6,460	13	ไม่มี
เจ้าหน้าที่ธุรการ	ม.ศ. 3	39	หญิง	6,160	17	ไม่มี
เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด	ม.ศ. 3	34	หญิง	6,160	13	ไม่มี
เจ้าพนักงานสุขาภิบาล	นายสิบ เสนารักษ์	41	ชาย	9,740	23	ไม่มี
เจ้าพนักงานสุขาภิบาล	ประกาศนียบัตร เจ้าพนักงาน สาธารณสุข	25	ชาย	5,560	4	ไม่มี
เจ้าพนักงานสาธารณสุข ชุมชน	ม.ศ. 6 ผดุงครรภ์	54	หญิง	7,570	15	ไม่มี
เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ชุมชน	พนักงาน อนามัย	46	ชาย	6,830	12	ไม่มี
เจ้าพนักงานสาธารณสุข ชุมชน	เจ้าหน้าที่ สาธารณสุข	38	ชาย	6,160	9	ไม่มี
เจ้าพนักงานสาธารณสุข	ผู้ช่วยพยาบาล	33	หญิง	6,460	13	ไม่มี
พนักงานขับรถยนต์	ป. 4	57	ชาย	9,330	33	ไม่มี
เจ้าพนักงานสาธารณสุข ชุมชน	ผดุงครรภ์ อนามัย	42	หญิง	6,830	9	ไม่มี

ตารางที่ 5.2

จำนวนบุคลากรประเภทต่าง ๆ ของกองช่างและกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม

ประเภท	กองช่าง	กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม	รวม
พนักงานสามัญ	20	26	46
พนักงานวิสามัญ	3	1	4
ลูกจ้างประจำ	22	47	69
รวม	45	74	119

ที่มา : เทศบาลเมืองกาญจนบุรี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อุปสรรคต่อการบริหารระบบระบายน้ำทิ้ง กล่าวคือ

1. การบริหารงานของเทศบาลมีลักษณะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งฝ่ายบริหารมาจากกระบวนการประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง มีหน้าที่บริหารงานและกำหนดนโยบายต่าง ๆ การบริหารงานตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการวางโครงการในพื้นที่

2. โครงสร้างองค์การของเทศบาล ยังไม่มีส่วนงานที่รับผิดชอบงานบำบัดน้ำเสียโดยตรง งานสุขาภิบาลส่วนใหญ่รวมอยู่กับกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม และงานเกี่ยวกับวิศวกรรมและงานโยธารวมอยู่กับกองช่าง ซึ่งเมื่อมีความจำเป็นต้องรับผิดชอบงานบำบัดน้ำเสียทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการแบ่งงานตามสายการบังคับบัญชา และการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ

3. ระบบระบายน้ำทิ้งของเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรีตามที่วางโครงการไว้เป็นระบบที่ต้องการผู้ชำนาญการเพื่อควบคุมกลไกการทำงานที่ซับซ้อน แต่เทศบาลไม่มีบุคลากรดังกล่าวโดยเฉพาะงานเทคนิคและวิศวกรรมนั้น จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ไม่พอเพียงกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ประการสำคัญคือ รูปแบบของเทศบาลขาดการจัดบุคลากรให้ทำงานตามความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

ในการเสนอรายงานความเหมาะสมของโครงการนี้ กลุ่มบริษัทที่ปรึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะ การจัดองค์การบริหารงานบำบัดน้ำเสียชุมชนผ่านกรมโยธาธิการโยธาท้องถิ่นเทศบาลให้มีการปรับปรุงองค์การบริหาร โดยจัดตั้งกองช่างสุขาภิบาลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหน่วยงานของเทศบาล เพื่อรองรับการดำเนินงานบำบัดน้ำเสียชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม และวัสดุอุปกรณ์ด้านรักษาความสะอาดจากกองอนามัยและสิ่งแวดล้อมมาขึ้นกับกองช่างสุขาภิบาลด้วย เพื่อให้กองอนามัยและสิ่งแวดล้อมสามารถทำหน้าที่ด้านบริหารสาธารณะสุขและการป้องกันโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กองช่างสุขาภิบาลมีรูปแบบการจัดองค์การภายในเป็น 4 ส่วน คือ ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย, ฝ่ายกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล, งานการคลัง และงานธุรการ

ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย

มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานแบบแผนและก่อสร้าง, งานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย, งานบำรุงรักษาและ

ซ่อมแซม และงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

งานแบบแผนและก่อสร้าง มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- งานออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับอาคาร โรงแรม สถานประกอบการ ฯลฯ

- งานออกแบบก่อสร้างระบบการระบายทั่วไป เช่น ท่อทางระบายน้ำฝน หรือน้ำทิ้ง

- งานควบคุมระบบบำบัดน้ำเสียของโรงบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพ และมีน้ำทิ้งตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง

- งานวิจัยและประเมินผล การจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสีย ให้บริการข้อมูลสถิติที่จำเป็นต่อการวางแผน การศึกษาวิเคราะห์การเจริญเติบโตของประชากรจำนวนผู้ขออนุญาตต่อท่อเชื่อม การจัดเก็บรายได้ รวมทั้งการติดตามผลและการประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานฝ่าย

- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- งานรับน้ำเสียจากอาคาร สถานประกอบการต่าง ๆ ในเขตควบคุมการบำบัดน้ำเสียเข้าระบบบำบัดน้ำเสีย

- งานตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียของอาคาร สถานประกอบการ มิให้ปล่อยน้ำเสียทำลายสภาพแวดล้อมของธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คู คลอง ที่สาธารณะ รวมทั้งการปล่อยน้ำทิ้งลงท่อสาธารณะ โดยมิได้รับอนุญาต

- งานรับเรื่องราวคำร้องขอขออนุญาตต่อท่อเชื่อมน้ำเสียหรือน้ำทิ้ง การตรวจสอบเอกสาร รวมทั้งการสำรวจท่้างแนวท่อและประมาณการจำนวนผู้ขออนุญาต

- งานประเมินอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำบัดน้ำเสียขอต่อท่อเชื่อมน้ำเสีย-น้ำทิ้ง รวมทั้งการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ขออนุญาตต่อท่อเชื่อม

- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม เครื่องยนต์ เครื่องจักรกล อุปกรณ์ไฟฟ้า
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย

- งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมอาคาร สถานที่ โรงบำบัดน้ำเสีย ท่อน้ำเสีย
ท่อระบายน้ำฝน ท่อระบายน้ำกักเก็บ และท่อน้ำทิ้ง

- งานดูแลรักษาความสะอาดบ่อบำบัดน้ำเสีย

- งานทำความสะอาด ล้างลอกท่อ รางระบายน้ำเสีย น้ำฝน หรือน้ำทิ้ง

- งานตัดกษยะานบ่อสูบน้ำเสีย บ่อพัก และบ่อดักไขมัน

- งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- งานตรวจสอบวิเคราะห์คุณภาพน้ำจากโรงบำบัดน้ำเสียและแหล่งน้ำตาม
ธรรมชาติ แหล่งน้ำต่าง ๆ

- ควบคุมการเติมคลอรีนหลังจากบำบัดน้ำเสีย จากโรงบำบัดน้ำเสียในน้ำ
เสียจากแหล่งอื่น ๆ

- ควบคุมการใช้น้ำสารเคมีต่าง ๆ ในระบบบำบัดน้ำเสีย

- ตรวจสอบ วิเคราะห์คุณภาพน้ำเสีย-น้ำทิ้งจากสถานประกอบการของ
เอกชนรายที่นำส่งเสียหรือประชาชนร้องขอ

- งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ฝ่ายกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
งาน เครื่องจักรกลและซ่อมบำรุงและงานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มีหน้าที่

- กำจัดมูลฝอยและควบคุมสถานที่กำจัดมูลฝอย

- กำจัดสิ่งปฏิกูล ตามหลักวิชาการสุขาภิบาล

- งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานเครื่องจักรกล และซ่อมบำรุง มีหน้าที่
- ปฏิบัติงานกระบวนการเดินเครื่องมือ เครื่องจักรกล เครื่องจักรโรงงาน
รวมทั้งอุปกรณ์ไฟฟ้า

- ซ่อมแซมบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และ เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มีหน้าที่
- ควบคุมโรงงานและห้องทดลอง
- งานอาคารสถานที่
- งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับ
- งานจัดเก็บรายได้
- งานการเงินและบัญชี
- งานพัสดุ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานธุรการ
มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของกองหรือฝ่ายและงาน ดังต่อไปนี้

- งานสารบรรณ
- งานดูแล รักษา จัดเตรียม ประสานงาน และให้บริการเรื่องสถานที่
วัสดุ อุปกรณ์ ติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ

- งานประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีและ
พนักงานเทศบาล

- งานตรวจสอบแสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารสำคัญของทางราชการ
- งานรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ
- งานขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ
- งานจัดทำคำสั่งและประกาศ

- งานรับเรื่องราวร้องทุกข์และร้องเรียน
- งานพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน ลูกจ้าง และการให้บำเหน็จ

ความชอบ

- งานการลาพักผ่อนประจำปีและการลาอื่น ๆ
- งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์นั้น เสนอให้มีบุคลากรผู้ชำนาญการใน 6 ตำแหน่ง คือ วิศวกรรมสาขาวิชาการ, ช่างโยธา, ช่างไฟฟ้า, ช่างเครื่องกล, นักเคมี และช่างสาขาวิชาการ เพื่อรับผิดชอบในงานของระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งบุคลากรดังกล่าวมีคุณสมบัติตามระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรม ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ควบคุมดูแล และผู้ปฏิบัติงานประจำเครื่องระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ.2528 พร้อมทั้งจัดให้มีห้องปฏิบัติการวิเคราะห์คุณภาพน้ำในโรงงานบำบัดน้ำเสีย และการตรวจสอบน้ำทิ้งของเอกชน ซึ่งห้องปฏิบัติการและผู้ควบคุมควรมีคุณสมบัติตามระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าด้วยห้องปฏิบัติการวิเคราะห์เอกชน

นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา ได้เสนอให้เทศบาลกำหนดการบำบัดน้ำเสียชุมชนไว้บนแผนพัฒนาของเทศบาล เพื่อให้งานบำบัดน้ำเสียดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารของท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งการจัดรูปแบบองค์กรตามที่เสนอนี้ เป็นการปรับโครงสร้างในส่วนที่เป็นฝ่ายงานหลัก (Line) ให้เป็นแบบแบ่งแยกหน้าที่ (Functional Organization) แต่ส่วนอื่นยังคงไว้เช่นเดิม

การจัดรูปแบบองค์กรโดยแทนที่ฝ่ายงานหลักด้วยรูปแบบแบ่งแยกหน้าที่ สามารถแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วคล่องตัว และมีผู้รับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งมีการใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านอย่างเต็มที่แต่อย่างไรก็ดี รูปแบบนี้ มีปัญหาด้านการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชาจากการที่แบ่งแยกความรับผิดชอบออกตามลักษณะเฉพาะของงาน ทำให้มีผู้บังคับบัญชาของฝ่ายต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และแต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวที่เด็ดขาด ซึ่งเป็นการลดอำนาจบังคับบัญชาที่ศูนย์กลางลง และขัดแย้งกับโครงสร้างอำนาจของเทศบาลซึ่งเป็นการภาครัฐ ที่จะต้องควบคุมการดำเนินการอย่างใกล้ชิดด้วยสายการบังคับบัญชา

การจัดรูปแบบขององค์การและการบริหารในสายการบังคับบัญชา และการ
ดำเนินการส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ จะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและ
ความคล่องตัวเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายโครงการที่วางไว้ สำหรับการดำเนินการแก้ไข
ปัญหาน้ำเสียโดยการชำระระบบบำบัดน้ำเสียนั้น ยังมีปัญหาอุปสรรคอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะปัญหา
เกี่ยวกับการจัดองค์การบริหารและขอบเขตความรับผิดชอบขององค์การ รวมถึงการปฏิบัติงาน
ของบุคลากรต่าง ๆ ความเห็นจากการสัมมนาเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการน้ำเสียชุมชน ซึ่ง
จัดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2530 ชี้ว่า

เนื่องมาจากการที่องค์การบริหารหรือจัดการจริง ๆ ยังไม่มีความพร้อม
ขาดนโยบายและแนวทางหรือมาตรการที่แน่ชัด ตลอดทั้งแผนการดำเนินงานขาดลำดับความสำคัญ
ของโครงการ หรือแผนงานในหน่วยงานส่วนท้องถิ่นบางหน่วยหรือบางเทศบาลนั้นก็ขาดบุคลากร
หรือเจ้าหน้าที่ที่จะมารับผิดชอบหรือดำเนินการในเรื่องนี้ บางเทศบาลอาจมีระบบกำจัดน้ำเสีย
แต่ก็ไม่รู้จะเริ่มต้นอย่างไร บางแห่งจะมีระบบกำจัดน้ำเสียแล้ว ก็ยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากร
หรือยังไม่มีหน่วยงานหรือองค์การรองรับ เนื่องจากในอดีตเราไม่เคยมีการดำเนินการในเรื่องนี้
ยังไม่มีแนวคิดในการบริหารจัดการเรื่องน้ำเสียชุมชนที่แน่ชัด²¹ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเรื่อง
ขององค์การที่รับผิดชอบหรือดำเนินการในการจัดให้มีระบบกำจัดน้ำเสียชุมชนนั้น ยังมีปัญหาจึงทำ
ให้ยังไม่มีผลการดำเนินงานในด้านนี้

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำเสีย ควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน
ต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติและสมบัติสาธารณะ และมีการแบ่งส่วนภาระหน้าที่ตาม
ขอบเขตความรับผิดชอบและขีดความสามารถของแต่ละฝ่ายแต่ละองค์การ ประกอบด้วย "รัฐ"
ในฐานะองค์การรับผิดชอบที่ดำเนินการด้านการบริหารการปกครอง, "ประชาชน" ในฐานะเจ้า
ของร่วมกัน และผู้ใช้สอยทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ และการดำเนินชีวิต
ประจำวัน และ "เอกชน" ในฐานะผู้มีความพร้อมด้านความรู้ ประสบการณ์ และเทคนิควิธีการ
ต่าง ๆ รวมทั้งทุนในการดำเนินการรักษาสิ่งแวดล้อม

²¹สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, รายงานการสัมมนาแนวทางการบริหารจัดการ
น้ำเสียชุมชน, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, หน้า 100.

สำหรับภาครัฐมีบทบาทหน้าที่เป็น "...ผู้ประสานงานและวางแผน ตลอดจนถึงติดตามความเคลื่อนไหวของกิจกรรมต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแผน ไม่ให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้นได้ ขณะเดียวกัน รัฐบาลต้องดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างที่เป็นไปเพื่อส่วนรวมที่ดี หรือที่ส่วนอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจทำไม่ได้ก็ดี เช่น การป้องกันประเทศ, การศึกษาและสาธารณสุข สาธารณูปการบางอย่าง เป็นต้น... เพื่อประโยชน์ของประชากรโดยส่วนรวมทั้งหมดของประเทศ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการสร้างสวัสดิการสูงสุด (Welfare Maximization) ซึ่งก็คือการสร้างความกินดีอยู่ดีแก่ประชากรทั้งหมดนั่นเอง และจะไม่มีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรสูงสุด (Profit Maximization) เหมือนกับปรัชญาของหน่วยธุรกิจ..."²²

ระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน เทศบาลเมืองกาญจนบุรีนี้ราชการบริหารส่วนกลางโดยกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลเมืองกาญจนบุรี โดยกรมโยธาธิการรับผิดชอบตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาความเหมาะสมของโครงการ กระทั่งการก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียแล้วเสร็จ แล้วทำการส่งมอบงานให้กับเทศบาลเมืองกาญจนบุรีทำหน้าที่ในด้านการดำเนินการและบำรุงรักษา (Operation and Maintenance) ซึ่งกลุ่มบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งเป็นเอกชนผู้ชำนาญการด้านบำบัดน้ำเสีย ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์การและการบริหารให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น 1 หน่วยงาน คือ "กองช่างสุขาภิบาล" โดยให้เป็นกองหนึ่งในสายการบังคับบัญชาของเทศบาลเมืองกาญจนบุรี

การที่เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน เท่ากับเป็นการมอบภารกิจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้กับรัฐ ประกอบกับการที่เทศบาลเป็นหน่วยงานรัฐที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นองค์การทางการปกครอง ที่สามารถตรากฎหมายของตนเอง รวมทั้งมีฐานะ เป็นนิติบุคคลและมีคลังเป็นของตนเองด้วย จึงมีอิสระและความคล่องตัวมากในการดำเนินการต่าง ๆ ในระดับหนึ่งเมื่อแก้ปัญหาด้านบุคลากร และการแบ่งสายงานเป็นกองช่างสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องใช้บุคลากรผู้มีความชำนาญพิเศษแล้ว เทศบาลน่าที่จะจัดการระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชนได้ดี

²² เทียนฉาย กิระนันท์, "การวางแผนและจัดทำโครงการของรัฐ" รวมบทความทาง การประเมินโครงการ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) หน้า 3.

แต่ทั้งนี้ โดยเหตุผลที่ว่าเทศบาลนั้น บริหารโดยพรรคการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับเสียงข้างมาก และสรรหาสมาชิกสภาจัดตั้งเป็นคณะเทศมนตรี ท้าหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในเขตเทศบาล หากคณะเทศมนตรีได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว สมาชิกสภามีมติไม่ยอมรับการเสนอร่างดังกล่าว กรณีคณะเทศมนตรีลาออกจากตำแหน่ง การบริหารงานจึงไม่มีความต่อเนื่อง และทำให้เกิดความชะงักงันสำหรับโครงการบางโครงการซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการในระยะยาวดังเช่นโครงการระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน

นอกจากนั้น การดำเนินการระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน ต้องคำนึงถึงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่เป็นสำคัญ แต่ขอบเขตพื้นที่ด้านปกครอง หรือขอบเขตพื้นที่ในอำนาจขององค์การปกครอง ถูกกำหนดขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านรัฐศาสตร์ ซึ่งอาจมีขนาดไม่เท่ากับขอบเขตพื้นที่โครงการและเป็นผลให้องค์การ และการบริหารของพื้นที่เกี่ยวเนื่องเกิดปัญหาการประสานงานขึ้นได้ สำหรับเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรีนี้ พื้นที่โครงการระยะแรกได้รวมเอาพื้นที่บางส่วนของเขตตำบลท่าล้อ ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้สุดเขตเทศบาลไว้ในพื้นที่โครงการด้วย ซึ่งพื้นที่นี้เป็นเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความหมายของพื้นที่ จะเห็นว่า "...เมื่อมนุษย์กำหนดความหมายสิ่งหนึ่งขึ้นมา ก็มักสร้างกฎเกณฑ์ หรือค่านิยมที่พึงปฏิบัติต่อสิ่งนั้นไว้ด้วย ซึ่งมีผลต่อความรู้สึกนึกคิด พฤติกรรม และชีวิตทางสังคม..."²³ และ "...ความแตกต่างกันของภูมิศาสตร์ซึ่งอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการایشพื้นที่, ผิวโลก, การเปลี่ยนความหมายหรือตีความ มีผลหรือมีความสัมพันธ์กับความเปลี่ยนแปลงของความรับรู้ และปฏิบัติของมนุษย์..."²⁴ ดังนั้น การที่พื้นที่โครงการเป็นพื้นที่ในเขตอำนาจปกครองที่หล่อมกันอยู่ขององค์การและการบริหารชุด หรือมากกว่าขึ้นไป การดำเนินการในสภาพการณ์เช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งแย่งงาน ไม่ประสานงาน รวมทั้งความล่าช้าอันเนื่องมาจากการประสานงานที่ไม่เป็นระบบ

²³ รัชชัย วิมลจกุล. ประวัติศาสตร์การสร้างตัวตน. เอกสาร ประกอบการสัมมนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528. หน้า 130

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ การออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรี และการมีพื้นที่โครงการในเขตอำนาจปกครองมากกว่า 1 องค์การขึ้นไป ทำให้ไม่สมควรที่จะให้เทศบาลเป็นองค์การบริหารในโครงการระบบระบายน้ำทั้งของเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี แม้ว่าเทศบาลเป็นองค์การประชารูปแบบหนึ่ง ที่มาจากการเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตย และเป็นองค์การรัฐที่ใช้อำนาจรัฐในการปกครอง รวมทั้งได้เสนอจัดตั้งกองช่างสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ชำนาญการให้รับผิดชอบโครงการดังกล่าว ก็ตาม

ข้อเสนอแนะการจัดรูปแบบองค์การ

การบำบัดน้ำเสียนั้น มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของชุมชนอย่างสม่ำเสมอ แต่แตกต่างจากสาธารณูปโภคชนิดอื่น เช่น น้ำประปาหรือไฟฟ้า เนื่องจากการบำบัดน้ำเสีย ทำหน้าที่ขจัดมลภาวะของน้ำภายหลังการรั่วที่ถูกระบายลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะ และผลของโครงการปรากฏต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน และระบบนิเวศน์ในลักษณะที่เป็นสภาพแหล่งน้ำที่สะอาดปราศจากมลพิษ โดยที่แหล่งน้ำเป็นสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ และเป็นทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของประชาชน การกิจในการดูแลรักษาแหล่งน้ำ จึงควรเป็นภารกิจร่วมกันของทุกคน และในการดำเนินการเพื่อพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควรมีการแบ่งสรรความรับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

แม้ว่า "...ในหลักการแล้ว สิ่งที่รัฐพึงเข้ามาจัดดำเนินการเสียเอง ควรเป็นกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปโดยส่วนรวม เช่น การป้องกันประเทศ หรือกิจการซึ่งต้องใช้การระดมทุนอย่างมหาศาล และหากให้หน่วยธุรกิจเอกชน ดำเนินการก็อาจเกิดการผูกขาดในอนาคต ซึ่งจะกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศได้..."²⁵ แต่รัฐสามารถแบ่งสรรภารกิจบางส่วนให้กับเอกชนและประชาชน ภายในขอบเขตที่กำหนดได้ เฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในวง

²⁵ทัศนีย์ ลักษณะวิชนรัชและคณะ, "ปัญหาสิ่งแวดล้อม : การจัดการและเพิ่มผลผลิตในการให้บริการชุมชนเมือง" คุณภาพชีวิตของคนเมืองหลวง. เอกสารประกอบการสัมมนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยมหิดล (กรุงเทพฯ : ไม้ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2533), หน้า 189

กว้าง และการบังคับนำเสียซึ่งเป็นวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพยิ่งวิธีการหนึ่ง จัดเป็นงานสวัสดิการสังคมที่สำคัญอย่างหนึ่งด้วย

นอกจากนั้น "...การสวัสดิการสังคมถือว่าเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง (Social Welfare Enterprise) ที่ควรจัดทำในรูปแบบของ 'องค์การ' (Organization) เป็นความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Public Sectors), หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sectors) และองค์การประชาชนแบบอาสาสมัคร (Volunteer or not-for-profit Organization) และด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อมีการจัดตั้งเป็นองค์การความร่วมมือแบบเป็นทางการ (formal Organization) แล้วจะสามารถวางแผนงาน และจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (large scale) ครอบคลุมทั้งสังคม และรวบรวมผู้มีความรู้ความชำนาญและทักษะหลากหลายด้านในการจัดการกับปัญหาทั้งระดับบุคคล และสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้ย่นระยะเวลา และขั้นตอนในการแก้ปัญหาของสังคมที่สลับซับซ้อนลงไปได้..."²⁶

องค์การที่รัฐ ประชาชน เอกชน มีส่วนร่วมในการประสานรับผิดชอบร่วมกันนี้ ผลสำเร็จของงาน นอกจากจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ยังทำให้เกิดเอกภาพระหว่างรัฐ กับประชาชนด้วย

ดังนั้น "...เมื่อยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับบริการสังคมที่จัดให้มีขึ้นในชุมชนหนึ่ง ๆ นั้น ประชาชนย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องพึงปฏิบัติร่วมด้วย โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's participation) นั้น จะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นคิดที่จะให้บริการชุมชนอะไรบ้าง ร่วมกันคิดวิเคราะห์ถึงเหตุผลและผลของปัญหา เลือกแนวทางจะแก้ไขป้องกันปัญหาร่วมกัน มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบในโครงการ ที่จะจัดทำร่วมกัน และมีการประเมินผลปรับปรุงแก้ไขปัญหาลงสู่การปฏิบัติของร่วมกัน..."²⁷ การจัดตั้งองค์การร่วมรัฐ ประชาชน เอกชน จึงทำให้ "...ประชาชนไม่เพียงแต่จะอยู่ในฐานะเป็นผู้รับบริการ (Consumers) เท่านั้น แต่ยังอยู่ในฐานะเป็นผู้ให้บริการ (Providers) ได้ด้วย เช่น ประชาชนที่รวมตัวกันอยู่เป็นองค์การประชาชน หรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ประกอบการอย่างใดอย่างหนึ่ง ประชาชนทั้งสองประเภทนี้ จึงอยู่ในฐานะของผู้ที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัด

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

บริการชุมชนเมืองได้..."²⁸

ทั้งนี้ ในการจัดตั้งองค์การร่วม รัฐ ประชาชน เอกชน เพื่อบริหารโครงการบำบัดน้ำเสียนั้น เนื่องจากต้องใช้งบลงทุนและค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการและบำรุงรักษาเป็นจำนวนมาก จึงอาจกำหนดให้ประชาชนในฐานะของผู้รับบริการ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายบางส่วนในรูปของค่าธรรมเนียม ซึ่งกำหนดขึ้นจากอัตราที่เป็นธรรม หรืออาจร่วมลงทุนในรูปของการถือหุ้น หรือมีส่วนในการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งการบริหารการเงินเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียนั้น เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยว่า "...รูปธรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชน ยกตัวอย่าง เช่น การมีผู้แทนประชาชนในรูปของคณะกรรมการ เข้าร่วมพิจารณาประชุมปรึกษาหารือในการจัดโครงการบริการชุมชนต่าง ๆ การออกเสียงประชามติ การเข้าร่วมลงทุนหรือเป็นหุ้นส่วนของภาคเอกชน การเสียภาษี เป็น..."²⁹

องค์การบริหารระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชนเป็นองค์การความร่วมมือรัฐ ประชาชน เอกชน ซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่โครงการที่รับผิดชอบ ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางในรูปขององค์การพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารการจัดการน้ำเสียชุมชนและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ และป้องกันปัญหามลภาวะอันอาจเกิดขึ้น รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินนโยบายพัฒนาพื้นที่ด้านกิจการสาธารณสุขและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้และกำไร และระดมทุนในรูปแบบต่าง ๆ ภายในขอบเขตของกฎหมายเพื่อจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ข้อเสนอแนะการจัดตั้งองค์การบริหารระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- การจัดรูปแบบองค์การบริหารระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน
 - การ จัดรูปแบบองค์การบริหารระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน อาศัยหลักการจัดรูปแบบองค์การ ตามหลักของความเหมาะสม หรือ Contingency/Situational Models โดยมีสาระสำคัญ คือ การจัดรูปแบบองค์การพิจารณาจากประเภทขององค์การหรือ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

หน้าที่ขององค์กรนั้น และระบบการบริหารหรือการจัดการขององค์กรนั้น องค์กรที่ดีจะต้องสามารถเลือกรูปแบบการจัดองค์กรได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจใช้เป็นรูปแบบเดียวหรือหลายรูปแบบผสมกันได้

รูปแบบขององค์กรโดยทั่วไปมี 5 รูปแบบ ได้แก่

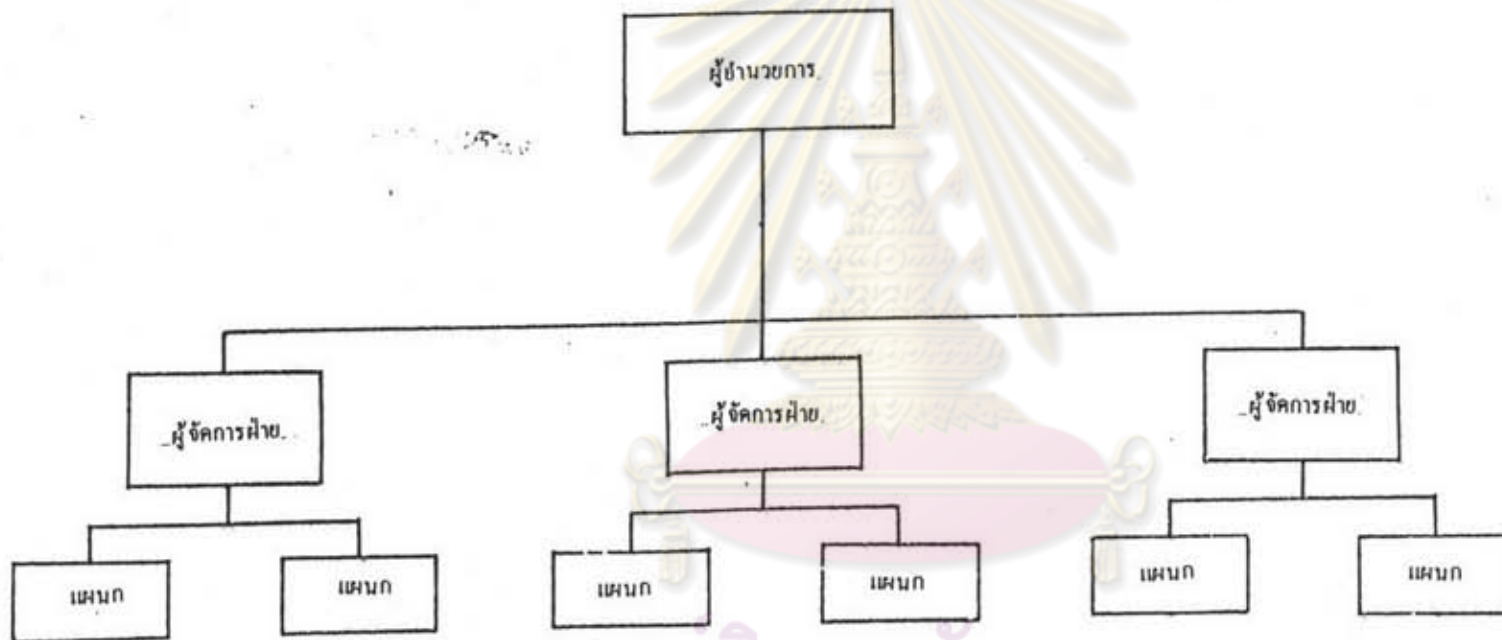
- โครงสร้างองค์กรแบบงานหลัก (Line Organization)
- โครงสร้างองค์กรแบบแบ่งแยกหน้าที่ (Functional Organization)
- โครงสร้างองค์กรแบบผสม (Line and Staff Organization)
- โครงสร้างองค์กรแบบคณะกรรมการ (Committee Type)
- โครงสร้างองค์กรแบบเมทริกซ์ (Matrix Organization)

รูปแบบของค์การบริหารระบบระบายนํ้าทิ้งชุมชนเป็นการผสมผสานรูปแบบของค์การ 4 รูปแบบ เพื่อให้การบริหารองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหานํ้าเสียของชุมชนตามที่ตั้งไว้ โดยนํ้าเอารูปแบบของค์การที่มีข้อดีข้อเสียต่าง ๆ มาจัดวางตามหลักของความเหมาะสม ซึ่งพิจารณาจากการแก้ปัญหาคือข้อเสียของรูปแบบของค์การหลัก โดยการนำข้อดีของอีกรูปแบบของค์การหนึ่งให้สอดคล้องกัน การจัดรูปแบบของค์การ สายการบังคับบัญชาและการบริหารงานภายในโครงสร้างของค์การ มีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ใช้โครงสร้างของค์การแบบผสม (Line and Staff Organization) เป็นโครงสร้างถาวร ซึ่งแบ่งผู้ปฏิบัติงานออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายงานหลัก (Line) มีสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และมีฝ่ายงานที่ปรึกษา (Staff) ทําหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษาแนะนำต่าง ๆ

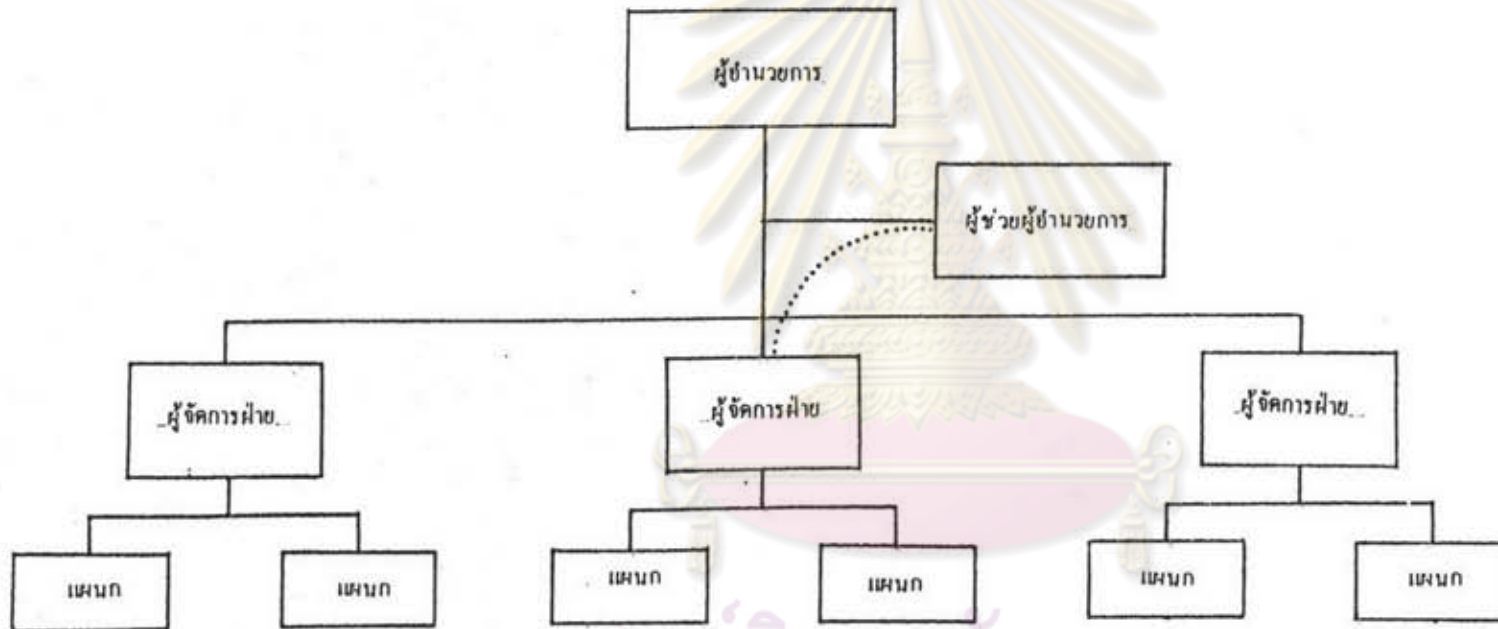
ตามโครงสร้างนี้ ผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายในสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมตรวจสอบ และติดต่อระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชามีความคล่องตัว รวมทั้งการปฏิบัติงานด้วยการสนับสนุนจากฝ่ายงานที่ปรึกษา ทําให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน และลดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานด้วย โครงสร้างนี้ มีข้อเสียจากการไม่ประสานงานหรือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายงานหลักและฝ่ายงานที่ปรึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับเดียวกัน

แผนภูมิ 5.2 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การแบบงานหลัก



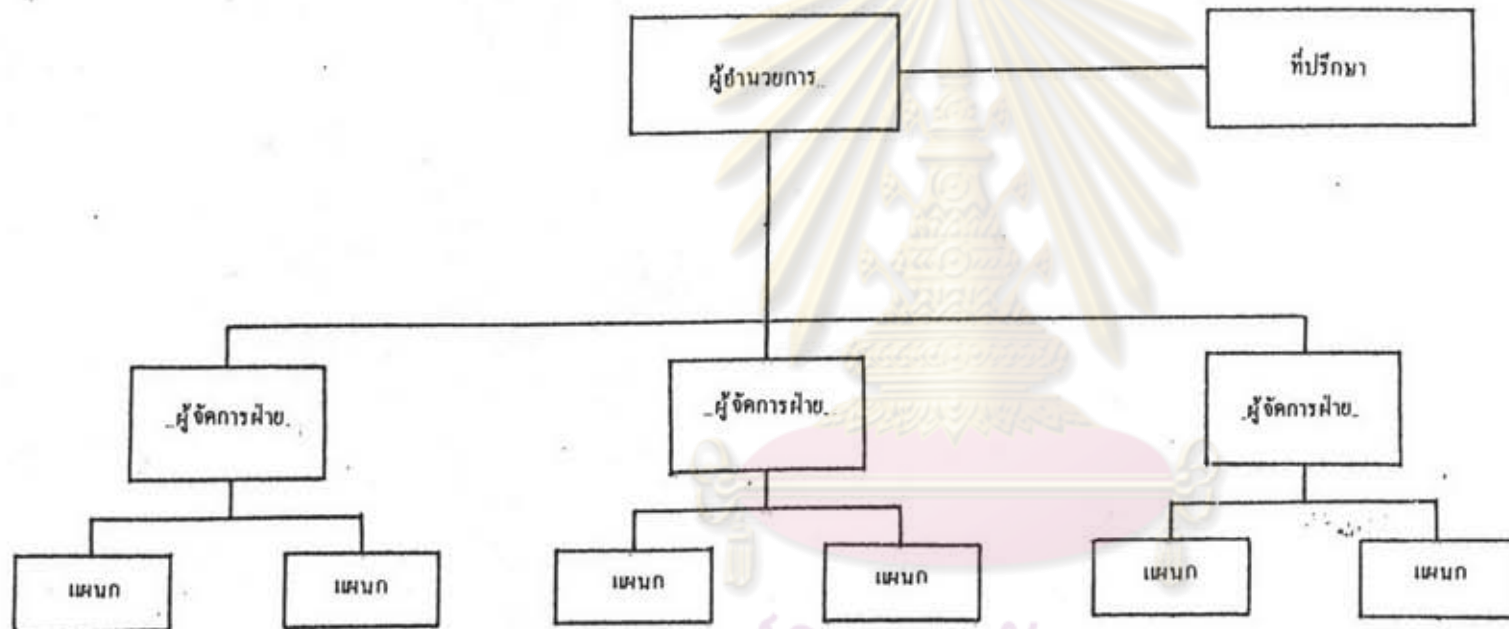
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 5.3 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การแบบแบ่งแยกหน้าที่



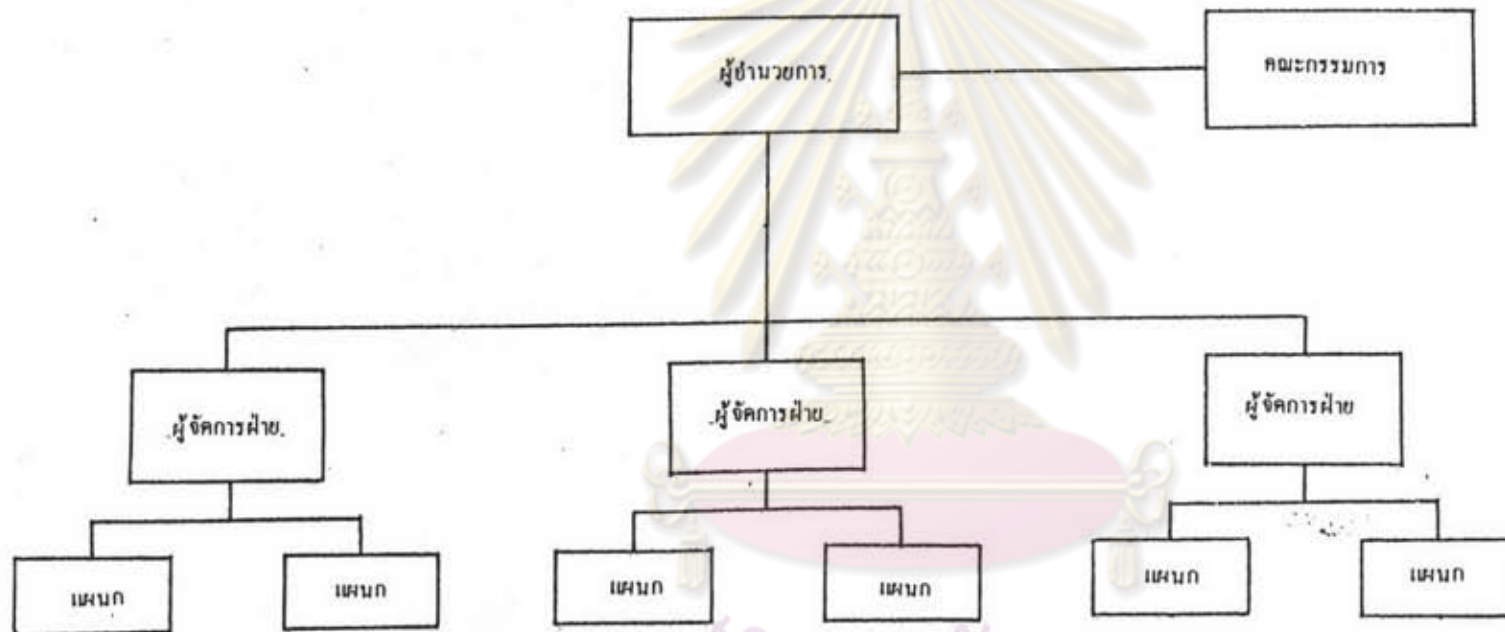
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 5.4 แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรแบบผสม



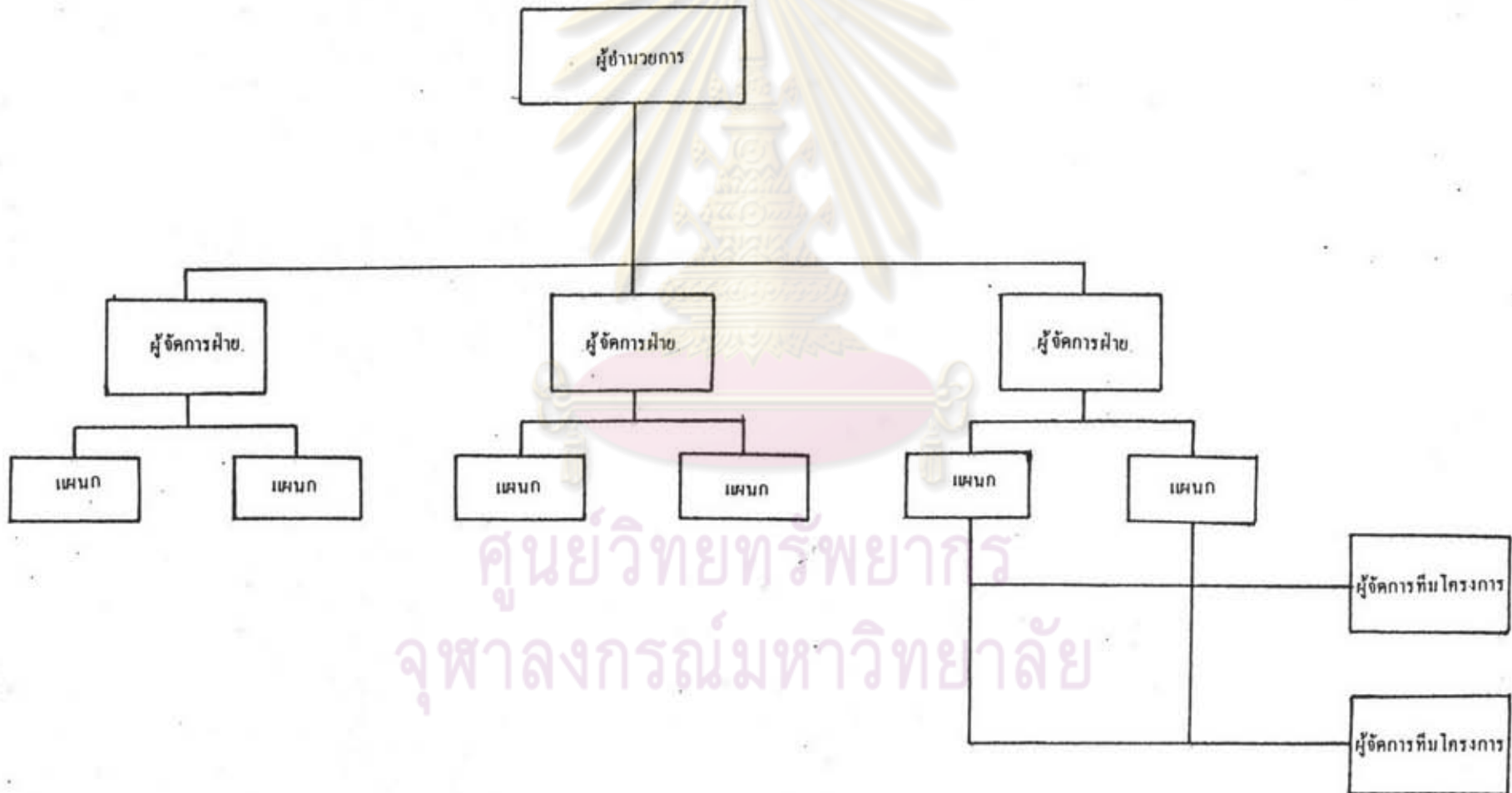
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 5.5 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 5.6 . แสดงการจัด โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์



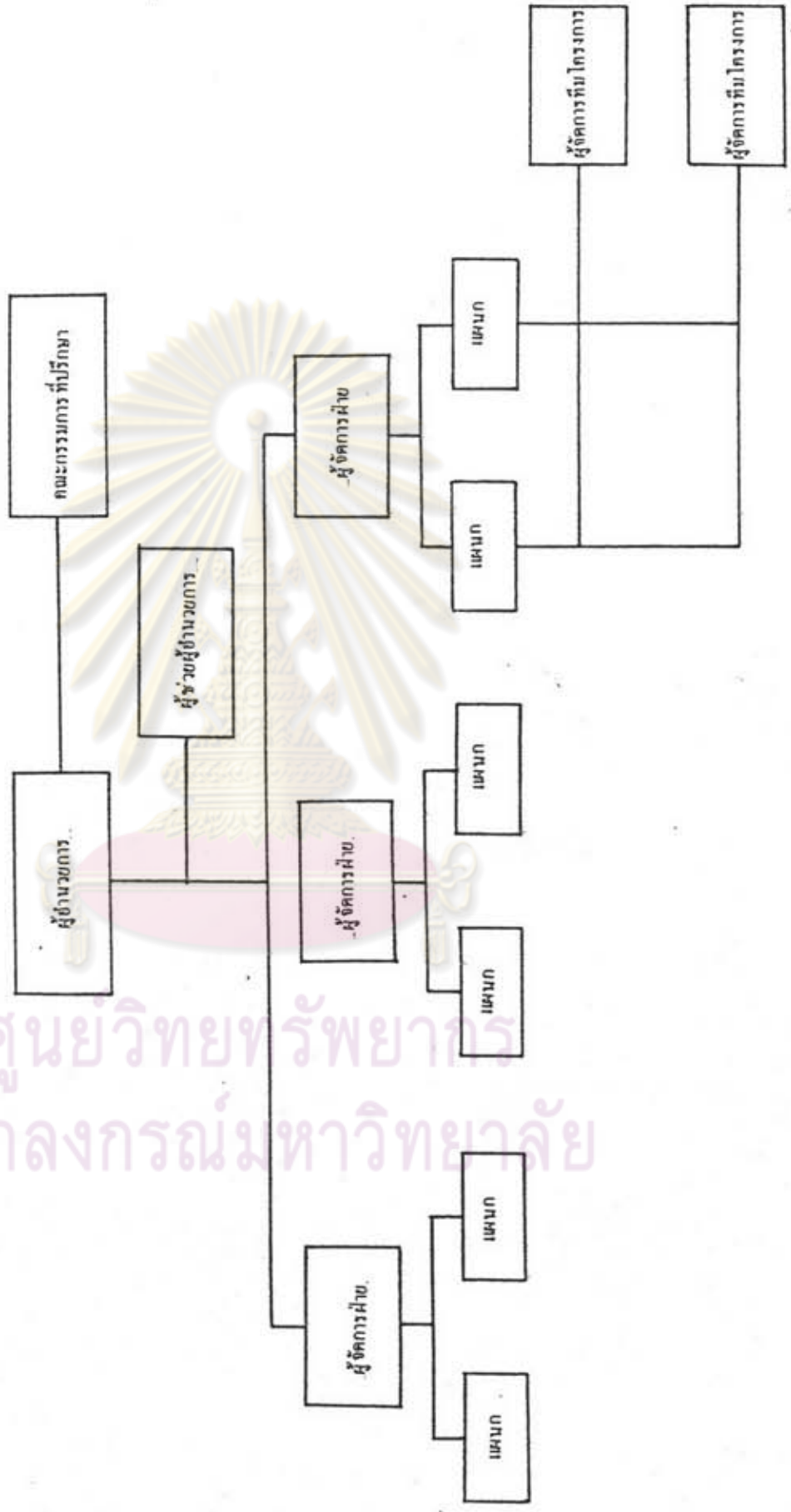
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขั้นตอนที่ 2 ใช้โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ (Committee Type) โดยปรับฝ่ายงานที่ปรึกษา (Staff) ให้เป็นหน่วยงานในรูปคณะกรรมการ คณะกรรมการซึ่งเข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายงานที่ปรึกษานี้ สามารถลดปัญหาการไม่ประสานงานหรือความขัดแย้งฝ่ายงานหลัก โดยการระดมความคิดจากองค์คณะของคณะกรรมการ และกระจายความรับผิดชอบรวมศูนย์ออกไป ซึ่งลักษณะนี้ช่วยให้ลดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทำให้เกิดการประสานงานที่ดี ทั้งนี้ แม้การตัดสินใจของคณะกรรมการอาจล่าช้า แต่สามารถแก้ไขข้อเสียส่วนนี้ได้โดยการกำหนดช่วงเวลาการบริหารงาน และวาระการประชุม ให้เพียงพอ นอกจากนั้น ลักษณะการปฏิบัติงานของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นงานด้านการให้คำปรึกษาแนะนำและการวางนโยบาย (Staff) จึงไม่ค่อยเกิดปัญหาการบริหารงานล่าช้า มีฝ่ายงานหลัก (Line) ซึ่งเป็นข้อเสียสำคัญขององค์การในรูปแบบนี้

ขั้นตอนที่ 3 ใช้โครงสร้างองค์การแบบแบ่งแยกหน้าที่ (Functional Organization) เข้ามาแทนที่ฝ่ายงานหลัก (Line) ซึ่งเชื่อมโยงตามสายการบังคับบัญชา โดยเป็นการแบ่งแยกหน่วยงานออกไปนั้นอย่างเด็ดขาด ทำให้แต่ละหน่วยงานมีความรับผิดชอบภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โครงสร้างนี้สามารถแก้ปัญหาการบริหารบุคลากรผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ให้นำความรู้มาใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และงานสำเร็จลุล่วงอย่างรวดเร็ว แม้โครงสร้างนี้จะลดการใช้อำนาจจากศูนย์กลางตามสายการบังคับบัญชา (Line) ลง การกระจายอำนาจออกไปด้วยการแบ่งแยกงานตามหน้าที่ และมีผู้บังคับบัญชาเพิ่มขึ้น ทำให้ขาดเอกภาพการบังคับบัญชา แต่ก็สอดคล้องกับประเภทการปฏิบัติงานขององค์การด้านเทคนิคและวิศวกรรม

ขั้นตอนที่ 4 ใช้โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix Organization) ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบที่สอดคล้องกับองค์การที่มีโครงสร้างถาวร เป็นโครงสร้างแบบแบ่งแยกหน้าที่ (Functional) โดยที่องค์การสามารถขยายตัวอย่างชั่วคราวหรืออย่างมีกำหนดระยะเวลา เมื่อองค์การมีโครงการใหม่ การจัดตั้งทีมโครงการขึ้นเป็นองค์การย่อยภายในองค์การใหญ่ เพื่อรับผิดชอบงานโครงการใหม่นี้ ใช้รูปแบบการจัดองค์การแบบโครงการ (Project) โดยลักษณะการทำงานเป็นแบบทีม (Team Work) และเลือกผู้เชี่ยวชาญและบุคลากร รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จากฝ่ายงานแต่ละฝ่ายมาเข้าในทีมโครงการ เมื่อปฏิบัติงานจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว จึงส่งทรัพยากรต่าง ๆ คืนสู่สังกัดเดิม และทีมโครงการจะสลายตัวไป โครงสร้างองค์การแบบนี้ เหมาะกับองค์การที่มีลักษณะงานประเภทเทคนิคหรือ

แผนภูมิ 5.7 แสดงการจัดโครงสร้างองค์การจากการศึกษา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิศวกรรม ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ และประสิทธิผลของงานตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ เป็นสาระสำคัญขององค์การตามโครงสร้างนี้

การจัดรูปแบบองค์การบริหารระบอบระบายนี้อิงของชุมชนโดยผสมผสานรูปแบบองค์การ 4 รูปแบบ ตามขั้นตอนที่กล่าวมานี้ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับประเภทขององค์การบริหารระบอบระบายนี้อิงของชุมชน ซึ่งงานปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นงานเทคนิค และวิศวกรรม ขณะเดียวกัน ก็มีงานของฝ่ายงานหลักหรืองานประจำ (Routine) รวมทั้งเป็นงานที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีบุคคลจากหลายฝ่ายหลายองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในด้านใดด้านหนึ่ง ตลอดจนถึงสาธารณชนทั่วไปอีกด้วย

องค์การบริหารระบอบระบายนี้อิงของชุมชนนี้ มีการบริหารงานองค์การ โดยแบ่งงานเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง

คณะกรรมการด้านนโยบายและที่ปรึกษา ประกอบด้วย

- คณะที่ปรึกษากระทรวงหลัก อันมี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- คณะกรรมการชุมชน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ส่วนหนึ่ง และมาจากสมาชิกสภาเทศบาลอีกส่วนหนึ่ง

- คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งมาจาก บริษัทเอกชนที่ได้รับว่าจ้างให้ดำเนินการและบำรุงรักษา หรือควบคุมระบบบำบัดน้ำเสีย, ผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ ด้านการเงิน ด้านการวางแผนพัฒนาเมือง ด้านวิศวกรรม ด้านการบริหาร ซึ่งอาจมาจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย, สถาบันการศึกษา, หน่วยธุรกิจเอกชน, องค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้เป็นกรรมการโดยการเลือกสรร แต่งตั้ง

- คณะกรรมการบริหารขององค์การ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานขององค์การร่วมกันฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งผู้บริหารที่เป็นกรรมการบริหารขององค์การ

- คณะกรรมการผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในภาระคัมพุนและบริหารทุนขององค์การจากการถือหุ้น

คณะกรรมการด้านนโยบายและที่ปรึกษา มีหน้าที่วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งประสานความคิดเห็นและความร่วมมือ ในระดับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารองค์การสำเร็จลุล่วง

ส่วนที่สอง

คณะผู้บริหารประกอบด้วย

- ผู้อำนวยการ/ผู้ช่วยผู้อำนวยการ มีหน้าที่รับนโยบายจาก ที่ประชุมมาดำเนินการให้เกิดประสิทธิผล และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในลำดับการบังคับบัญชา พนักงานประจำขององค์การ รวมทั้งเป็นกรรมการบริหารรถยนต์แห่งด้วย

- สำนักงานเลขานุการที่ประชุมร่วม ทำหน้าที่ด้านเอกสาร การจัดเตรียมการประชุม รวมทั้งการประสานงานด้านการประชุมต่าง ๆ

- ฝ่ายโครงการและประสานงาน มีหน้าที่จัดทำ ตรวจสอบ และกลั่นกรองโครงการพัฒนาหรือแผนปฏิบัติการต่าง ๆ รวมทั้งติดต่อประสานงานกับหน่วยงานใน พื้นที่อื่น อันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งนำเสนอโครงการต่อที่ประชุมร่วม

- ฝ่ายระดมทุนและจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่จัดการด้านการ ระดมทุน การถือหุ้น และรวบรวมจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาต และประสาน งานกับคลังหรือธนาคารที่หน้าที่จัดเก็บ เงินกองทุน-รายได้

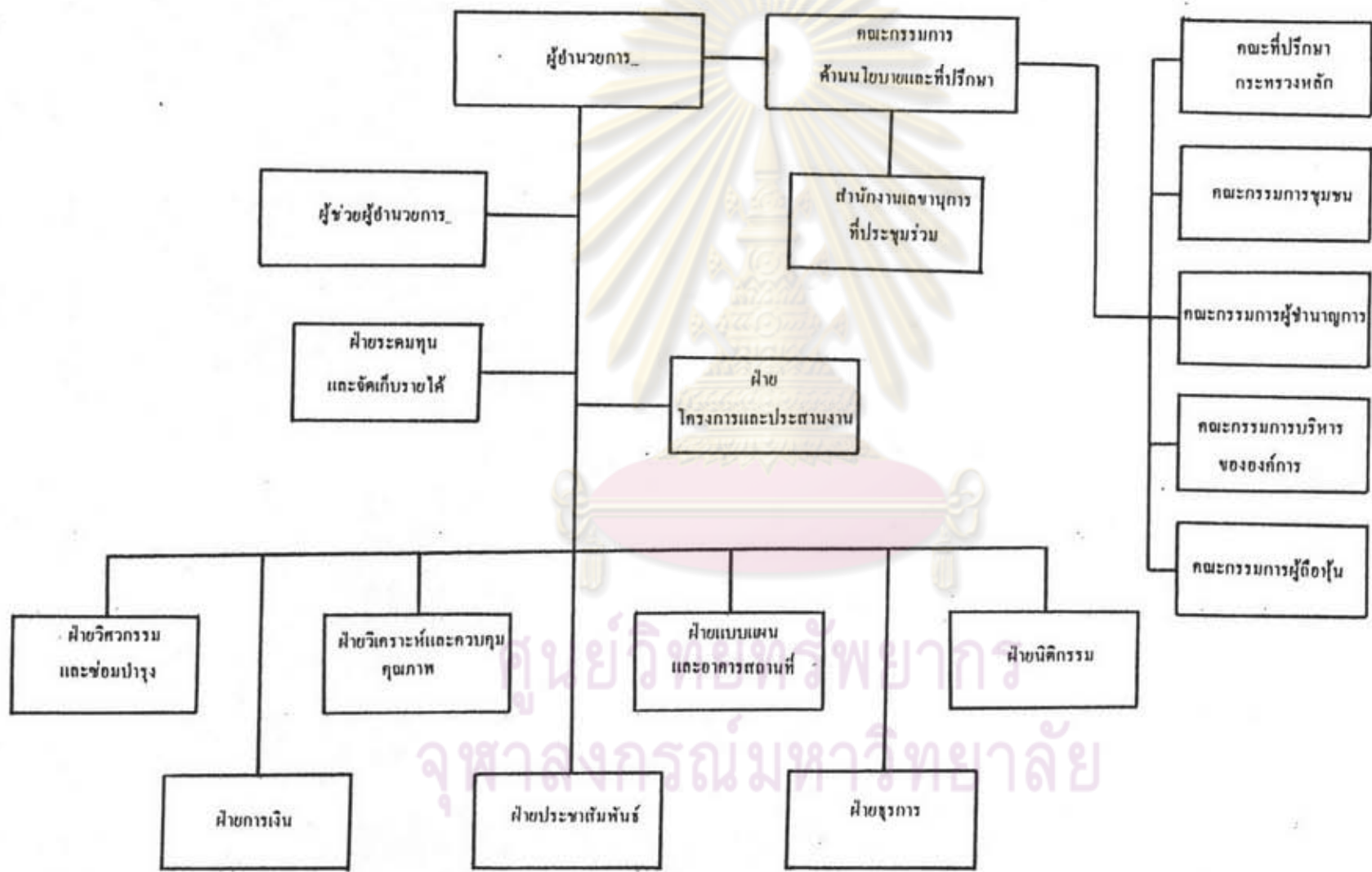
- ฝ่ายวิศวกรรมและซ่อมบำรุง มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบ การปฏิบัติงานด้านวิศวกรรมเครื่องกล, โยธา, ไฟฟ้า, สุขาภิบาล รวมทั้งดูแลรักษาระบบ รวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียให้อยู่ในสภาพใช้งานอย่างสม่ำเสมอ

- ฝ่ายแบบแผน และอาคารสถานที่ มีหน้าที่เกี่ยวกับการ วางแผน ออกแบบ วางผัง ที่ดินและอาคารต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมดูแลการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ ดินและสิ่งปลูกสร้างทุกประเภทในพื้นที่โครงการ

- ฝ่ายวิเคราะห์และควบคุมคุณภาพ มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ และวิเคราะห์คุณภาพน้ำเสีย-น้ำทิ้ง ให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งทำการประเมินอัตราค่า ธรรมเนียมของผู้ใช้บริการ

- ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ควบคุมจัดเก็บและเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งประสานงานด้านการเผยแพร่ แลกเปลี่ยนข้อมูลกับ หน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป

แผนภูมิ 5-8 แสดง โครงสร้างองค์การบริหารระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน



- ฝ่ายนิติกรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับร่างกฎหมาย การทบทวนนิติกรรมสัญญา และการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้เสียหายด้วย

- ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมบัญชี การเบิกจ่ายทั่วไป และการจัดการด้านการเงินภายในองค์การ

- ฝ่ายธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ, งานพัสดุ, และการประสานงานด้านบริการต่าง ๆ

ส่วนที่สาม

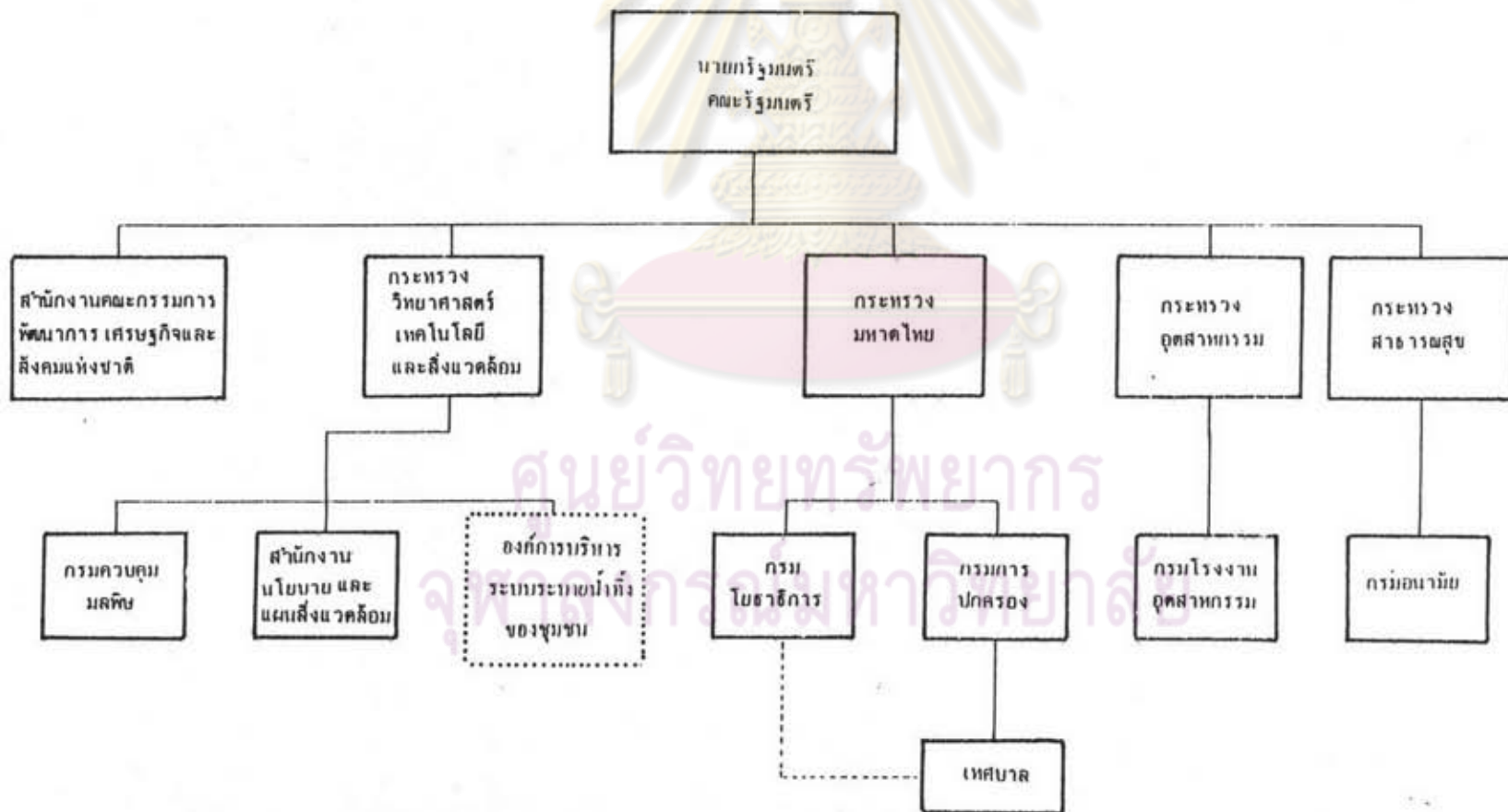
คณะผู้บริหารทีมโครงการ ประกอบด้วยผู้จัดการทีมโครงการ (Project Manager) และลูกทีม ซึ่งคัดเลือกมาจากฝ่ายงานต่าง ๆ ตามระยะเวลาของโครงการเป็นการชั่วคราว เพื่อบริหารงานโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นโครงการ ๆ ไป

ทั้งนี้ องค์การบริหารระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถกระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับนิติกรรมได้ด้วยตัวเอง ทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารทุนเพื่อแสวงหากำไรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการได้เอง โดยการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง ซึ่งที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้ให้อำนาจองค์การในการบัญญัติกฎหมายชั้นบังคับใช้เองได้ รวมทั้งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกิจการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่โครงการด้วย

ด้วยฐานะการเป็นนิติบุคคลขององค์การ ในการทาสัญญาว่าจ้างหน่วยงานรัฐหรือเอกชน เพื่อเป็นผู้สัญญาในการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดของโครงการก็ตาม คณะผู้บริหารทีมโครงการ จึงมาจากการโอนบุคลากรจากฝ่ายงานต่าง ๆ ที่องค์การมีอยู่หรือมาจากการทาสัญญาว่าจ้างดำเนินโครงการ โดยมีการจัดองค์การเป็นทีมโครงการ ตามรูปแบบโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ก็ได้

ทั้งนี้ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชนนั้น จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้องค์การสามารถดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่โครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดปัญหาเขตอำนาจปกครองหรือเขตความรับผิดชอบซ้ำซ้อน หรือก้าวล่วงงานกับหน่วยงานอื่นที่มีอยู่เดิม ซึ่งขอบเขตอำนาจที่ต้องกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การก็คือ

แผนภูมิ 5.9 โครงข่ายองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง



าห้องค้การรัฐเสนอแผนการที่เอกชนลงทุนก่อสร้างและดำเนินการ ตาม ม.39 วรรค 1 พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 อย่างเช่น โครงการระบบบำบัดน้ำเสีย เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี นอกจากนี้ เอกชนยังมีบทบาทในฐานะ เป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะกรรมการบริหารขององค์การด้วย

ผลดีของการมีส่วนร่วมของเอกชน

เนื่องจากภาคเอกชนมีความพร้อมด้านทุนการดำเนินการ ซึ่งรวมถึงเครื่องอุปกรณและเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่าง ๆ และเทคนิควิธีการใหม่ ๆ ประกอบกับโครงสร้างการบริหารงานของภาคเอกชนมีความคล่องตัว และภายใต้หลักการบริหารที่มุ่งประสิทธิภาพสูงสุดของผลงานและประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้น การที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงก่อให้เกิดผลสูงสุดในการดำเนินการ ดังนี้

1. การลดต้นทุนค่าใช้จ่าย ไม่ว่าเอกชนจะมีกรรมสิทธิในโรงบำบัดน้ำเสีย หรือมีสิทธิเพียงควบคุมดูแลการก่อสร้าง หรือการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียก็ตาม เนื่องจาก เอกชนสามารถเลือกระบบที่มีค่าใช้จ่ายน้อย แต่มีประสิทธิภาพการเดินระบบสูงมาใช้ในการดำเนินการ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงนั้น การแข่งขันในระบบธุรกิจ ทำให้สามารถซื้อหาเทคโนโลยีตามระดับที่ต้องการได้

2. การดำเนินการโครงการในลักษณะแข่งขันของผู้ประกอบการ ทำให้โครงการสำเร็จตามเป้าหมายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งทวีความรุนแรงและเป็นปัญหาต่อการพัฒนาชุมชนมากขึ้นทุกขณะ

3. การดำเนินการมีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะยิ่งชุมชนมีขนาดใหญ่มากนัก เนื่องจากเอกชนจะต้องดำเนินการภายในขอบเขตความรับผิดชอบในฐานะผู้ชำนาญการ ซึ่งจะต้องรับประกันคุณภาพผลการดำเนินงานของตน ประกอบกับการมีระบบตรวจสอบที่รัดกุม จึงทำให้การดำเนินการต้องกระทำอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การประหยัดค่าใช้จ่ายและรักษาระดับคุณภาพของงาน เนื่องจากการดำเนินการและการบริหารภายในของภาคเอกชน ที่จะต้องคำนึงถึงกำไรสูงสุดและต้นทุนต่ำสุด ขณะที่ต้องรักษาผลงานที่ดีไว้ จะทำให้ภาคเอกชนมีการปรับปรุงการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารบุคลากร ซึ่งใช้ผู้ชำนาญการและมีประสบการณ์อย่างแท้จริง เพื่อรับรองคุณภาพของผลงาน และชื่อเสียงของหน่วยงานไว้

โครงการตัวอย่าง ที่ภาครัฐร่วมกับเอกชนดำเนินการจัดการ
 ภัยหาน้ำเสีย ที่น่าสนใจ มี 2 แห่ง คือ โครงการโรงบำบัดน้ำเสียที่เมืองออเบิร์น รัฐอลาบามา
 ประเทศสหรัฐอเมริกา และโครงการโรงบำบัดน้ำเสียที่เมืองออร์แลนโด รัฐฟลอริดา

โครงการแรก เทศบาลเมืองออเบิร์นทำสัญญากับเอกชนในการ
 ดำเนินการตั้งแต่ขั้นออกแบบ, ก่อสร้าง, ดำเนินการ ซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์ในโรงบำบัดน้ำเสีย
 โดยเทศบาลเมืองจัดตั้งบริษัทร่วมดำเนินการด้านสาธารณูปโภค (Governmental Utility
 Services Corporation) ซึ่งรับผิดชอบบริหารงานการเงินเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีอากรใน
 การดำเนินการภายใต้ข้อตกลงที่ทำไว้กับเอกชน (tax-exempt) ซึ่งโครงการนี้ประสบความสำเร็จด้วยดี
 ทั้งยังมีค่าใช้จ่ายการลงทุนต่ำ และระยะเวลาการก่อสร้างน้อยกว่าที่กำหนดด้วย

ส่วนโครงการหลัง ซึ่งเป็นการขยายและปรับปรุงโรงบำบัดน้ำ
 เสียที่มีอยู่เดิม เทศบาลเมืองออร์แลนโด ได้ออกข้อกำหนดข้อผูกพันด้านรายได้ เพื่อต้านประกัน
 การดำเนินการของเอกชน โดยกำหนดเป็นค่าธรรมเนียมผลกระทบสิ่งแวดล้อม (impact
 fees) และค่าบริการ (user charges) ซึ่งประชาชนภายใต้เงื่อนไขข้อกำหนดจะต้องรับ
 รับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนนี้ให้แก่เอกชน โดยประชาชนอาจเป็นทั้งผู้ใช้บริการหรือผู้บริหารการจัดสรร
 ที่ดิน หรือโครงการใด ๆ

การมีส่วนร่วมของเอกชน จะต้องมีหลักการสำคัญ 2 ประการ
 คือ มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใน
 รายละเอียด และคำตอบแทนทางธุรกิจของเอกชนอันเป็นผลกำไรของการดำเนินการจะต้องได้
 รับการรับรองให้สามารถจัดหาได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมของเอกชน ภายใต้การกำกับดูแล
 ขององค์การรัฐ ซึ่งมีและใช้อำนาจปกครองในพื้นที่ ก่อให้เกิดผลในด้านปฏิบัติหลายประการ
 อาทิ การนำผลผลิตจากกระบวนการบำบัดน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ ในรูปของน้ำทิ้งเพื่อการใช้ครั้งที่
 2 หรือเพื่อการชลประทาน หรือ กากตะกอนในรูปของปุ๋ย, การสร้างเจ็อนโซลูชันในการใช้
 บริการโรงบำบัดน้ำเสียหนักพัฒนาที่ดิน หรือประชาชนในพื้นที่ใช้บริการ ตลอดจนรวมถึงการขาย
 สิทธิการจัดการบำบัดน้ำเสียในอนาคตให้แก่เอกชนด้วย

การจัดการด้านกฎหมาย

การดำเนินโครงการระบบบำบัดน้ำเสียเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี เป็นโครงการระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนหลายองค์การ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่โครงการหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการดำเนินงานด้านหน้าที่ขอบเขตความรับผิดชอบ และประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ของแต่ละฝ่ายที่แยกส่วนกัน เป็นเหตุให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง หรือการไม่ประสานงานประสานผลประโยชน์ร่วมกัน และย่อมส่งผลกระทบต่อโครงการในด้านลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ทั้งนี้ มีสาเหตุประการสำคัญจากหลักการและกลไกที่ควบคุมการบริหารงานองค์การที่เกี่ยวข้องที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานความร่วมมือในการดำเนินโครงการได้อย่างลุล่วง

สำหรับโครงการระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนนี้เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเมือง กลไกสำคัญในการควบคุมการจัดการสิ่งแวดล้อมและการบริหารพัฒนาเมืองก็คือกฎหมาย และข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งองค์การ "...มีความจำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดนิยามหรือคำจำกัดความของภารกิจกระบวนการ บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ความรับผิดชอบของประชาชน และมาตรการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิด และฝ่าฝืนกฎหมาย..."³⁰

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้ กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมืองยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม และการเติบโตของชุมชนเท่าที่ควร เนื่องจาก "...กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองเหล่านี้ ส่วนหนึ่งไม่เหมาะสมกับการจัดการกับปัญหากระบวนการเกิดของเมืองที่มีการขยายตัว ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณอย่างรวดเร็ว บางฉบับมีลักษณะล้าสมัยและไม่มีความกว้างขวางเพียงพอที่จะครอบคลุมกิจกรรมและปัญหาใหม่ ๆ บ้างก็มีความกำกวมในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทำให้

³⁰ กฤษ คุ้มพันธ์จิตต์, หลักการเหตุผลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวัดระบบองค์การสำหรับบริหารการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 32 (มกราคม-มีนาคม 2535, หน้า 55.

ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเหล่านั้น บางฉบับยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายของกฎหมายนั้น นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากขึ้นตอนเกินไปกฎหมายหลายฉบับมีปัญหาหลาย ๆ ประการดังกล่าวอยู่ในตัว..."³¹

สภาพที่กฎหมายถูกบัญญัติขึ้นด้วยเจตนารมณ์ในการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชน แต่กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อวงจร และขัดขวางการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ในสังคมที่คึกคักของประชานั่น ก็เพราะกฎหมายบางฉบับบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ และขาดการเตรียมการให้กฎหมายสามารถรองรับสถานการณ์ในลักษณะเดียวกัน หรือสถานการณ์สืบเนื่องที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตในระยะยาว และบทบัญญัติไม่ครอบคลุมปัญหาการพัฒนาเมืองอย่างทั่วถึง ประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับการเติบโตของเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และลักษณะปัญหาที่มีความหลากหลายและส่งผลกระทบต่อส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างกว้างขวางในระดับความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ กันไป ซึ่งการแก้ปัญหาเหล่านี้ ในหลายกรณีต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติการแต่ละสาขา การบัญญัติด้วยกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งขาดการทำความเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการพัฒนาชุมชน จึงทำให้ได้กฎหมายที่มีข้อจำกัดและไม่เหมาะสมมาบังคับใช้

กฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมือง ที่บังคับใช้ช้อยู่ในปัจจุบัน มีสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการระบบบำบัดน้ำเสีย มีดังต่อไปนี้

- กฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยส่วนกลางทั้งสิ้น ได้แก่
 - พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
 - ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2520
 - พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
 - พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

³¹ เรื่องเดียวกัน.

- ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515
เรื่องการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ข้อจำกัดของกฎหมายส่วนนี้ในการบังคับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมือง ก็คือ ตัวบทกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้กับสภาพการณ์ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากสังคมที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยมิได้เตรียมการให้เป็นตัวบทใช้บังคับในระยะยาว ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนั้น สำหรับใช้ชั่วคราว ยิ่งเมื่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่นเทศบาลฯไปฯ จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองมากมับด้วยกัน ทำให้เกิดปัญหาเชื่อมโยงและตีความกฎหมาย

ส่วนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นั้น มีข้อจำกัดที่สำคัญยิ่งคือ ตัวบทขัดแย้งกันเองในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งยังก่อให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกของผู้มีผลประโยชน์ได้เสียกลุ่มต่าง ๆ อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดผู้รับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ขององค์การผู้รับผิดชอบในขั้นตอนการบังคับใช้ ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อน และต้องมีการตรากฎหมายลำดับรองในการนำบทบัญญัติ ทั้งยังไม่สามารถบังคับใช้กับสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้กฎหมายฉบับนี้ที่มาจากการสร้างกฎหมายเพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนก็ตาม

กฎหมายในส่วนนี้มีข้อจำกัดในการบังคับใช้อย่างยิ่ง ก็คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พ.ศ.2515 ซึ่งมีลักษณะร่วมที่สำคัญคือกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้เบาเกินไป ในขณะที่สภาพทางสังคมมีการระทาคความผิดที่รุนแรงขึ้น ทำให้กฎหมายไม่น่าเกรงขาม ทั้งยังมีขั้นตอนการนำไปบังคับใช้ยุ่งยากซับซ้อน และมีลักษณะ เป็นบทเฉพาะกาลมากกว่าจะเป็นกฎหมายแม่บทในระยะยาว การนำกฎหมายนี้ไปบังคับใช้โดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ยิ่งทำให้เป็นภาระในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง ขึ้นมาใช้บังคับควบคู่กันไปด้วย

นอกจากนั้น พรบ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ไม่ได้กำหนดองค์การรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ และมาตรการควบคุมการกวดขันเสียอาคาร ให้ชัดเจน แม้กฎหมายนี้บังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาหนี้เสียของชุมชนโดยตรง จะเห็นได้จากการที่กฎหมายนี้ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงควบคุมระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารบ้านเรือนและโรงงานอุตสาหกรรม ดังเช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ที่

กำหนดให้อาคารสูง (ความสูงตั้งแต่ 23.0 เมตร จากระดับพื้นดินถึงคาตฟ้าอาคาร) และ อาคารขนาดใหญ่พิเศษ (ขนาดตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป) ต้องจัดทาระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้ง แต่ปรากฏว่า ไม่มีข้อกำหนดบังคับให้ต้องเดินระบบบำบัดน้ำเสียอย่างสม่ำเสมอ ทำให้อาคารสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยการหยุดเดินระบบบำบัดน้ำเสียในบางช่วง และระบายน้ำเสียโดยไม่ผ่านการบำบัด อันเป็นการละเมิด ข้อ 33 ของกฎกระทรวงฉบับนี้ก็ได้

สำหรับผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นรูปแบบองค์การที่ไม่มีวามคล่องตัว เนื่องจากบริหารงาน โดยการนัดประชุมปรึกษาหารือและสรุปงาน และองค์การขาดความต่อเนื่อง จากการแต่งตั้งตาม วาระการดำรงตำแหน่งในสายการบังคับบัญชาของราชการ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น

ส่วน ปว.286 พ.ศ.2515 นั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมกิจการ บ้านและที่ดินจัดสรรเอกชน โดยได้รวมเอาข้อกำหนดเกี่ยวกับการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียไว้ ด้วย แต่มีความไม่ชัดเจนโดยสาระสำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และนำไปสู่ความขัดแย้งของผลประโยชน์ กล่าวคือ กฎหมายนี้มีบทกฏตีความเพื่อ เลี่ยงกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้การซื้อขายที่ดินจัดสรร 10 แปลงขึ้นไป ต้องมีการสร้างระบบบำบัด น้ำเสีย โดยผู้จัดสรรเอกชน ทำการแบ่งที่ดินเพื่อซื้อขายเพียง 9 แปลง หรือน้อยกว่า หรือซื้อ ขายแบบอื่น ๆ ที่ไม่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดิน

นอกจากนั้น คำจำกัดความเฉพาะบางคำมีปัญหามในการตีความ ซึ่งส่งผล กระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อาทิ คำว่า "ทางระบายน้ำวิศวกรรมสาธารณะ" ซึ่งโดย เจตนารมณ์ของกฎหมาย หมายความว่า ท่อระบายน้ำสาธารณะ แต่ผู้จัดสรรที่ดินจะพยายามตี ความเป็นแม่น้ำ คู คลอง ร่องน้ำสาธารณะตามธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งทำให้ไม่ต้องสร้างระบบ บำบัดน้ำเสีย เพื่อสามารถระบายน้ำออกสู่ทางน้ำธรรมชาติได้

ประการสำคัญ คือ กฎหมายนี้ไม่กำหนดผู้รับผิดชอบระบบบำบัดน้ำเสีย และ การดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียภายหลังเสร็จสิ้นโครงการจัดสรรแล้ว รวมทั้งไม่ได้กำหนด อำนาจการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งการบำบัดน้ำเสียนี้เป็นโครงการที่ ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการลงทุน ดำเนินการและบำรุงรักษามาก ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินพยายาม หลีกเลี่ยงการดำเนินการจัดสรรที่ดินตามข้อกำหนดในกฎหมายนี้ และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ เจ้าของบ้านและที่ดินที่ซื้อจากการจัดสรร ก็ไม่อาจเรียกร้องการชดเชยจากที่ใดได้ นอกจากนั้น คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมาจากข้าราชการประจำ ก็ดำเนินการตามหน้าที่ในรูป

ของคณะกรรมการ ซึ่งขาดความต่อเนื่องในการติดตามควบคุมและดำเนินการตามกฎหมายนี้อย่างจริงจัง

- กฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหาร เป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยราชการบริหารส่วนกลาง และให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บัญญัติกฎหมายลำดับรอง อาทิ เทศบัญญัติของเทศบาล เพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ตนเอง ได้แก่

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

- หนังสือสั่งการที่ มท.0413/ว1186 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2527

เรื่องการขยายเขตเทศบาล

กฎหมายส่วนนี้ สร้างข้อจำกัดในการบริหารงานของท้องถิ่น หรือองค์การอื่น เพื่อให้บริการสาธารณสุขโรค สาธารณูปการแก่ชุมชนในเขตอำนาจปกครอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีขั้นตอนการดำเนินการมากมาย ทำให้การนำไปบังคับใช้ในการบริหารงานเกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ในการแก้ปัญหาการเจริญเติบโตของชุมชน และกฎหมายลำดับรองที่บัญญัติขึ้นใช้ขึ้นปฏิบัติการ โดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลนั้น ต้องบัญญัติขึ้นตามขอบเขตของงานแต่ละประเภท ทำให้มีกฎหมายหลายฉบับแยกกันเป็นส่วน ๆ สร้างภาระให้กับท้องถิ่นในการควบคุมดูแลหรือใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านั้น นอกจากนั้น พรบ.เทศบาลฯ ยังมีข้อกำหนดที่สร้างความขัดแย้งกันเนื่องมาจากการมอบหมายและการประสานงานของราชการบริหารส่วนกลาง ที่มีที่ตั้งและปฏิบัติงานในเขตอำนาจปกครองของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเขตเทศบาล

นอกจากนั้น ปัญหาจากความสับสนของอำนาจหน้าที่บริเวณพื้นที่รอยต่อของเขตอำนาจปกครอง 2 เขต ซึ่งหากเขตต่อเนื่องอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองคนละฉบับ ก็ต้องใช้ความละเอียดถี่ถ้วนในการบริหารมากขึ้น เช่น เขตที่ต่อเนื่องเป็นเขตภายใต้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากกฎหมายบังคับใช้โดยส่วนกลางแล้ว ยังมีกฎหมายท้องถิ่นที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ด้วย ซึ่งจะแยกส่วนไปกล่าวเป็นการเฉพาะ

- กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยส่วนกลาง และให้อำนาจแก่ท้องถิ่นบัญญัติกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ตนเอง ได้แก่

- พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งฉบับนี้เป็นฉบับที่ 4 (ฉบับที่ 1 : พ.ศ.2518, ฉบับที่ 2 ; พ.ศ.2521. ฉบับที่ 3 ; พ.ศ.2522) และทำการแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อนของกฎหมายฉบับก่อนหน้าหลายประการ หากแต่กฎหมายนี้ยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ อันอาจเกิดขึ้น เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษเบา และไม่ครอบคลุมถึงกิจการบางอย่างที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อชุมชน โดยมีบทลงโทษสำหรับระวางโทษจำคุกต่ำสุดไม่เกิน 1 เดือน ถึงสูงสุดไม่เกิน 5 ปี และโทษปรับต่ำสุดไม่เกิน 5,000 บาท ถึงสูงสุดไม่เกิน 5 แสนบาท และ/หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งมีสาเหตุจากการที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับปัญหาเฉพาะหน้า แต่ไม่ได้เตรียมการครอบคลุมปัญหาทุกด้านในระยะยาวโดยเห็นได้จากกรณีที่ไม่มีบัญญัติอำนาจหน้าที่ เขตรับผิดชอบ รวมทั้งองค์การรับผิดชอบโดยเฉพาะองค์การระดับท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยตรง ทำให้เกิดการขัดแย้งในการประสานงาน และการปฏิบัติการตามกฎหมาย

ด้านองค์การรับผิดชอบนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 3 คณะอันมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ม.12) คณะกรรมการกองทุน (ม.24) คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ม.52 และยังมีอำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรืออนุกรรมการ ตาม ม.18 เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตาม ม.48 วรรค 4 แต่รูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์การคณะกรรมการนี้ มีข้อจำกัด เนื่องจากการบริหารงานไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งมีอำนาจครอบคลุมการกำหนดนโยบาย มีข้อจำกัด เนื่องจากการบริหารงานไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งมีอำนาจครอบคลุมการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการเสนอความเห็น-มาตรการต่าง ๆ ต่อผู้บริหารประเทศ ตาม ม.13 และผู้บริหารประเทศบางตำแหน่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แม้จะทำให้การขอความร่วมมือการประสานงานจากหน่วยงานต่าง ๆ สะดวกรวดเร็ว แต่องค์การไม่มีอำนาจแท้จริงในการควบคุมให้การใช้อำนาจขององค์การเกิด

ประสิทธิภาพในการบริหารงาน เนื่องจากไม่มีอำนาจให้คู่มือให้โทษ ในส่วนข้าราชการประจำ สำนักงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็มีข้อจำกัดในแง่ที่ปริมาณงานมากกว่าเกินกว่า ความรับผิดชอบของบุคลากร จะดูแลได้อย่างทั่วถึง ทำให้ไม่สามารถติดตามปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่ได้อย่างทันที่

ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผน ซึ่งเรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ตาม ม.35 ในเขตปกครองท้องที่ของตน และในพื้นที่ที่กำหนด รวมทั้งพื้นที่ที่ประกาศให้เป็น "เขตอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม" ตาม ม.43 และ/หรือ "เขตควบคุมมลพิษ" ตาม ม.59 ทั้งนี้แผนที่จัดทำขึ้นอาจเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และเสนอแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับกรณีต่อไปนี้

- การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ รวมทั้งการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุนที่จำเป็นในการดำเนินการตามแผน
- การจัดองค์การและระเบียบบริหารงานเพื่อการร่วมมือประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน และองค์กรเอกชนต่าง ๆ ด้วย รวมทั้งกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็น
- การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบคำสั่งและประกาศที่จำเป็นต่อการดำเนินการ

- การตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น ควรมีสาระสำคัญของแผน ดังที่กำหนดไว้ใน ม.38 ดังต่อไปนี้

1. แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
2. แผนการจัดหาและใช้ไม้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่อง

ใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา และดำเนินการระดมบัญชีน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น

3. แผนการจัดเก็บภาษีอากรและค่าบริการเพื่อการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมตามข้อ 2.
4. แผนการตรวจสอบติดตาม และควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสีย และของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ
5. แผนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปกป้องและปราบปรามการละเมิดและฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

องค์การประชาชนหรือองค์การเอกชนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ด้วยเช่นกัน โดยมีข้อกำหนด ตาม ม.6 ให้เอาเจ้าสิทธิและหน้าที่ในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารบางประการและอาจให้ความร่วมมือช่วยเหลือ เจ้าพนักงานในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามความจำเป็น รวมทั้งมีสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษการละเมิดหรือฝ่าฝืนตามกฎหมาย และเรียกร้องชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐอันมีสาเหตุจากการปฏิบัติงานของรัฐด้วย ซึ่งกระบวนการฟ้องร้องนั้นอาจมีการจัดองค์การตัวแทนที่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นผู้แทนคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลก็ได้ แต่การฟ้องร้องในกรณีนี้ทางปฏิบัติแล้ว เป็นการยากที่จะพิสูจน์ชั้นศาลว่าเป็นการเสียหายหรือละเมิดโดยเหตุจากมลพิษ เช่น การสูดอากาศที่เป็นมลพิษอย่างสะสม ทำให้การคุ้มครองผู้เสียหายจากเหตุมลพิษสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ส่วนความรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายนี้ใช้หลักการ Polluter-Pay-principal คือ ผู้ที่ผิดต้องรับภาระค่าใช้จ่าย โดยประชาชนหรือเอกชนที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติมี 2 ประเภท ได้แก่ ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายตามความใน ม.46 ซึ่งกำหนดให้เอกชน (รวมทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย) มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประเภทเอกชนทั่วไปที่ปล่อยทิ้งมลพิษเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (ม.32) หรือหลีกเลี่ยงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (ม.90,91,92) หรือสิทธิได้รับยกเว้นความรับผิดชอบการเสียค่าบริการ ตาม ม.89

ทั้งนี้ การดำเนินการควบคุมมลพิษนั้น ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายนี้ จึงเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการ ตาม ม.68 สำหรับมลพิษทางอากาศและเสียง และตาม ม.73 สำหรับมลพิษทางน้ำ ภายใต้การมอบอำนาจตาม ม.77 และการกำกับดูแลของรัฐ (กรมควบคุมมลพิษ) ด้วยการจดทะเบียนผู้ควบคุมและผู้รับให้บริการ กล่าวคือ

1. ผู้ควบคุม ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุมตรวจสอบ วิเคราะห์ คำนึงการวางระบบและบำรุงรักษาระบบบำบัด และกำจัดมลพิษนั้น ซึ่งเจ้าของกิจการจัดสร้าง ขึ้น (ม.4 วรรค 16) ผู้ควบคุมมีหน้าที่ดูแลควบคุมบำรุงรักษาระบบให้เป็นไปตามมาตรฐาน และหลักวิชาการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และสรุปรายงานเสนอผ่านองค์การท้องถิ่นไปยังกรมควบคุมมลพิษ รวมทั้ง เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินต้องแจ้งให้ท้องถิ่น และรายงานต่อกรมควบคุมมลพิษได้ทราบ

2. ผู้รับจ้างให้บริการ ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างทำการ บำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ม.4 วรรค 17) ผู้รับจ้างให้ บริการ มีหน้าที่จัดสร้างระบบบำบัดมลพิษและจัดเก็บค่าบริการตามอัตราที่กำหนดไว้ (ม.88) ซึ่งอำนาจการจัดเก็บค่าบริการโดยเอกชนนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน หากแต่อาศัย อำนาจแฝงจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตาม ม.77 ประกอบกับ ม.93 และการบัญญัติกฎหมายลำดับ รองในชั้นปฏิบัติการ ซึ่งลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายฉบับนี้ในชั้นปฏิบัติการที่สร้าง ปัญหาต่อองค์การผู้รับผิดชอบในการจัดการ บังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับจรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติงาน และการจดทะเบียน วิชาชีพสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังไม่ได้มีการควบคุมจากสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพ อีกด้วย

อีกประการหนึ่ง ยังไม่มีหลักประกัน หรือพิสูจน์ประสิทธิภาพของระบบบำบัด มลพิษ และการทำงานของระบบอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ากฎหมายนี้จะกำหนดให้เอกชนต้องเสนอ รายงานการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ตาม (ม.80) รวมทั้ง การปฏิบัติงานของเอกชนที่รับ มอบอำนาจจากรัฐในการควบคุมการดำเนินการบำบัดมลพิษโดยอำนาจแฝงตาม ม.82 ก็มีข้อ จำกัดเมื่อนำไปปฏิบัติการจริงด้วย

แนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่เห็นผลได้ในทางปฏิบัติ นอกจากการ กำหนดเขตพื้นที่พิเศษแล้ว ก็คือ การใช้อำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตาม ม.46 และ ม.51 เพื่อสั่งการให้องค์การรัฐหรือเอกชนต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการที่เป็นเหตุให้เกิดมลพิษอย่างกว้างขวางหรือรุนแรง โดยบัญญัติกฎหมายลำดับรองขึ้นเพื่อกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประกาศกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2535 โครงการดังกล่าว มี อาทิ การทำเหมือง, สนามบินพาณิชย์ เป็นต้น

นอกจากนั้น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดี ตาม ม.32, 33 และ 34 ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย และได้บัญญัติกฎหมายลำดับรองขึ้นฉบับหนึ่ง คือ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคาร ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2532 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 กำหนดลักษณะน้ำทิ้งจากอาคารต่าง ๆ 12 ประเภทไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ เพื่อหน่วยงานรับผิดชอบได้เตรียมการปฏิบัติ หรือเป็นหลักเกณฑ์ในการออกแบระบบระบายน้ำ และระบบบำบัดน้ำเสียจากอาคาร รวมทั้งการควบคุมและจัดการน้ำเสียชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

"อาคาร" หมายความว่า อาคารดังต่อไปนี้ ที่ก่อสร้างขึ้นในเขตท้องที่ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไว้บังคับ ไม่ว่าจะมึลักษณะเป็นอาคารหลังเดียวหรือเป็นกลุ่มของอาคาร ซึ่งตั้งอยู่ภายในพื้นที่ซึ่งเป็นบริเวณเดียวกัน และไม่ว่าจะมีท่อระบายน้ำต่อเดียวหรือมีหลายท่อที่เชื่อมติดต่อกันระหว่างอาคารหรือไม่ก็ตาม

1. อาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
2. โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
3. หอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก
4. สถานบริการประเภทสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้ให้บริการแก่ลูกค้าตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
5. สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลหรือสถานพยาบาลของทางราชการ
6. อาคารที่ก่อสร้างขึ้นในที่ดินของบุคคลตามที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน
7. อาคารโรงเรียนราษฎร์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ และโรงเรียนของทางราชการ และอาคารสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาของทางราชการ
8. อาคารที่ทำการของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การระหว่างประเทศ และของเอกชน
9. อาคารของศูนย์การค้า หรือห้างสรรพสินค้า

10. ตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
11. ภัตตาคารหรือร้านอาหาร
12. แพลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบกิจการแพปลา
13. อาคารหรือสถานที่อื่นใดที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็น

สมควรกำหนดในภายหลัง

และได้แบ่งมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคารออกเป็น 4 ประเภทด้วย
 กฎหมายนี้ยังได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์
 เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำและทางอากาศจาก
 แหล่งกำเนิด ตาม ม.55 ซึ่งได้มีการประกาศ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ
 สิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารประเภทต่าง ๆ โดยให้มีผลบังคับ
 ใช้ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 เป็นต้นไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

อาคารที่ต้องดำเนินการควบคุมมาตรฐานน้ำทิ้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกา

หนด ได้แก่

1. อาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดขนาดตั้งแต่ 500 ห้องขึ้นไป
2. โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 200 ห้อง
 ขึ้นไป
3. สถานพยาบาล ขนาดตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป
4. อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ และอาคารที่ทำการของ
 เอกชน ขนาดตั้งแต่ 5.5 x 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
5. อาคารโรงเรียนราษฎร์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ และ
 อาคารสถานอุดมศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ขนาดตั้งแต่ 2.5
 x 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
6. อาคารศูนย์การค้าหรือห้างสรรพสินค้าขนาดตั้งแต่ 2.5 x 10,000
 ตารางเมตรขึ้นไป
7. ภัตตาคารหรือร้านอาหาร ขนาดตั้งแต่ 2.5 x 1,000 ตารางเมตร
 ขึ้นไป
8. ตลาด ขนาดตั้งแต่ 2.5 x 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป
9. อาคารบนที่ดินจัดสรรเกิน 500 หลังขึ้นไป

อาคารเหล่านี้ อาคารใดที่ยังไม่มีระบบระบายน้ำเสียให้ดำเนินการภายใน 180 วัน ส่วนอาคารใดที่มีระบบระบายน้ำเสียอยู่แล้วไม่เต็มมาตรฐานให้ปรับปรุงแก้ไขภายใน 15-30 วัน หากฝ่ายสิ่งแวดล้อมมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและอาจถูกพิจารณาสั่งปิดหรือเพิกถอนใบอนุญาต

นอกจากนี้ ได้มีการประกาศลดอากรน้ำเข้า สำหรับอุปกรณ์เกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียให้เหลือ 5% และได้กำหนดประเภทของอาคารตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง เป็น 4 ประเภทตามขนาดความจุ และขนาดพื้นที่ของอาคารต่าง ๆ กันด้วย

สำหรับการลงทุน การดำเนินการและการบำรุงรักษา ซึ่งต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมากนั้น กฎหมายนี้กำหนดให้จัดตั้ง "กองทุนสิ่งแวดล้อม" ขึ้น (ม.22) โดยให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังทำหน้าที่เก็บรักษาและดำเนินการเบิกจ่ายในการกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุน (ม.24,25) ซึ่งกองทุนนี้ สามารถนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือเป็นเงินกู้ยืมเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมก็ได้ และเปิดโอกาสให้องค์กรทั้งรัฐและเอกชนสามารถเสนอขอหรือกู้ยืมเงินกองทุนได้ภายใต้ข้อกำหนดที่วางไว้ (ม.23,28)

กองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชน สามารถระดมทุนอย่างกว้างขวาง เพื่อการลงทุนจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากแต่ปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายในส่วนกองทุนสิ่งแวดล้อม ก็คือ การที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตาม ม.27 เสนอขอจัดสรรงบประมาณและต้องจัดทำแผนปฏิบัติการตาม ม.39 ไม่สามารถจัดทำแผน หรือแผนที่จัดทำขึ้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นองค์ประกอบสำคัญในการวางแผน แต่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้จัดทำแผนขาดประสบการณ์ด้านนี้

ในกรณีนี้ การพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น ๆ ถูกผลักภาระไปให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตาม ม.41 ซึ่งย่อมมองปัญหาของท้องถิ่นแตกต่างออกไป และไม่ได้ใกล้ชิดกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ เท่ากับองค์กรท้องถิ่น อีกทั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเองก็ไม่มีเจ้าหน้าที่มากพอที่จะรับผิดชอบการจัดทำแผนได้ครบทุกท้องที่ที่พระราชอาณาจักรด้วย

อย่างไรก็ดี พรบ.สิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ.2535 มีความสำคัญยิ่งต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ด้วยว่าเป็นการวางแนวทางหรือหลักการเพื่อให้องค์การต่าง ๆ ยึดถือเป็นมาตรฐานการปฏิบัติ และบทบาทส่วนใหญ่ของกฎหมายนี้ ก็ทำให้เกิดการประสานร่วมมือขององค์กรต่าง ๆ

ทั้งภาครัฐ ประชาชน เอกชน ซึ่งมักมีข้อขัดแย้งในชั้นปฏิบัติการ อันเนื่องมาจากโครงสร้างองค์การของแต่ละหน่วยงานเป็นอุปสรรคสำคัญ

สำหรับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นั้น นอกจากบังคับใช้โดยส่วนกลางแล้ว ยังให้อำนาจราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บัญญัติกฎหมายลำดับรองของตนเองเพื่อบังคับใช้ด้วย ซึ่งการให้อำนาจการออกกฎหมายแก่ส่วนท้องถิ่น ทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับการส่งเสริมรักษา โดยการจัดการด้านสาธารณสุข และการรักษาความสะอาดนั้น แต่กฎหมาย 2 ฉบับนี้ มีบทลงโทษเบา และไม่ครอบคลุมถึงกิจการบางอย่างที่เป็นอันตรายต่อชุมชน โดยกำหนดระวางโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 6 เดือน และปรับไม่เกิน 10,000 บาท โดยที่ พรบ.รักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 นั้น ไม่มีโทษจำคุก คงมีเพียงโทษปรับ นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดและความยุ่งยากในชั้นการนำไปบังคับใช้โดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากต้องบัญญัติกฎหมายลำดับรองขึ้นมารองรับหลายฉบับ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการบัญญัติกฎหมายนี้ มีจุดมุ่งให้เป็นกฎหมายแม่บทในระยะยาวแต่อย่างใด ประการสำคัญ คือ ในกรณีการจัดการน้ำเสียของชุมชน สำหรับเขตเทศบาลนั้น พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติไว้ ทำให้ปัญหาน้ำเสียถูกจัดเข้าอยู่ในเรื่องเหตุรำคาญโดยอนุโลมและการจัดการบางส่วนเป็นผลโดยอ้อมจากการจัดการมูลฝอยซึ่งกฎหมายนี้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งใน พรบ. รักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 เป็นการบัญญัติการรักษาความสะอาด และการห้ามทิ้งขยะมูลฝอย ซึ่งจัดเป็นมาตรการป้องกันต้นเหตุน้ำเสียโดยอ้อม เช่นเดียวกัน

ส่วนการจัดการน้ำเสียของท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการประกอบอุตสาหกรรมนั้น อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งควบคุมการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในการออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกรให้อำนาจออกกฎกระทรวงดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2531 และกฎหมายฉบับนี้ นอกจากบังคับใช้โดยส่วนกลางแล้ว ยังให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการบัญญัติกฎหมายลำดับรองของตนเองเพื่อบังคับใช้ได้อีกด้วย ข้อจำกัดของกฎหมายฉบับนี้ไม่ค่อยมีมากนัก เนื่องจากกระบวนการและมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง และบำบัดน้ำเสียอยู่ภายใต้ตัวบทกฎหมายที่มีความรัดกุม หากแต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการบริหารโดยราชการบริหารส่วนกลางที่ไม่ได้เข้าถึงสภาพของท้องถิ่นที่ตั้งโรงงาน ทำให้การมองปัญหาไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง และไม่

อาจล่วงรู้ความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนบุคลากรของ
ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้ว เช่นนี้ น่าจะทำให้ปัญหาที่
มีอยู่คลี่คลายไปได้ในระดับหนึ่ง กฎหมายในส่วนนี้ เมื่อนำไปบังคับใช้ในท้องถิ่น ได้มีการ
บัญญัติกฎหมายลำดับรองขึ้น เพื่อบังคับใช้หลายฉบับ ซึ่งจะนำไปกล่าวเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยส่วนกลาง ได้แก่

- พระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508
- พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475
- พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการเงินนี้ มีข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการ คือ
กฎหมายล้ำสมัยไม่ทันต่อการบังคับใช้ในสถานการณ์ปัจจุบันมีค่าของเงินเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงเวลา
ที่มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมา ทำให้การบังคับใช้ไม่คล่องตัว และการระดมทรัพยากรมาใช้ให้เกิด
ประโยชน์ต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และการนำกฎหมายไปบังคับใช้ใน
ระดับท้องถิ่น ก่อปัญหาภาระแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการบัญญัติกฎหมายลำดับรองอีก
หลายฉบับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท ประการสำคัญคือ โครงสร้าง
ภาษี และการคำนวณฐานภาษีมีความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บ และประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี
ยังไม่ดีเท่าที่ควร

- กฎหมายของท้องถิ่น

การจัดการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย และการดำเนิน
โครงการบำบัดน้ำเสียในระดับท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาล ซึ่ง
เป็นองค์การผู้รับผิดชอบในพื้นที่นั้น กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายลำดับรองขึ้น
บังคับใช้ มีกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, พระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
ของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยบัญญัติขึ้นเป็น "เทศบัญญัติ" เกี่ยวกับการจัดการปัญหาน้ำเสีย
ชุมชน เรื่อง การระบายน้ำ รวม 6 ฉบับ และการจัดมูลฝอย ซึ่งเป็นผลโดยตรงต่อการจัดการ
ปัญหาน้ำเสีย 1 ฉบับ ดังนี้

1. เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ.2504

2. เทศบัญญัติควบคุมการทําน้ำซึงเพื่อการค้ำ พ.ศ.2495
3. เทศบัญญัติควบคุมการค้ำอาหารและน้ำซึงในสถานที่เอกชน

พ.ศ.2528

4. เทศบัญญัติตลาดเอกชน พ.ศ.2528
5. เทศบัญญัติการควบคุมการค้ำซึงเป็นรังเกียจ หรืออาจเป็นอันตรายแก่

สุขภาพ พ.ศ.2532

6. เทศบัญญัติควบคุมสุนัขหรือสัตว์อื่นซึงแสดงอาการว่าเป็นโรคกลัวน้ำ

พ.ศ.2504

7. เทศบัญญัติเรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะเเป็น

พ.ศ.2530

เทศบัญญัติเหล่านี้วางข้อกำหนดให้แหล่งผลิตน้ำเสีย หรือน้ำโสโครกระบายลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ โดยต้องมีให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และการจัดการมูลฝอยเป็นการป้องกันการทิ้งมูลฝอยลงสู่ทางระบายน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะ ซึงเป็นมูลเหตุให้เกิดน้ำเสียขึ้นได้ ทั้งนี้เทศบัญญัติเหล่านี้ไม่ได้กำหนดให้มีการบำบัดน้ำเสียโดยตรง ทว่าให้เทศบาลต้องมีการแปลเจตนาธรรม์ และตีความกฎหมายแม่บทเพื่อบังคับำใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

อย่างไรก็ดี เทศบัญญัติควบคุมการค้ำ ซึงเป็นที่รังเกียจ หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ พ.ศ.2532 ซึงบัญญัติขึ้นตามความใน พรบ. การสาธารณสุข พ.ศ.2484 ได้ว่าอำนาจแก่เทศบาลในการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตสถานประกอบการที่เป็นแหล่งระบายน้ำเสียขนาดใหญ่ 117 ประเภท ดังนั้น เทศบาลสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ เพื่อจัดการปัญหาน้ำเสีย ควบคู่ไปกับการดำเนินการโครงการระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนด้วย ซึงจะทำให้การแก้ไขปัญหาน้ำเสียมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สภาพที่เป็นปัญหานั้นเนื่องมาจากกฎหมาย ก็คือ ความขัดแย้งกันระหว่างกฎระเบียบ (rules) และการดำเนินการตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การการบริหารต่าง ๆ (roles) ซึงต่างก็เป็นปัญหาต่อกันจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงองค์การการบริหาร และทรัพยากรการบริการต่าง ๆ ซึงหากมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะต่าง ๆ อย่างรอบด้านเพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมบรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ย่อมส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติทางน้ำยังคงมีคุณภาพที่ดีและเป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ ต่อไป

ปัญหาบางประการของคำจำกัดความในกฎหมาย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับสำหรับองค์การหรือราชการบริหารหลายองค์การและหลายสังกัด นอกจากการประสานงานและข้อจำกัดในแง่โครงสร้างองค์การนำมาซึ่งปัญหาการดำเนินงานโครงการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว งานกรณีที่เกี่ยวข้องปัญหาน้ำเสีย ขอบกพร่องที่สำคัญประการหนึ่ง อันเนื่องมาจากกฎหมาย คือการบัญญัติด้วยคำบางคำในกฎหมายแต่ละฉบับ แตกต่างกันไปและการนำมาบังคับใช้สืบสน ดังมีตัวอย่างต่อไปนี้

คำว่า "น้ำเสีย" หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมวลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น ตามความใน ม.4 วรรค 10 พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

คำว่า "น้ำเสีย" หมายความว่า ของเหลวทุกชนิดทั้งที่มีกากและไม่มีกากซึ่งผ่านการใช้แล้ว

คำว่า "น้ำเสีย" หมายความว่า น้ำเสียที่มีสิ่งปนเปื้อนปะปนอยู่ ตามความในข้อ 5 หมวด 1 ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องการควบคุมการระบายน้ำทิ้งในเขตเมืองพัทยา พ.ศ.2530

คำว่า "น้ำเสีย" หมายความว่า น้ำที่มีสิ่งปนเปื้อนปะปนอยู่ เป็นต้นว่า น้ำที่ผ่านการใช้ในที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม หรือน้ำที่ผ่านเครื่องสูบน้ำแล้วตามความใน ข้อ 10 หมวด 4 ระบบการระบายน้ำ : ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2519 ออกตามความในข้อ 7 (1) และข้อ 9 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 พ.ศ.2515

คำว่า "อาคาร" หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ตามความใน ม.4 วรรค 15 พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

คำว่า "อาคาร" หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง เรือ แพ หรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ซึ่งบุคคลเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ ตามข้อบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ.2530

คำว่า "อาคาร" หมายความว่า อาคาร 12 ประเภท (ดังได้กล่าวแล้ว) ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคาร ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2532

คำจำกัดความที่กฎหมายแต่ละฉบับได้นิยามไว้นั้น แตกต่างกันไปตามองค์การ
ที่ใช้อำนาจแต่ถ้อยคำดังกล่าว หมายความว่าถึงน้ำที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น
และหมายความว่าถึงสิ่งปลูกสร้างที่มีการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ อันเป็นที่มา
ของมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม

ปัญหาก็คือ การนำกฎหมายไปบังคับใช้ภายใต้คำจำกัดความต่าง ๆ กัน อาจ
ทำให้เกิดการพยายามตีความเสียงกฎหมายโดยทุจริตได้ ดังเช่นการตีความคำว่า "ทางระบาย
น้ำสาธารณะ" ใน พ.ว.286 ว่าหมายความรวมถึง แม่น้ำ คู คลอง ร่องน้ำธรรมชาติ
ต่าง ๆ ซึ่งโดยเจตนาของกฎหมาย คำนี้ หมายถึง ...municipal sanitary sewers
ซึ่งจะต้องต่อไปยังศูนย์บำบัด...ท่อริมถนนไม่ใช่วางระบายน้ำสาธารณะ ผู้จัดสรรจะ
ระบายน้ำสาธารณะลงไม่ได้...

ข้อเสนอการจัดการด้านกฎหมาย

ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายฉบับต่าง ๆ รวมทั้งการบัญญัติคำจำกัดความ
เพื่อบังคับใช้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนที่มีการ
ดำเนินโครงการ ซึ่งรวมถึงโครงการระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำ
เสียของชุมชน เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรีด้วย ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่
รวมทั้งจัดทำกฎหมายใหม่ให้มีลักษณะที่เป็นหลักการ เพื่อยึดถือปฏิบัติร่วมกันได้อย่างสมบูรณ์ โดยที่
สถานที่และช่วงเวลาที่มีอิทธิพลหรือเป็นเงื่อนไขต่อการบังคับใช้กฎหมายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นได้
อีกทั้งให้ตัวบทมีความชัดเจนและรัดกุม เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติและก่อนปฏิบัติสัมพันธ์สังคม
อย่างเป็นระเบียบ อันเนื่องมาจากความบริสุทธิ์ยุติธรรมของกฎหมาย

การจัดการด้านการเงิน

สภาพทั่วไปและปัญหา

การบริหารการเงินมีความสำคัญต่อการดำเนินโครงการระบบบำบัดน้ำเสีย
เป็นอย่างมาก เนื่องจากสถานะการคลังและการบริหารรายได้ขององค์การ แสดงถึงความมี
ประสิทธิภาพในการบริหารขององค์การนั้น

ปัจจุบันนี้ นอกจากสถานประกอบการที่ต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียตามกฎหมาย และบางพื้นที่ของกรุงเทพมหานครแล้ว ในส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสีย มีเมืองพัทยา, เทศบาลเมืองขอนแก่น, ชุมชนหาดป่าตอง ภูเก็ต, เทศบาลตำบลหัวหิน, เทศบาลเมืองนครปฐม, เทศบาลเมืองนครราชสีมา และมีอีกหลายพื้นที่ชุมชนที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการศึกษาความเหมาะสม และออกแบบรายละเอียด เช่น เทศบาลเมืองกาญจนบุรี แต่โครงการที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียในปัจจุบัน มีแห่งเดียว คือเมืองพัทยา

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียและค่าใบอนุญาตต่อท่อเชื่อมน้ำเสียอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ.2530 กำหนดให้อาคารต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตต่อท่อเชื่อมน้ำเสียเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม (ระบบศูนย์กำจัดน้ำเสีย) แต่ได้อนุญาตให้ใช้ระบบบำบัดน้ำเสียติดตั้งประจำที่ (On-site) ได้บางกรณี และอนุญาตให้อาคารนอกเขต อาจขอต่อท่อเชื่อมน้ำเสียด้วยก็ได้ ค่าธรรมเนียมการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียนี้ เป็นค่าออกแบบและค่ากำกับดูแลการก่อสร้าง และการประสานท่อซึ่งจัดเก็บครั้งเดียว โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทร้านค้าและอาคารที่อยู่อาศัย คำนวณจากจำนวนคนโดยพิจารณาว่า แต่ละคนผลิตน้ำเสียเท่ากัน และจำนวนคนแปรผันตามพื้นที่อาคาร และถือว่าอาคารที่อยู่อาศัยมีความหนาแน่นของจำนวนคนต่อพื้นที่ต่ำ ซึ่งลดสัดส่วนค่าธรรมเนียมลงเหลือเพียง 1/6 ของอัตราปกติ และประเภทอาคารพาณิชย์และอุตสาหกรรม คำนวณจากค่าสัดส่วนของเสียที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ (Unit Mass Effluent Ratio, UMER) ส่วนค่าใบอนุญาตต่อท่อเชื่อมน้ำเสียนั้นเก็บทุกปี เป็นค่าดูแลรักษา และค่าไฟฟ้าในการเดินระบบบำบัดน้ำเสีย

สำหรับโครงการระบบบำบัดน้ำเสียของเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรีนั้น ตามข้อเสนอแนะของกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาผ่านกรมโยธาธิการ ไปยังเทศบาลเมืองกาญจนบุรี เสนอให้เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ตามเทศบัญญัติควบคุมการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย และค่าใบอนุญาตขอต่อท่อเชื่อมน้ำเสีย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งบัญญัติรับรองการมีรายได้และผลพลอยได้อื่น เกิดจากการกระทำตามหน้าที่และให้เทศบาลอาจมีรายได้จากค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ (มาตรา 61 และมาตรา 66 (2))

ส่วนที่มาแห่งรายได้จากแหล่งรายได้อื่นของเทศบาลนั้น เทศบาลได้จากรายรับ 7 หมวด คือ

1. หมวดภาษีอากร ประกอบด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

ภาษีสรรพสามิต และอากรฆ่าสัตว์

2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน มาจากการให้เช่าที่ดิน การให้เช่าอาคารพาณิชย์ ตลาด ท่าเทียบเรือ ส้วมสาธารณะ ห้องประชุม และสถานที่อื่น ๆ ที่เป็นของเทศบาล รวมทั้งดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร และดอกเบี้ยเงินฝาก กสท. ด้วย
4. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ มาจากกิจการสถานธนาฑูบาล
5. หมวดเงินอุดหนุน มาจากเงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจกรรมทั่วไปอื่น ๆ เงินอุดหนุนด้านการศึกษา เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด
6. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด
7. หมวดรายได้จากเงินกู้

เทศบาลเมืองกาญจนบุรี สามารถนำเงินรายได้จาก 7 หมวดที่มีอยู่มาใช้ในการบริหารโครงการระบบบำบัดน้ำเสียในช่วงการดำเนินการและบำรุงรักษา โดยไม่ต้องรับผิดชอบงบประมาณในช่วงการลงทุนก่อสร้างระบบ เนื่องจากได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล

แต่เทศบาลนั้นรายการจัดองค์การ และการบริหารมีข้อจำกัดหลายประการ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว นอกจากนั้น การบริหารการเงินหมวดรายได้ มีข้อจำกัดบางประการอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารโครงการระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งได้แก่รายได้จากหมวดภาษีอากร กล่าวคือ ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งจัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ในเขตเทศบาลมีข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการเก็บ และโครงสร้างภาษีที่สับสนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการประเมินภาษีที่ต้องจัดเก็บ

กรณีภาษีบำรุงท้องที่ : ภาษีนี้จัดเก็บจากมูลค่าที่ดินที่ครอบครอง ตามราคากลางที่ประเมินโดยคณะกรรมการแต่ละจังหวัด (วาระการทำงาน 4 ปี) ราคากลางในปัจจุบันนี้ใช้ราคากลางของปี พ.ศ. 2524 เป็นฐานการประเมินซึ่งตามความเป็นจริงนั้น ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีแนวโน้มราคาเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นตลอดเวลา อันเนื่องมาจากความต้องการตลาด และมีที่ดินบางประเภทที่กฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ เช่น ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของชาติ ตลอดรวมถึงพระราชวัง, ที่ดินเพื่อการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือสาธารณกุศล, ที่ดินที่เข้าใช้ในกิจการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า การท่าเรือของรัฐ หรือสนามบินของรัฐ, ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน ซึ่งต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ข้อมูลการเงิน-การคลังของเทศบาลเมืองกาจนบุรี (ปี 2531-2535)

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ข้อมูลในอดีต					สัดส่วนเฉลี่ย (%)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง เฉลี่ยต่อปี
	2531	2532	2533	2534	2535		
1. รายได้							
หมวดภาษีอากร	20.64	25.29	26.49	31.54	35.45	47.27%	15.28%
หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต	1.14	1.11	1.53	2.00	2.58	2.82%	22.64%
หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	2.62	3.32	3.57	2.80	3.07	5.18%	4.03%
หมวดรายได้เทศบาลอื่น	1.35	1.18	0.70	1.42	1.78	2.17%	7.15%
หมวดเงินอุดหนุน	11.44	11.54	17.20	23.36	26.70	30.38%	23.60%
หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	1.88	0.62	1.03	1.84	1.07	2.17%	-13.00%
เงินได้อื่นๆ	5.96	2.41	6.10	5.79	9.52	10.03%	12.44%
รายได้รวม	45.02	45.47	56.64	68.76	81.17	100.00%	15.87%
2. รายจ่าย							
รายจ่ายงบกลาง	1.24	1.21	1.35	1.40	1.84	2.64%	10.46%
รายจ่ายของหน่วยงาน	25.58	29.93	28.24	34.16	41.27	59.58%	12.71%
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	9.23	9.09	14.31	19.62	21.02	27.43%	22.85%
จ่ายขาดจากเงินสะสม	5.96	2.41	6.10	5.79	0.00	7.59%	-0.92%
รายจ่ายจากเงินกู้	0	0	0	0	7.4	2.77%	
รายจ่ายรวม	42.00	42.65	49.99	60.98	71.53	100.00%	14.24%
รายรัฐสุทธิ	3.03	2.81	6.64	7.77	9.64	-	-

ที่ดินบางประเภทได้รับการลดหย่อนภาษีตามกฎหมาย ภายใต้เงื่อนไข ทาเลที่ตั้ง และประเภทการใช้จ่าย อันมี ที่ดินนอกเขตเทศบาล หรือนอกเขตสุขาภิบาล ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีเลยสำหรับที่ดินขนาดอย่างน้อย 3 ไร่ แต่ไม่เกิน 5 ไร่ แล้วแต่ท้องที่, ที่ดินในเขตเทศบาลตำบล หรือนอกเขตสุขาภิบาล ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีเลย สำหรับที่ดินขนาดอย่างน้อย 200 ตารางวา แต่ไม่เกิน 1 ไร่, ที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่น นอกเขตเทศบาลตำบล ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีเลย สำหรับที่ดินขนาดอย่างน้อย 50 ตารางวา แต่ไม่เกิน 100 ตารางวา, ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีเลย แล้วแต่เขตพื้นที่ตามความหนาแน่น ซึ่งในเขตชุมชนหนาแน่นมากลดหย่อนอย่างน้อย 50 ตารางวา แต่ไม่เกิน 100 ตารางวา ในเขตชุมชนหนาแน่นปานกลาง ลดหย่อนอย่างน้อย 100 ตารางวา แต่ไม่เกิน 200 ตารางวา ส่วนเขตชนบท ลดหย่อนอย่างน้อย 3 ไร่ แต่ไม่เกิน 5 ไร่ ทั้งนี้ หากผู้เสียภาษีมีที่ดินหลายแปลงในเขตจังหวัดเดียวกัน จะต้องเลือกขอลดหย่อนเฉพาะแปลงใดแปลงหนึ่งเท่านั้น และอาจนับขนาดแปลงที่ดินหลายแปลงรวมกันเพื่อคำนวณการขอลดหย่อนภาษีก็ได้

ส่วนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รับการลดหย่อน หรืออาจยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อันเนื่องมาจากพิษผลเสียหายก็ได้ โดยดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด

ที่ดินเพื่อการรกรงกรรมประเภทไม้ล้มลุก ได้รับการลดหย่อนเสียภาษีให้เสียเพียงครั้งหนึ่งและหากเจ้าของที่ดินประกอบการรกรงกรรมด้วยตนเอง ให้เสียภาษีอย่างสูงไม่เกิน ไร่ละ 5 บาท แต่หากเป็นที่ดินทิ้งไว้ว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ตามสภาพที่ดิน ถูกปรับให้ต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้นหนึ่งเท่าตัว

สำหรับพื้นที่โครงการระบบบำบัดน้ำเสีย เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรีนี้ นอกจากยกเว้นภาษีสำหรับที่ดินบางประเภทที่ระบุแล้ว ที่ดินที่ได้รับการลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษี เป็นที่ดินในพื้นที่โครงการระยะหลัง ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล แต่อยู่ในเขตผังเมืองรวม มีขนาดพื้นที่อย่างน้อย 3 ไร่ แต่ไม่เกิน 5 ไร่ และที่ดินในพื้นที่โครงการระยะแรก ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลมีขนาดที่ดินอย่างน้อย 50 ตารางวา แต่ไม่เกิน 100 ตารางวา

ข้อจำกัดของภาษีบำรุงท้องที่ คือ โครงสร้างภาษีมีความไม่เป็นธรรมในการประเมินและจัดเก็บ เนื่องจาก ภาษีบำรุงท้องที่นั้น ได้ยกเว้นที่ดินส่วนหนึ่งจากฐานภาษีและไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่โดยพิจารณาที่ขนาดของที่ดินแล้ว แต่ที่ปัจจุบันนี้ นอกจากราคาที่ดินถูกกำหนดจากขนาดที่ดินแล้ว ทาเลที่ตั้งของที่ดิน ก็ทำให้ที่ดินแต่ละแปลงมีระดับราคาแตกต่างกันไปด้วย ยกตัวอย่างเช่นที่ดินขนาดเล็กในทาเลที่ตั้งที่ดี และมีราคาสูง เกิดความได้เปรียบจากการยกเว้น

ภาษี เมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินขนาดใหญ่กว่าแปลงแรกแต่อยู่ในทำเลที่ตั้งไม่ค่อยดี และอาจมีราคารวมต่ำกว่าหรือเท่ากับที่ดินแปลงแรก แต่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ มีความไม่ เป็นธรรมอย่างยิ่งดังนั้น การพิจารณายกเว้น ควรประเมินจากมูลค่าที่ดินตามขนาด, ทำเลที่ตั้ง และเงื่อนไขการซื้อขายอื่น ๆ ที่ดินมูลค่าสูงบางประเภทได้รับยกเว้นภาษีในอัตราเพิ่มที่ต่ำกว่า โดยการเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มของที่ดินที่มีมูลค่าต่ำ ซึ่งเป็นลักษณะที่ไม่เป็นธรรมอีกลักษณะหนึ่ง ของภาษีบำรุงท้องที่

กรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน : ภาษีนี้นี้เป็นภาษีที่จัดเก็บจาก "ค่ารายปี" ที่ เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่มีได้มีการเช่า แต่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีนี้นี้ โดยกำหนด "ค่ารายปี" จากการเปรียบเทียบกับค่าเช่าที่เก็บจากทรัพย์สินที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ทรัพย์สินที่ ต้องเสียภาษีนี้นี้ ได้แก่ โรงเรือนทุกประเภททั้งที่เป็นตึกแถว ร้านค้า สำนักงาน โรงแรม โรง ภาพยนต์ ฯลฯ และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่ไม่มีลักษณะเป็นโรงเรือน เช่น ท่าเรือ สะพาน อ่าง เก็บน้ำ แอ่งที่ติดอยู่กับที่ ฯลฯ รวมทั้งที่ดินที่ตั้งของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินที่เชื่อมต่อ เนื่องกับโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ ดิน ได้แก่ สาธารณสมบัติต่าง ๆ โรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้างที่ปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่ อาศัย และไม่ได้นำไปให้เช่า หรือประกอบการอุตสาหกรรม/พาณิชย์กรรมใด ๆ ทั้งนี้โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก อย่างไรก็ดี กรณีบ้านและที่ดิน ซึ่งเจ้าของอาศัยอยู่เอง แม้จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่จะ ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ หากที่ดินแปลงนั้น ๆ มีขนาดใหญ่กว่าขนาดที่ดินที่ได้รับยกเว้นภาษีบำรุง ท้องที่

สำหรับอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น กำหนดไว้เท่ากับ 12.5% ของค่า รายปีที่ประเมินจากโรงเรือนและที่ดิน ส่วนโรงเรือนอันเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม จะ ประเมินเพียง 1/3 ของค่ารายปีที่พึงได้รับ ซึ่งทำให้อัตราภาษีที่ต้องจ่ายจริงของโรงเรือน ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมมีอัตราต่ำกว่า 12.5% ส่วนที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากการรื้อถอน จะถูกประเมินเพียง 1/20 ของราคาตลาดของทรัพย์สินแปลงนั้น และเสีย ภาษีในอัตรา 7%

ข้อจำกัดของภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ การยกเว้นภาษีสำหรับโรงเรือน และที่ดินที่เจ้าของอาศัยอยู่เอง ซึ่งบ้านแต่ละหลังแต่ละแปลงมีมูลค่าการซื้อขายตามราคาตลาดใน ระดับราคาต่าง ๆ กันไปทั้งราคาถูกและราคาแพง การยกเว้นด้วยเงื่อนไขที่เป็นโรงเรือน

และที่ดินที่เจ้าของอยู่เองไม่ว่าจะมีระดับราคาเท่าใด เท่ากับเป็นการละเลยมูลค่าแท้จริงของทรัพย์สิน จึงเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในการยกเว้นหรือในการประเมินภาษี

นอกจากนั้น ภาษีทั้งสองประเภทมีข้อจำกัดร่วมกันที่สำคัญยิ่ง คือ ทรัพย์สินบางประเภทที่อยู่อาศัยต้องเสียทั้งภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนที่ดิน โดยเจ้าของทรัพย์สินสามารถเลือกเสียภาษีใดภาษีหนึ่งเพียงภาษีเดียวได้แต่ทำการหลบเลี่ยงไม่เสียภาษีทั้งสองประเภท ซึ่งการเลี่ยงภาษีดังกล่าวนี้ กระทำได้ง่าย และปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมติดตามผู้เลี่ยงภาษีได้ เนื่องจากการจัดเก็บหลักฐานภาษีทั้ง 2 ประเภทแยกส่วนกัน ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบหลักฐานการยื่นแบบแสดงภาษีได้อย่างถี่ถ้วน และการจัดระบบข้อมูลในกระบวนการทบทวนแผนที่ภาษี (Tax map) และทะเบียนภาษี (tax roll) ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และยังมีใช้ครบถ้วนทุกเขตท้องที่

ปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ในเขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีลักษณะดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันกับเขตเทศบาลอื่น ๆ ทั่วประเทศ ภาษีได้โครงสร้างภาษีเดียวกัน จากการกำหนดของส่วนกลาง ทำให้เทศบาลไม่สามารถปรับอัตราภาษีเรียกเก็บและปรับปรุงมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ นั่นคือ เทศบาลขาดอิสระในการกำหนดโครงสร้างภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง

ทั้งนี้ เทศบาลสามารถบริหารรายได้จากการจัดเก็บภาษีได้โดยการบริหารการจัดเก็บให้รัดกุมและเพิ่มประสิทธิภาพในการประเมินภาษี และติดตามเจ้าของทรัพย์สินให้เสียภาษีอย่างถูกต้องและครบถ้วน แต่ภาษีได้ข้อจำกัดที่มีอยู่นี้ กระจ่างเห็นว่า "...รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างหลัก ๆ ของภาษีแต่อย่างใด เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นมีความปรารถนาที่จะเพิ่มรายได้จากภาษีทั้งสองประเภท การขาดอำนาจลักษณะเช่นนี้ สะท้อนถึงการไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น..."³² ดังนั้น เมื่อเทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีข้อจำกัดในการบริหารรายได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งต้องใช้จ่ายจ่ายเป็นเงินจำนวนมากไปด้วย และแม้เทศบาลเมืองกาญจนบุรีออกเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียและค่าใบอนุญาตมาสมทบเป็นค่าใช้จ่ายด้วยส่วนหนึ่ง แต่การมีข้อ

³² ปรียุทธ ชีรตยาสินันท์, โฉมหน้าภาษีทรัพย์สิน. วารสารเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

จำกัดในการบริหารรายได้ดังกล่าวแสดงถึงความไม่มั่นคงทางการเงิน และความค้ำยประสิทธิภาพการบริหารการเงินโดยรวม

ข้อเสนอการจัดการด้านการเงิน

ที่มาของรายได้ขององค์การบริหารระบระบายน้ำทั้งของชุมชนนั้น จะมีที่มาจาก 4 แหล่ง คือ

1. ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย และค่าใบอนุญาต ซึ่งจัดเก็บโดยตรงจากผู้ก่อมลพิษ ตามหลักการ Polluter-Pay-Principal ซึ่งอาจกำหนดอัตราจัดเก็บเดียวกันทั่วประเทศ หรืออัตราเดียวกันกับเมืองพัทยา หรือพื้นที่โครงการอื่น ๆ ที่มีความคล้ายคลึงกันในการดำเนินการได้

2. รายได้จากหมวดรายได้ 7 หมวดของเทศบาล หรือบางหมวดของเทศบาล ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้องค์การร่วมสามารถนำงบประมาณส่วนนี้มาใช้ในการดำเนินการบำบัดน้ำเสียได้ และจะต้องมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่เป็นปัญหาอยู่ให้เป็นที่มาแห่งรายได้ที่แท้จริงของเทศบาล รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอำนาจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการบริหารการเงินให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวอย่างแท้จริง

3. รายได้จากภาษีที่ดิน หรือตราสารแทนการชำระเงิน เพื่อระดมเงินจากตลาดค้าเงินมาในกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงการระบบบำบัดน้ำเสีย โดยเสมือนว่าเป็นกิจการค้าอสังหาริมทรัพย์หรือการลงทุนในกิจการที่มีผลตอบแทนเชิงธุรกิจ ซึ่งการถือหุ้นนี้เป็นกิจการค้าอสังหาริมทรัพย์หรือการลงทุนในกิจการที่มีผลตอบแทนเชิงธุรกิจ ซึ่งการถือหุ้นนี้เป็น การเปิดเสรีให้แก่ประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการในฐานะหุ้นส่วน

4. รายได้จากค่าธรรมเนียมผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับก่อน โดยจัดเก็บจากนักพัฒนาที่ดิน ที่ดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับโครงการตามเงื่อนไขที่กฎหมายจะระบุ

ที่มาของรายได้ขององค์การบริหารระบระบายน้ำทั้งของชุมชนนอกจากมาจากแหล่งรายได้ 4 แหล่งที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ องค์การร่วมๆ สามารถขอการสนับสนุนงบประมาณเต็มจำนวนหรือบางส่วน หรือขอกู้ยืมงบประมาณจาก "กองทุนสิ่งแวดล้อม" ซึ่งเป็นกองทุนงบประมาณด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยเป็นกองทุนที่ประกอบขึ้นจากเงินและทรัพย์สิน ดังนี้

- เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพ

ชีวิตตามพระราชบัญญัติ

- งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535
- เงินค่าบริการ และค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ
- เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

- เงินจากดอกผล และผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

การขอสนับสนุนหรือกู้ยืมงบประมาณกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ องค์การบริหารระบบระบายน้ำทั้งของชุมชนมีข้อได้เปรียบในการจัดทำแผนเพื่อเสนอขอจัดสรรเงินกองทุน (ม. 27) เนื่องจากการที่องค์การมีเอกสิทธิ์ในการเรียนตรวจสอบเอกสารหรือเชิญบุคคลเพื่อชี้แจงได้ และโดยโครงสร้างการบริหารองค์การมีความพร้อมทั้งด้านนโยบายและปฏิบัติการมากกว่าองค์การรัฐรูปแบบอื่น

นอกจากรายได้ดังกล่าวมาแล้วนั้น การบริหารโครงการในเชิงธุรกิจสามารถทำให้โครงการระบบบำบัดน้ำเสียอาจมีรายได้จากการนำผลผลิตจากการบำบัดน้ำเสีย ไปใช้ประโยชน์เป็นวัตถุดิบภาคอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม เช่น นำทิ้งน้ำไปเป็นน้ำซักครั้งที่ 2 หรือภาคตะกอนนำไปอัดแท่งเป็นปุ๋ย หรือแก๊สชีวภาพนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกระบวนการและเทคโนโลยีการต่าง ๆ ของระบบบำบัดน้ำเสียที่จะเลือกใช้ หากองค์การสามารถสร้างรายได้จากน้ำเสียรายชั่วโมงเป็นวัตถุดิบเพื่อการผลิตสินค้าบางประเภท จะทำให้องค์การมีรายได้มากขึ้น และยังเป็นกำลังเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าด้วย

อย่างไรก็ดี สำหรับพื้นที่เขตเทศบาลเมืองกาญจนบุรีนี้ การนำผลผลิตจากระบบบำบัดน้ำเสียมาจําในรูปแบบของน้ำทิ้ง-น้ำพลประทาน หรือปุ๋ย อาจมีผลกระทบต่อภาคเกษตรของจังหวัดกาญจนบุรีเนื่องจากพืชที่เพาะปลูกเป็นพืชประเภทสะสมน้ำ ได้แก่ อ้อย มันสำปะหลัง แต่ที่อาจนำน้ำทิ้งมาใช้ครั้งที่ 2 ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมเหมือง

แร่ หรืออุตสาหกรรมเครื่องจักรกลขนาดเล็ก ซึ่งจะต้องมีที่ตั้งสอดคล้องกับโครงข่ายท่อระบายน้ำ และท่อส่งน้ำ นั่นคือ ต้องมีที่ตั้งอยู่ด้านปลายน้ำ ด้านใต้เขตเทศบาลลงไป เพื่อลดต้นทุนการดำเนินการ การส่งน้ำจากโรงบำบัดน้ำเสียไปยังที่ตั้งสถานประกอบการ ส่วนบุ่ยจากภาคตะกอน นั้นอาจขายให้กับพื้นที่เพาะปลูกพืชอื่นที่เหมาะสม และแก๊สชีวภาพสามารถนำไปเป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมรายย่อยก็ได้ รูปแบบการจัดองค์การบริหารเกี่ยวกับการดำเนินโครงการระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลเมืองกาญจนบุรี โดยจัดตั้งเป็นองค์การบริหารระบบระบายน้ำทั้งของชุมชน น่าจะเป็นทางเลือกรูปแบบขององค์การอีกทางหนึ่ง ที่สามารถรับผิดชอบการดำเนินโครงการระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพ

สรุปผลการวิเคราะห์

การบริหารจัดการระบบระบายน้ำทั้งของชุมชนเทศบาลเมืองกาญจนบุรี เป็นกลไกสำคัญของการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาน้ำเสียโดยการดำเนินการนี้เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด การวิเคราะห์การบริหารจัดการนี้ ทำการพิจารณาโดยแบ่งการวิเคราะห์เป็น 3 ส่วนได้แก่ การจัดองค์การและการบริหาร, การจัดการด้านกฎหมาย และการจัดการด้านการเงินซึ่งทั้ง 3 ส่วนนี้ ต่างมีความสำคัญต่อการดำเนินโครงการให้เป็นระบบเป็นอย่างยิ่งการจัดการองค์การและการบริหารระบบระบายน้ำทั้งของชุมชนนี้เป็นการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคของชุมชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดหาบริการนี้ให้แก่ประชาชนโดยมีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ปัจจุบันนี้การจัดรูปแบบขององค์การส่วนท้องถิ่นเป็นแบบเทศบาล ซึ่งเป็นองค์การแบบผสม มีคณะกรรมการเป็นฝ่ายบริหาร และสภาพเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์การแบบเทศบาลนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารงานอย่างเด็ดขาดตามสายการบังคับบัญชาและบริหารงานตามนโยบายและการกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้รับทราบปัญหาของพื้นที่ได้อย่างชัดเจน และตรงตามข้อเท็จจริง แต่รูปแบบของเทศบาลนี้มีข้อเสียและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารระบบระบายน้ำทั้ง เนื่องจากงานประเภทนี้เป็นงานด้านเทคนิคและวิศวกรรมเป็นหลัก และจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน แต่เทศบาลยังขาดแคลนบุคลากรดังกล่าว อีกทั้งไม่มีหน่วยงานในสายการบังคับบัญชาที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรง นอกจากนั้น อาจมีปัญหามีสวนการกำหนดนโยบาย

จากสภาเทศบาล และอิทธิพลของข้าราชการการเมืองต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ดังนั้นเพื่อให้องค์การบริหารงานสามารถบริหารงานระบบระบายน้ำทิ้งได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเสนอการจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์การบริหารโดยอาศัยหลักการจัดรูปแบบองค์การตามหลักของความเหมาะสม CONTINGENCY/SITUATION MODELS และผสมผสานองค์การ 4 รูปแบบเข้าด้วยกันประกอบด้วย โครงสร้างองค์การแบบผสม, โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ, โครงสร้างองค์การแบบแบ่งแยกหน้าที่ และโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์ โดยการผสมผสานนี้เป็นการนำเอาข้อดีของรูปแบบหนึ่งมาแก้ปัญหาข้อเสียของอีกรูปแบบหนึ่งให้สอดคล้องกันตามสายการบังคับบัญชาและการบริหารงานภายในโครงสร้างองค์การ

สำหรับรูปแบบและโครงสร้างองค์การตามที่เสนอนี้ การบริหารงานตามสายการบังคับบัญชานฝ่ายงานหลักยังเป็นสาระสำคัญของโครงสร้าง แต่มีการแยกหน่วยงานไปทำหน้าที่อย่างชัดเจน และปรับฝ่ายงานที่ปรึกษาเป็นรูปคณะกรรมการ ซึ่งรูปแบบนี้สามารถแก้ปัญหาการไม่ประสานงานของฝ่ายงานหลักและที่ปรึกษาได้ดี รวมทั้งเป็นการแบ่งงานตามลักษณะและความชำนาญ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีความคล่องตัว นอกจากนี้ การจัดตั้งทีมโครงการเป็นหน่วยงานชั่วคราวเพื่อรับผิดชอบงานตามโครงการต่าง ๆ ทั่วทั้งองค์การมีความยืดหยุ่นตามปริมาณงานและการใช้ทรัพยากรการบริหารมีประสิทธิภาพรูปแบบและโครงสร้างองค์การที่เกิดขึ้นมานั้นนอกจากจะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานดังที่กล่าวแล้ว ยังมีความสอดคล้องกับรูปแบบของเทศบาลที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน ทั่วทั้งสามารถนำมาปรับใช้ได้โดยตรงในการบริหารจัดการในพื้นที่ และองค์การนี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั่วทั้งมีความคล่องตัวด้านการบริหารการเงิน ทั้งในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และการบริหารทุนเพื่อแสวงหากำไร ซึ่งกรณีที่เป็นองค์การบริหารจัดการระบบระบายน้ำทิ้งของชุมชนนี้ จะมีที่มาแห่งรายได้ 4 ทางคือ ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียและค่าออกาบาอนุญาติ, ค่าภาษีอากร, การถือหุ้นและงบสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมนอกจากนั้น การมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะทั่วทั้งสามารถเป็นคู่สัญญากับการว่าจ้างต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์การด้วยอีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากการเป็นคณะกรรมการชุมชน, คณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือคณะกรรมการผู้ถือหุ้น และการเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนนี้จะสามารถลดต้นทุนการใช้จ่ายในสภาพการแข่งขันทางธุรกิจที่มีการค้ำึงถึงกำไรสูงสุดและต้นทุนต่ำสุด เท่ากับเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายโดยที่ยังสามารถรักษาคุณภาพของงาน และการปรับปรุงการบริหารจัดการโดยผู้มีความชำนาญอย่างแท้จริง ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่

บังคับว่าข้อมูลในปัจจุบันนี้ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และภาระกิจขององค์การทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยมีอยู่ 5 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์, กฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหาร, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และกฎหมายของท้องถิ่น

สภาพปัญหาของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ปัจจุบัน ก็คือ การขัดแย้งกันของกฎหมายฉบับต่าง ๆ และสภาพล้าหลังของกฎหมายในการบังคับใช้กับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การ นอกจากนั้นยังมีปัญหาบางประการของศาลจำกัดความที่ใช้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งต้องมีการตีความทางกฎหมาย เมื่อนำไปบังคับใช้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ และบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใหม่ เพื่อให้องค์การผู้รับผิดชอบสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างคล่องตัวและมีความถูกต้องภายในขอบเขตของกฎหมายอย่างแท้จริง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย