

หลักการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยตามปริมาณที่ทิ้ง

ตอนที่ 2 กรณีศึกษาของไทยและข้อเสนอแนะ

นายภัทรพล ตูลารักษ์¹, ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี²

¹ เลขาธิการ สมาคมจัดการของเสียแห่งประเทศไทย

² สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* Email: sujitra.v@chula.ac.th

ส่งต้นฉบับบทความ : 8 มิ.ย. 66 / ส่งบทความฉบับแก้ไข : 22 ส.ค. 66 / ตอบรับให้เผยแพร่ : 25 ส.ค. 66 / เผยแพร่ 25 ธ.ค. 66

การอ้างอิง: ภัทรพล ตูลารักษ์, สุจิตรา วาสนาดำรงดี. (2566). หลักการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยตามปริมาณที่ทิ้ง ตอนที่ 2 กรณีศึกษาของไทยและข้อเสนอแนะ. วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 27 (ฉบับที่ 2).

<https://doi.org/10.35762/EJ.2566006>

บทคัดย่อ

หลักการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามปริมาณที่ทิ้ง (Pay-as-you-throw: PAYT) เป็นแนวทางที่ได้รับการพิสูจน์แล้วในหลายประเทศว่ามีประสิทธิผลในการเพิ่มอัตราการรีไซเคิลและลดปริมาณขยะที่จะต้องถูกนำไปกำจัด ในบทความนี้นำเสนอตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บางแห่งในภาคเหนือของประเทศไทยที่มีความพยายามในการนำหลักการ PAYT มาใช้แก้ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่โดยดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดของกฎระเบียบในปัจจุบัน เช่น การทำความเข้าใจกับชุมชนให้ซื้อถุงขยะจากร้านค้าในชุมชนซึ่งครอบคลุมค่าธรรมเนียมไปในราคาถุง การคิดค่าธรรมเนียมตามน้ำหนัก หรือตามรูปแบบการแยกทิ้งขยะ และนำเสนอผลการวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จและปัญหาอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะในการขยายผลสู่พื้นที่อื่นและการปรับปรุงกฎหมายให้อำนวยความสะดวกในการใช้หลักการ PAYT

คำสำคัญ การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยตามปริมาณที่ทิ้ง ถุงขยะ การลดและคัดแยก Pay as you throw, Garbage bag, waste reduction and segregation¹

1. บทนำ

จากตอนที่แล้วที่ได้นำเสนอแนวคิดและรูปแบบของหลักการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามปริมาณที่ทิ้ง (Pay-as-you-throw: PAYT) และประสบการณ์การใช้หลักการ PAYT ในต่างประเทศที่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้แหล่งกำเนิดขยะลดการสร้างขยะและหันมาแยกขยะหรือจัดการขยะที่แหล่งกำเนิดมากยิ่งขึ้น บทความนี้เสนอกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บางแห่งในประเทศไทยที่มีความ

¹ <https://www.umongcity.go.th/infomation/>

พยายามในการนำหลักการ PAYT มาใช้แก้ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่โดยได้มีการสรุปปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคที่พบ นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงระบบและกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อส่งเสริมให้ อปท. สามารถนำหลักการ PAYT มาใช้ได้อย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น

2. กรณีศึกษาของประเทศไทย

2.1 เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน

เทศบาลตำบลอุโมงค์ มีพื้นที่ประมาณ 20 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณหนึ่งหมื่นห้าพันคน มีโครงการส่งเสริมการคัดแยกวัสดุรีไซเคิลในระดับหมู่บ้านโดยแต่ละครัวเรือนที่ร่วมเป็นสมาชิกโครงการจะได้รับแจกถุงขยะ 2 ใบต่อเดือน สามารถนำมาใช้ทิ้งขยะทั่วไปโดยไม่คิดค่าบริการ แต่หากมีปริมาณขยะที่มากกว่านี้หรือหากครัวเรือนที่ไม่เข้าร่วมโครงการต้องการจะทิ้งขยะจะมีค่าธรรมเนียมการเก็บขนในอัตราถุงละ 10 บาท ผลจากโครงการดังกล่าวช่วยลดปริมาณขยะที่ต้องจ้างเอกชนไปกำจัดเหลือเพียง 264 กิโลกรัมต่อครัวเรือนต่อปี ซึ่งหากคิดที่จำนวนสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ย 3 คนต่อครัวเรือน จะเทียบเท่ากับการทิ้งขยะเพียง 0.24 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน นอกจากนี้ กรรมการหมู่บ้านยังมีบทบาทช่วยสอดส่องและตักเตือนไม่ให้มีการลักลอบทิ้งหรือแอบเผาขยะในชุมชนอีกด้วย (อัศรพงศ์ อันทอง และคณะ, 2556)

2.2 เทศบาลตำบลตุ้ใต้ จังหวัดน่าน

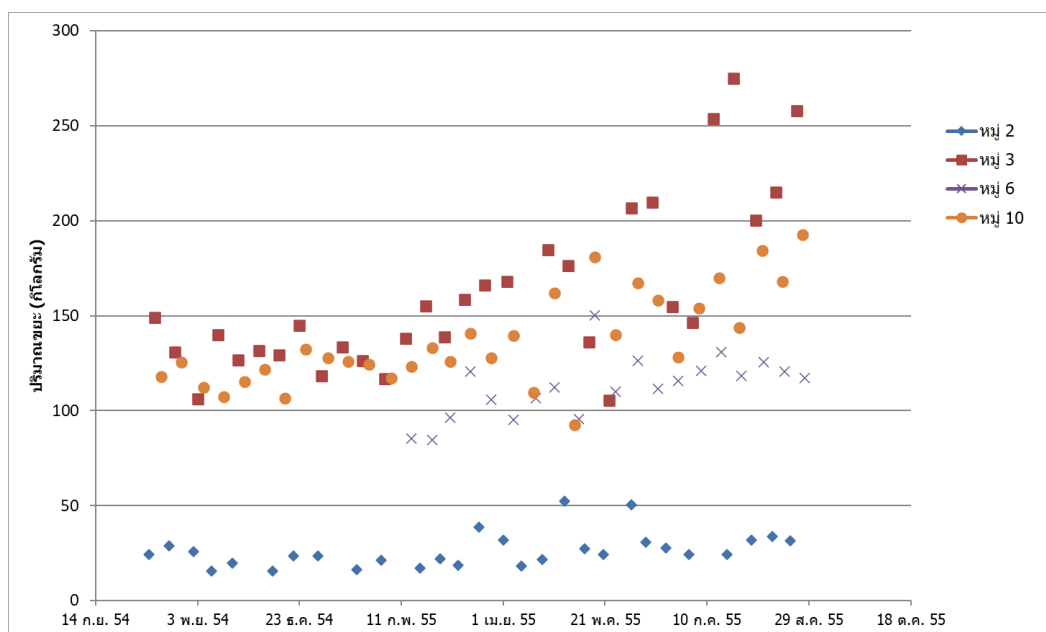
เทศบาลตำบลตุ้ใต้ ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 25 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรประมาณแปดพันห้าร้อยคน (เทศบาลตำบลตุ้ใต้, 2566) เคยเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยที่ 25 บาทต่อเดือน โดยไม่ขึ้นกับปริมาณที่ทิ้ง และได้เปลี่ยนมาสนับสนุนให้ชุมชนร่วมจัดการขยะ ควบคู่กับโครงการถนนปลอดถังของทางเทศบาล โดยนำร่องใน 9 หมู่บ้านที่จะนำถุงขยะที่มีตราสัญลักษณ์ของเทศบาล ไปจำหน่ายกันเองในราคาถุงละ 7 บาท โดยรายได้จะนำเข้ากองทุนซึ่งใช้สนับสนุนกิจกรรมการจัดการขยะของหมู่บ้าน เช่น ธนาคารขยะ ขยะที่ไม่ได้ใส่ถุงดังกล่าวเทศบาลจะไม่เก็บขนเพื่อกระตุ้นให้ชุมชนช่วยสอดส่องป้องกันการลักลอบทิ้งหรือมีขยะนอกพื้นที่มาแอบทิ้งในช่วงแรกพบการร้องเรียนจากประชาชนบางส่วนเนื่องจากถุงขยะของเทศบาลมีขนาดใหญ่เกินไปทำให้เกิดกลิ่นเหม็นจากการเก็บขยะรถถังสัปดาห์ตามรอบการเก็บของเทศบาล แต่ทางเทศบาลก็ได้พยายามสร้างความเข้าใจกับชุมชนผ่านคณะกรรมการบริหารจัดการขยะระดับตำบล การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้เรื่องการบริหารจัดการขยะ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการเศษวัสดุอินทรีย์โดยนำมาทำปุ๋ยหมักหรือน้ำหมักไว้ใช้ในครัวเรือนและมีการวางท่อทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น (ปเนต มโนมันวิบูลย์ และคณะ, 2557)

2.3 เทศบาลตำบลนางแล จังหวัดเชียงราย

เทศบาลตำบลนางแล มีพื้นที่ประมาณ 55 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณหนึ่งหมื่นสองพันคน (เทศบาลตำบลนางแล, 2565) ในช่วงแรกที่เปลี่ยนจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเทศบาลตำบลนั้นหมู่บ้านที่ไม่มีการเก็บและกำจัดขยะของตนเองเรียกร้องให้เทศบาลดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลฯ จึง

ทดลองกำจัดขยะด้วยเตาเผาในช่วงปี พ.ศ. 2555 ร่วมกับ 9 หมู่บ้าน โดยมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และคิดค่าใช้จ่าย 2 บาทต่อกิโลกรัม เทศบาลฯ ไม่ได้เก็บค่าธรรมเนียมขยะเองแต่อุดหนุนค่ากำจัดขยะครึ่งหนึ่ง โดยใช้งบประมาณของเทศบาลฯ ทางหมู่บ้านเป็นผู้เก็บขนขยะมาที่เตาเผาทุก ๆ 10 วัน โดยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เหลืออีกกิโลกรัมละ 1 บาทด้วยตัวเอง เทศบาลฯ สนับสนุนทุนประเดิมให้กับกองทุนขยะหมู่บ้านละ 10,000 บาท เพื่อก่อตั้งธนาคารขยะและจัดฝึกอบรมการนำขยะอินทรีย์มาใช้ประโยชน์ ในปีแรกทุกหมู่บ้านเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราเดือนละ 20-30 บาทต่อหลัง ยกเว้นหมู่ 2 ที่ตกลงกันว่าแต่ละครัวเรือนจะจ่ายเงินตามปริมาณขยะที่ทิ้งโดยจะมีการชั่งน้ำหนักด้วยตาชั่งแบบสปริงก่อนจะทิ้งไปกับรถเก็บขยะที่ใช้รถตัดแปลงทางการเกษตรเข้าไปเก็บขนขยะที่หน้าบ้าน

การกำหนดความถี่ในการเก็บขนขยะไม่ให้เก็บบ่อยช่วยลดปริมาณขยะได้ เนื่องจากแต่ละบ้านต้องคัดแยกขยะอาหารที่เน่าเสียได้ออกไปเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องกลิ่น อัตราการทิ้งขยะเฉลี่ยของ 9 หมู่บ้านนำร่องอยู่ที่ 0.30 กิโลกรัมต่อคนต่อวันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี พบว่าอัตราการทิ้งขยะโดยรวมเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 50 ส่วนหนึ่งเนื่องจากกิจกรรมการส่งเสริมการคัดแยกเศษวัสดุไม่มีความต่อเนื่อง โดยมีเพียง 2-3 หมู่บ้านเท่านั้นที่ยังคงรับซื้อเศษวัสดุรีไซเคิลเป็นประจำ เมื่อมาตรการส่งเสริมขาดความต่อเนื่องจึงมีเพียงหมู่ 2 เท่านั้นที่มีกลไกควบคุมปริมาณขยะเพิ่มเติมในรูปของการคิดค่าธรรมเนียมตามน้ำหนักซึ่งนอกจากหมู่ 2 มีอัตราการเกิดขยะน้อยที่สุดเพียงวันละ 0.06 กิโลกรัมต่อคนแล้ว ยังเป็นหมู่บ้านที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของน้ำหนักขยะต่ำที่สุดด้วย ทำให้ในปีต่อมาทางหมู่ 6 เปลี่ยนมาคิดค่าธรรมเนียมต่อหน่วย โดยให้ประชาชนนำขยะใส่ถุงเขียนชื่อเพื่อรอรับการเก็บขนทุก ๆ 10 วันและเก็บค่าบริการกิโลกรัมละ 4 บาท (รูปที่ 1) สำหรับครัวเรือนที่พยายามเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมต่อหน่วยโดยไม่นำขยะมาทิ้งในระบบเลย ทางหมู่บ้านจะเก็บค่าธรรมเนียมคงที่ที่เดือนละ 20 บาท ซึ่งหลายหลังคาเรือนพบว่า เป็นค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะที่ทิ้งหลังจากการลดและคัดแยกขยะจึงหันกลับมาใช้บริการของหมู่บ้านแทน



รูปที่ 1 ปริมาณการทิ้งขยะในช่วง 1 ปีของหมู่บ้านในเทศบาลตำบลนางแล (ที่มา ปเนต 2558)

2.4 เทศบาลตำบลเวียงเทิง จังหวัดเชียงราย

หลังจากประสบปัญหาการกำจัดขยะที่มากเกินไปของหลุมฝังกลบและเตาเผา เทศบาลฯ ได้หารือกับผู้มีส่วนได้เสีย จนได้เป็นบันทึกข้อตกลงธรรมาภิบาลเมืองออกมา (พัทธยาพร อุ๋นโรจน์, 2564) และริเริ่มโครงการ “แดงเขียวพิชิตขยะ” ในช่วงปี พ.ศ. 2556 ภายใต้โครงการดังกล่าว ครั้วเรือนที่ร่วมโครงการจะปัดธงสีเขียวไว้หน้าประตูบ้านเป็นการแสดงให้เห็นว่าบ้านนี้จะจัดการขยะอินทรีย์เองและแยกขยะรีไซเคิลไปขายหรือบริจาค ส่วนบ้านที่ปัดธงแดงหมายถึงบ้านที่ไม่เข้าร่วมโครงการเนื่องจากไม่สามารถแยกขยะและไม่สามารถจัดการขยะอินทรีย์ได้ ซึ่งต้องจ่ายค่ากำจัดสูงถึง 100 บาท และค่าเก็บขนอีกเดือนละ 20-500 บาท ตามปริมาณที่ทิ้ง รวมไม่ต่ำกว่าเดือนละ 120 บาท ทำให้แทบทุกบ้านเลือกธงเขียวเข้าร่วมโครงการ

ขยะที่เหลือหลังจากแยกขยะอินทรีย์และขยะรีไซเคิลจากบ้านธงเขียวจะถูกรวบรวมโดยผู้นำชุมชนและส่งต่อให้เทศบาลฯ นำไปกำจัดต่อไป ซึ่งเทศบาลฯ คิดค่าธรรมเนียมจากก้อนใหญ่ที่รวมกันมาโดยไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด (ลักษณะเดียวกับสำนักงานหรืออาคารชุด) เมื่อนำค่าธรรมเนียมมาหารจำนวนบ้านที่เป็นธงเขียว จะทำให้ค่าธรรมเนียมจัดการมูลฝอยต่ำมาก เช่น ครั้วเรือนจำนวน 2,400 หลังที่เป็นธงเขียวจ่ายค่าธรรมเนียมเพียงหลังละไม่เกิน 10 บาทต่อเดือน เทศบาลฯ สามารถลดปริมาณขยะที่ต้องกำจัดลงได้จากประมาณ 12 ตันต่อวันเมื่อปี 2553 เหลือเพียงไม่ถึง 1 ตันต่อวันในปี 2564 (ภัทรพล ตูลารักษ์ และ สุจิตรา วาสนาดำรงดี, 2564)

2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

อบต. แม่ฟ้าหลวง ประสบปัญหาบ่อฝังกลบขยะเต็มในปี 2562 และต้องปิดการใช้งานในปี 2563 จึงเริ่มหาวิธีการที่จะลดขยะที่ต้นทางให้มากที่สุด อบต. แม่ฟ้าหลวง จึงได้ร่วมกับมูลนิธิแม่ฟ้าหลวงและหมู่บ้านนำร่องได้ดำเนินการทดลองเก็บขยะแยกประเภทตามวันและให้ประชาชนซื้อถุงขยะจากร้านค้าที่ร่วมโครงการขยะที่ขายได้และขยะอินทรีย์ให้ประชาชนจัดการเอง โดยมีการสอนการทำปุ๋ย และกรณีที่บ้านไม่มีพื้นที่หมักปุ๋ยจะมีจุดหมักปุ๋ยของหมู่บ้านเตรียมไว้ให้ ขยะที่เป็นเศษอาหาร ขยะแห้งที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทน และขยะห้องน้ำ จะให้ใส่ถุงขนาด 22 x 30 นิ้วที่ต้องซื้อในราคาถุงละ 2.50 บาท ดังรูปที่ 2 โดยเก็บแยกในวันจันทร์ถึงพุธตามลำดับ ขยะที่เป็นเชื้อเพลิงทดแทนจะส่งให้โรงงานปูนซีเมนต์ ส่วนขยะอื่น ๆ จะส่งเผาในเตาเผาขนาดเล็กของ อบต. นอกจากนี้ อบต. แม่ฟ้าหลวง ยังคิดค่าธรรมเนียมเป็นค่าเก็บขนที่อัตรา 15 บาทต่อเดือน

ผลการดำเนินงานพบว่าในปี 2565 อบต. สามารถลดปริมาณขยะไปได้ถึงร้อยละ 75 จากปี 2562 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนจากการไม่มีที่กำจัด ผู้นำชุมชนที่เป็นที่เคารพ และความสามัคคีของชุมชนที่ยอมรับเงื่อนไขของ อบต. ที่จะเก็บขยะเฉพาะที่ทิ้งในถุงใส่ขยะตามที่ตกลงกัน ควบคู่กับการสร้างความตระหนักเรื่องปัญหาขยะ (ภัทรพล ตูลารักษ์ และ สุจิตรา วาสนาดำรงดี, 2565)



รูปที่ 2 ตัวอย่างถุงใส่ขยะที่ร้านค้าใน อบต. แม่ฟ้าหลวงเป็นผู้จำหน่าย (ที่มา มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง 2566)

3. ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยความสำเร็จ

3.1 ปัญหาอุปสรรค

กฎหมายในปัจจุบันทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 (พรบ.สธ.) และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 (พรบ.รักษาฯ) เปิดโอกาสให้ อปท. สามารถเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยตามปริมาณที่ทิ้งได้ ในลักษณะการคิดค่าธรรมเนียมทุก ๆ 20 ลิตรที่เพิ่มขึ้นต่อวัน โดยมีอัตราเพดานค่าเก็บขนและค่ากำจัดอยู่ที่ 65 บาทและ 155 บาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอาจจะยังพบปัญหาบางประการที่ควรพิจารณาปรับปรุง ได้แก่

1) ถึงแม้กฎหมายจะเอื้อให้ อปท. เก็บค่าธรรมเนียมได้มากกว่า 220 บาทต่อเดือน (หากทิ้งมากกว่า 20 ลิตรต่อวัน) ในความเป็นจริง แทบไม่มี อปท. ใดเลยที่เก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยมากกว่า 40 บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นอัตราเก่าที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ ปี พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ หลายแห่งยังเลือกที่จะเก็บเพียง 10 บาท หรือ 20 บาท หรือไม่เก็บเลย อาจเนื่องมาจากนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่ต้องการสร้างภาระให้กับประชาชน และกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดอัตราขั้นต่ำ รวมทั้งมีความยุ่งยากในการประเมินปริมาตรที่ทิ้ง ซึ่งหากใช้วิธีการที่ไม่ยุ่งยาก เช่น การจำหน่ายถุงขยะโดย อปท. จะยังปฏิบัติไม่ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ

ถึงแม้การเพิ่มค่าธรรมเนียมในส่วนของการเก็บขนและกำจัดในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 ภายใต้อ.พรบ. สธ. จะช่วยให้ อปท. มีงบประมาณเพิ่มขึ้นสำหรับการจัดการมูลฝอย แต่หากประชาชนต้องจ่ายเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้นจากเดิมมากกว่าห้าเท่า (จาก 40 บาท เป็น 220 บาทต่อเดือนตามเพดานที่กำหนดไว้ในกฎ

กระทรวงฯ) โดยไม่มีการบังคับใช้หลักการจ่ายค่าธรรมเนียมตามปริมาณที่ทิ้ง จะทำให้ประชาชนอาจรู้สึกว่าจะสามารถทิ้งขยะเพิ่มได้อย่างเต็มที่เพราะชำระค่าบริการแพงแล้ว

2) การกำหนดปริมาตรที่ 20 ลิตรต่อวัน (หรือ 600 ลิตรต่อเดือนในร่างกฎกระทรวงฯ) ถือเป็นปริมาณที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับอัตราการทิ้งขยะจริงจากบ้านเรือนโดยเฉลี่ย ทำให้โอกาสที่จะเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มในขั้นถัดไปเป็นไปได้น้อย เช่น หากจำนวนสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ยต่อหลังคาเรือน คือ 3.16 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) หากคิดความหนาแน่นขยะที่ 0.2 กิโลกรัมต่อลิตร เท่ากับว่าในหนึ่งวันสามารถทิ้งได้ถึง 4 กิโลกรัม (20 ลิตร) หรือคิดเป็น 1.26 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราการทิ้งขยะต่อคนต่อวันโดยเฉลี่ยของประเทศไทยที่เท่ากับ 1.03 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน (68,434 ตันต่อวัน (กรมควบคุมมลพิษ, 2565) ต่อประชากร 66.17 ล้านคน (BOI, 2022) ในปี 2564) และสูงกว่าอัตราการทิ้งขยะมูลฝอยต่อคนต่อวันเฉลี่ยของ ASEAN ที่ 1.14 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน (Malaysian Investment Development Authority, 2021) เท่ากับว่าบ้านเรือนปกติสามารถทิ้งขยะเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มแต่อย่างใด

3) อปท. ไม่สามารถปฏิเสธการเก็บขนขยะมูลฝอยจากประชาชนที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมหรือทิ้งขยะแบบไม่แยกประเภทได้ เนื่องจากกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของ อปท. ที่จะต้องเก็บขนมูลฝอยและรักษาความสะอาด

4) การเก็บค่าธรรมเนียมในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ยังใช้วิธีการเคาะประตู กดกริ่งที่ละบ้าน ซึ่งหากเป็นวันที่ไม่มีใครอยู่ในบ้านก็ไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้เลย และไม่มีบทปรับหากชำระล่าช้า นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ยังอาศัยการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นรายปี เช่น 480 บาทต่อปี ทำให้ประชาชนบางกลุ่มอาจรู้สึกว่าการเก็บค่าธรรมเนียมสูงมากและอาจสูงเกินความสามารถในการจ่าย

3.2 ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จ

จากการทบทวนวรรณกรรมและการพูดคุยรวมถึงการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องจากส่วนต่างๆ พบว่า อปท. ที่จะสามารถใช้หลักการ PAYT ได้สำเร็จ มักจะมีลักษณะดังนี้

1) ความเข้มแข็งของผู้นำ ทั้งระดับ อปท. และระดับหมู่บ้านหรือชุมชนเอง การมีความมุ่งมั่นทางการเมืองและความมุ่งมั่นของเจ้าหน้าที่ของ อปท. ที่ต้องการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย

2) ข้อจำกัดของการกำจัดขยะปลายทาง อปท. ที่ไม่มีสถานที่กำจัดขยะของตนเอง หรือเกินขีดจำกัดของสถานที่กำจัด หรือ ไม่สามารถส่งไปกำจัดที่อื่นได้ มักจะมีความพยายามในการแก้ปัญหาเรื่องขยะมากกว่า

3) มีระบบสนับสนุนรองรับ เช่น ธนาคารขยะ ชาเล้ง ร้านรับซื้อของเก่า และระบบการจัดการขยะอินทรีย์ไม่ว่าจะจัดการเองในชุมชนหรือเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการให้ก็ตาม

4) ความถี่ในการเก็บขนขยะที่เว้นระยะห่างเพียงพอให้ชุมชนต้องแยกขยะอาหารเพื่อไม่ให้เกิดปัญหากลิ่นเหม็นหรือแมลงรบกวน หากเก็บขยะทุกวัน หรือทุกสองถึงสามวัน จะไม่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการลดและคัดแยกขยะ

5) ใช้นโยบายถนนปลอดถัง อปท. ที่ประสบความสำเร็จจะมีแนวโน้มที่ทำให้ชุมชนรับผิดชอบขยะของตนเอง ยกเลิกการตั้งถังขยะตามถนนและในที่สาธารณะ

4. ข้อเสนอเชิงระบบ

4.1 รูปแบบที่เหมาะสม

1) กรณีที่สามารถแก้กฎหมายได้

จากบริบทของประเทศไทยที่ยังขาดงบประมาณในการจัดการขยะ โดยเฉพาะรถเก็บขยะที่ค่อนข้างเก่า และจากจำนวนผู้ผลิตขยะที่มีมาก การใช้ถุงขยะจึงอาจเหมาะกว่าการใช้วิธีชั่งน้ำหนักและการใช้ถัง การให้ผู้ทิ้งเลือกใช้ถุงขยะที่มีจำหน่ายอยู่แล้วในตลาด แล้วอาศัยการเก็บค่าธรรมเนียมจากการขายสติกเกอร์หรือป้ายแปะบนถุง โดยเสียค่าธรรมเนียมตามปริมาณของถุง จะช่วยให้เกิดความยุ่งยากน้อยกว่าการทำระบบใหม่ขึ้นมา

2) กรณีที่ยังอาศัยกฎหมายปัจจุบัน

เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้ให้อำนาจ อปท. ในการจำหน่ายถุงขยะ หรือจำหน่ายสติกเกอร์แปะถุงขยะ รวมทั้ง อปท. ไม่สามารถปฏิเสธการไม่เก็บขนขยะมูลฝอยได้ รูปแบบที่พอจะเป็นไปได้คือการใช้วิธีแบบเดียวกับเทศบาลตำบลเวียงเทิง หรือ อบต.แม่ฟ้าหลวง คือให้ชุมชนจัดการกันเอง โดยอาจให้ผู้นำหรือตัวแทนชุมชนเป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณที่ทิ้งและรวบรวมขยะมาที่จุดเดียวเพื่อให้ อปท. นำไปกำจัด โดย อปท. คิดค่าธรรมเนียมจากผู้นำหรือตัวแทนชุมชนในอัตราตามกฎหมายซึ่งคิดในอัตราที่สูงไม่เกิน 220 บาทต่อวันเนื่องจากปริมาณเกิน 20 ลิตรต่อวันไปหลายเท่าตัว แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมแต่ละบ้านที่แยกขยะจะจ่ายน้อยลง หรืออาจใช้การทำความตกลงกันเองในชุมชนให้ยอมรับกติกาการให้บริการเก็บขยะเฉพาะกรณีที่ใส่ถุงที่แฉ่งค่าธรรมเนียมโดยซื้อจากร้านค้าที่ร่วมโครงการ ซึ่ง อปท. ไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายเอง แต่เป็นผู้ประสานการจัดหาถุงและมีหน้าที่เก็บขนมูลฝอยไปกำจัด

4.2 ค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม

ค่าธรรมเนียมสำหรับ PAYT ควรเป็นแบบลูกผสม คือแบบที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมคงที่ เช่น ค่าเก็บขน เพื่อใช้เป็นค่าจ้างคนงาน ค่าลงทุนจัดซื้อยานพาหนะและลงทุนสถานที่กำจัด (ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นถึงแม้ว่าจะมีบางบ้านที่ไม่ทิ้งขยะออกมาเลยก็ตาม) บวกกับค่าธรรมเนียมผันแปร (เช่น ค่าขนส่ง ค่ากำจัดซึ่งแปรผันตามปริมาณขยะ) ผลการศึกษาส่วนใหญ่ยืนยันว่าเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเนื่องจากช่วยสะท้อนต้นทุนของ อปท. จริง และช่วยลดการลักลอบทิ้งขยะเนื่องจากต้องจ่ายค่าธรรมเนียมขั้นต่ำอยู่ดี จึงลดแรงจูงใจที่จะแอบเอาไปทิ้งที่อื่นเพื่อเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียม

อัตราค่าธรรมเนียมที่น่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติคือการใช้หลัก Status quo หรือสถานภาพปัจจุบัน เพื่อให้ไม่เกิดการต่อต้านมากเกินไป คือ ถ้าไม่มีการแยกหรือไม่ลดการทิ้งขยะก็ต้องจ่ายที่อัตราตามที่จัดเก็บในปัจจุบันหรือสูงกว่าเดิมเล็กน้อย แต่หากลดปริมาณการทิ้งได้ก็ควรจะต้องเสียค่าธรรมเนียมต่ำกว่าเดิม ควบคู่ไปกับการคิดปริมาณที่ทิ้งตามจริง เช่น หากทิ้งขยะวันละมากกว่า 20 ลิตร ค่าธรรมเนียมต่อเดือนควรต้องสูงกว่า 40 บาทต่อเดือน และควรแบ่งขั้นปริมาณให้ละเอียดขึ้น เช่น ทุกๆ 10 ลิตร ซึ่งสามารถทำได้เนื่องจากไม่เกินอัตราที่กฎหมายปัจจุบันกำหนด

4.3 การเตรียมความพร้อมและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น

1) การปรับปรุงฐานข้อมูล ปรับปรุงข้อมูลที่ใช้ในการบ่งชี้แหล่งกำเนิด กรณีบ้านเดี่ยว หมู่บ้านจัดสรร หอพัก อาคารชุด ตึกแถว ฯลฯ หากมีบ้านที่สร้างเพิ่มในรั้วเดิม แต่ทั้งขยบรวมกันจุดเดียวจะคิดค่าธรรมเนียมอย่างไร การปรับปรุงการประเมินปริมาณขยะจากโรงแรม ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงปริมาณตามฤดูกาล อาจต้องทำการประเมินปริมาณเฉลี่ยระยะยาวเพื่อให้ได้ข้อมูลปริมาณการทิ้งของแหล่งกำเนิด กรณีบ้านเดี่ยวหรือห้องแถว หรือหาวิธีการประเมินอย่างง่ายที่ยุติธรรมต่อทั้งประชาชนและ อปท.

2) การปรับปรุงระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียม การส่งใบแจ้งหนี้ (แบบค่าภาษีที่ดิน) เพิ่มช่องทางชำระ เช่น การโอน การสแกน QR หรือ bar code หรือชำระที่ตู้ ATM หรือ ร้านสะดวกซื้อ

3) ระบบการเก็บแยก อปท. จะต้องเตรียมระบบรองรับขยะที่ประชาชนคัดแยกแล้ว โดยเฉพาะขยะอาหารและวัสดุรีไซเคิล เช่นรถเก็บขยะที่มีช่องแยกประเภท หรือจัดเก็บแต่ละประเภทตามวันที่กำหนด หรือจัดให้มีจุดรับทิ้ง (drop off) หรือที่ขายวัสดุรีไซเคิลได้อย่างสะดวก (เช่น ธนาคารขยะหรือร้านรับซื้อของเก่า) เพื่อให้ผู้ทิ้งมั่นใจว่าการแยกขยะจะเกิดการนำไปใช้ประโยชน์จริง

4) การป้องกันการลักลอบทิ้ง เช่นติดกล้องวงจรปิดในพื้นที่เสี่ยง เช่น ริมคลองต่าง ๆ สนับสนุนให้ชุมชนเฝ้าระวังและอาจมีการแบ่งค่าปรับให้ผู้แจ้งเบาะแสผู้ลักลอบทิ้ง หรือเก็บข้อมูลปริมาณขยะเฉลี่ยแต่ละครัวเรือนก่อนบังคับใช้ เทียบกับปริมาณขยะหลังจากบังคับใช้ หากปริมาณขยะลดลงผิดปกติให้ตรวจสอบครัวเรือนนั้นเป็นพิเศษว่าอาจมีการลักลอบทิ้งหรือเผาในที่โล่งหรือไม่ ทั้งนี้ ควรมีการออกข่าวการจับปรับเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และต้องทำอย่างต่อเนื่องจนเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

5) การสื่อสาร อปท. ต้องมีการพูดคุยหารือกับทุกภาคส่วน แต่เน้นๆ และพยายามให้ชุมชนเป็นผู้เสนอวิธีการคิดค่าธรรมเนียมตามปริมาณที่ตัวเอง โดยไม่ให้อู้สึกว่าถูกบังคับ ก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ จะต้องมีการสื่อสารล่วงหน้า (อย่างน้อย 6 เดือน) อย่างทั่วถึง (ทั้งในเชิงจำนวนประชากรและช่องทางการสื่อสาร) เรื่องที่ควรสื่อสารได้แก่

- ขยะที่ทุกคนทิ้ง ไปที่ไหน จัดการอย่างไร มีผลกระทบอะไรบ้าง
- ก่อนจะมาเป็นขยะ มีการใช้ทรัพยากรอะไรบ้างในการผลิต
- การลักลอบทิ้ง มีผลกระทบอย่างไร และบทลงโทษเป็นอย่างไร
- ค่าใช้จ่ายที่ อปท. ใช้ไปกับการจัดการขยะเป็นจำนวนเท่าใด หากประหยัดลง จะสามารถเปลี่ยนมาใช้พัฒนาเรื่องการศึกษาหรือกีฬาได้

- ค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ปัจจุบันเป็นเท่าไร เทียบกับค่าใช้จ่าย
- ค่าธรรมเนียมปัจจุบันเทียบกับค่าสลากกินแบ่ง ค่าโทรศัพท์มือถือ ค่าเบียร์ ฯลฯ
- สื่อให้เห็นว่าค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ใช้มากก็จ่ายมาก ใช้น้อยก็จ่ายน้อย
- ค่าธรรมเนียมใหม่ที่จะเริ่มนำมาใช้
- วิธีการแยกขยะอย่างง่าย ที่จะช่วยไม่ให้ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพิ่ม (หรือจ่ายลดลง)
- ช่องทางการสอบถาม และรับฟังความคิดเห็น

4.4 การทดลองนำร่องในพื้นที่อื่น

ควรมีการขยายผลความสำเร็จของเทศบาลตำบลเวียงเทิงและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฟ้าหลวงไปยังจังหวัดหรือภาคอื่น เพื่อยืนยันว่าหลักการ PAYT จะช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องกำจัดได้จริง โดยอาจเริ่มจากพื้นที่เกาะขนาดเล็ก เพื่อให้ควบคุมปัจจัยภายนอกได้ง่าย และยังช่วยแก้ปัญหาการจัดการขยะบนเกาะ เพื่อให้ อปท. พิจารณาร่วมทดลองโดยไม่ต้องเกรงว่าจะขัดระเบียบ อาจจำเป็นต้องให้คณะกรรมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจังหวัดมีมติสั่งการให้ อปท. ในพื้นที่เกาะเป้าหมายเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ยังควรขยายผลไปยังเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันคนและประสบปัญหาการกำจัดขยะที่ปลายทางให้ทดลองนำวิธีการของเทศบาลตำบลเวียงเทิงและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฟ้าหลวงไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของพื้นที่

5. ข้อเสนอเชิงกฎหมาย

จากปัญหาอุปสรรคที่พบ ควรมีการแก้ไขกฎหมายในปัจจุบันดังนี้

1) หากมีการบังคับใช้กฎกระทรวงภายใต้ พรบ.รักษาฯ แล้ว ควรยกเลิก กฎกระทรวงภายใต้ พรบ. สธ. เนื่องจาก อปท. อาจยังคงเลือกที่จะอาศัยกฎกระทรวงภายใต้ พรบ.สธ. ในการไม่เก็บค่าธรรมเนียมเนื่องจากไม่มีการกำหนดอัตราขั้นต่ำ

2) ควรปรับลดอัตราการทิ้งต่อวันให้ต่ำกว่า 20 ลิตร เช่นเหลือไม่เกิน 15 ลิตรต่อวันเพื่อให้สามารถเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มตามขั้นได้ง่ายขึ้น รวมทั้งกำหนดปริมาณเป็นกิโลกรัม (มีในร่างกฎกระทรวงแล้ว) หรือเพิ่มอำนาจให้ อปท. สามารถกำหนดความหนาแน่นของขยะได้เอง โดยต้องมีการเก็บตัวอย่างและวิเคราะห์ตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คิดค่าธรรมเนียมต่อน้ำหนักได้

3) เพิ่มอำนาจให้ อปท. เลือกใช้วิธีการต่างๆ ในการเก็บค่าธรรมเนียม เช่น จำหน่ายถุงขยะหรือสติ๊กเกอร์แปะบนถุงขยะ หรือการชั่งน้ำหนักขยะในถังขยะแล้วรวมน้ำหนักของถังเดือนเพื่อส่งใบแจ้งหนี้ รวมทั้งให้ อปท. สามารถใช้วิธีการให้บริการชำระผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การโอน การสแกน QR หรือ bar code หรือชำระที่ตู้ ATM หรือ ร้านสะดวกซื้อ เป็นต้น

4) กำหนดหน้าที่ประชาชนในการแยกขยะและชำระค่าธรรมเนียม รวมทั้งให้อำนาจ อปท. ในการปฏิเสธที่จะไม่เก็บขยะจากแหล่งกำเนิดที่ไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมหรือไม่มีการแยกทิ้ง และเพิ่มโทษกรณีลักลอบทิ้งขยะควบคู่กับการให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแส

6. บทสรุป

หลักการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยตามปริมาณที่ทิ้งเป็นหลักการที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าช่วยเพิ่มอัตราการนำขยะไปใช้ประโยชน์ ลดการกำจัดและลดปริมาณการเกิดขยะโดยรวม สำหรับประเทศไทยหากต้องการนำหลักการ PAYT ไปใช้อย่างกว้างขวาง ควรจะต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งการสื่อสาร

โครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การเก็บขยะแบบแยกประเภท ระบบปลายทางที่นำขยะที่แยกไปใช้ประโยชน์ ข้อมูลครัวเรือน และความพร้อมในด้านกฎระเบียบที่อำนวยความสะดวกให้ อปท. ปฏิบัติได้ และกรณีศึกษาความมุ่งมั่นทางการเมืองในพื้นที่อาจจำเป็นต้องกำหนดเป็นนโยบายจากส่วนกลางให้เป็นตัวชี้วัดของ อปท. เพิ่มขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2565). รายงานสถานการณ์ สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2564. https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2022/08/pcdnew-2022-08-18_03-17-27_336926.pdf
- เทศบาลตำบลคูเต่า อ.เมือง จ.อุดรธานี. (2566). สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน. <https://www.dutai.go.th/content/generalinfo>
- เทศบาลตำบลนาแก จ.เชียงราย. (2565). แผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ.2566 – 2570). https://www.nanglae.go.th/uploads/pdf/ORD65_70.pdf
- เทศบาลตำบลอุโมงค์ จ.ลำพูน. (2553). ข้อมูลทั่วไป. <https://www.umongcity.go.th/infomation/>
- ปเนต มโนมันวิบูลย์ และคณะ (2557). การทบทวนแนวคิดและประสบการณ์เพื่อพัฒนาคู่มือการคิดค่าธรรมเนียมการจัดการขยะต่อหน่วยสำหรับท้องถิ่น. ภายใต้ชุดโครงการ “การเสริมสร้างศักยภาพ อปท. สุขภาวะ”
- พัทธยาพร อุ๋นโรจน์. (2564). แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย – พลิกวิกฤตเป็นโอกาส. วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 25 (ฉบับที่ 1).
- ภัทรพล ตูลารักษ์ และ สุจิตรา วาสนาดำรงดี. (2564). การสัมภาษณ์ นายไพรัช มหาวงศ์นันท์ ผอ.กองสาธารณสุขทางโทรศัพท์. เดือน มิถุนายน 2564.
- ภัทรพล ตูลารักษ์ และ สุจิตรา วาสนาดำรงดี. (2565). การสัมภาษณ์ ดร.ธนพงศ์ ดวงมณี มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ทางโทรศัพท์. เดือน สิงหาคม 2565.
- ภัทรพล ตูลารักษ์ และ สุจิตรา วาสนาดำรงดี. (2566). การสัมภาษณ์ ดร.ธนพงศ์ ดวงมณี มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ทางโทรศัพท์. เดือน สิงหาคม 2566.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). สำนักงานสถิติฯ เผยผลสำรวจข้อมูลพื้นฐานของครัวเรือน 2561. <http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib14/News/2561/07-61/N25-07-61-1.pdf>
- อัครพงศ์ อันทอง และคณะ. (2556). รายงานความก้าวหน้าในปีที่ 1 โครงการย่อยที่ 11 การเปรียบเทียบสมรรถนะ สุขภาวะ และความอยู่ดีมีสุขในระดับ อปท. ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ BOI (2022). Thailand in Brief: Demographic. <https://www.boi.go.th/>
- Malaysian Investment Development Authority (2021). Waste to energy for a sustainable future. <https://www.mida.gov.my/waste-to-energy-for-a-sustainable-future/>