บทคัดย่อ

ในปัจจุบันการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอยที่เพิ่มพูนมากขึ้น การจัดการน้ำเสีย การจัดระเบียบโรงแรมและเกสต์เฮาส์ การคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะ ชายหาด และการบำรุงรักษาโบราณสถานและแหล่งวัฒนธรรมต่างๆ เป็นต้น

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและแหล่งท่องเที่ยวโดยเอาพื้นที่ศึกษาเป็นตัวตั้ง สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและด้านการบริหารจัดการ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและเครื่องมือในการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อมของเมืองท่องเที่ยว พื้นที่ศึกษาประกอบด้วยเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะแตกต่างกัน คือ ภูเก็ต เชียงใหม่ เมืองแม่สาย จังหวัดเชียงราย และเมืองเชียงคาน จังหวัดเลย วิธีการดำเนินการวิจัยได้แก่ การทบทวนกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดประชุมกลุ่มย่อยกับนักวิชาการ แกนนำกลุ่มอนุรักษ์เมืองและสิ่งแวดล้อมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ การประชุมร่วมกับนักวิจัยภายใต้แผนงานวิจัยเพื่อวิเคราะห์เครื่องมือที่เหมาะสมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง และการจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบาย การปรับปรุงกฎหมายและมาตรการบริหารจัดการ

ผลการศึกษาวิจัยทำให้สามารถสรุปปัญหาในภาพรวมของการจัดการเมืองท่องเที่ยวได้ดังนี้

(1) การจัดการขยะมูลฝอย เป็นปัญหาสำคัญของเมืองท่องเที่ยวทุกแห่งในพื้นที่ศึกษา ปัจจุบันศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมของภูเก็ตต้องรองรับขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในจังหวัดจนเต็มขีดความสามารถของโรงงานเผากำจัดขยะของเทศบาลนครภูเก็ตแล้ว ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่มีปัญหาขยะตกค้างที่เกิดจากการเก็บขนขยะไม่ทั่วถึง และการลักลอบทิ้งขยะ ศูนย์กำจัดขยะแบบครบวงจรของเทศบาลตำบลแม่สายต้องรองรับปริมาณขยะที่นำเข้ามากำจัดในศูนย์มากกว่าค่าที่ออกแบบไว้ และโรงงานคัดแยกและกำจัดขยะของเทศบาลตำบลเชียงคานมีปัญหาทั้งเรื่องเครื่องจักรและขยะตกค้างหน้าโรงงานจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและเหตุเดือดร้อนรำคาญ

(2) การจัดการน้ำเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของ อปท. ในจังหวัดภูเก็ตและเทศบาลนครเชียงใหม่ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ความรับผิดชอบ อีกทั้งยังมีบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและสถานประกอบการในชุมชนอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้เชื่อมต่อท่อระบายน้ำทิ้งของตนให้เข้ากับท่อรวบรวมน้ำเสียของเทศบาล อปท. ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ และยังมิได้ดำเนินการอย่าง

จริงจังให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งจัดส่งรายงานสรุปผลการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียของตนให้แก่ อปท.

(3) การอนุรักษ์โบราณสถานและที่ดินวัดร้าง เขตโบราณสถานของเจดีย์ในที่ดินวัดร้างหลายแห่งของจังหวัดเชียงใหม่ถูกบุกรุก ทำให้เสื่อมค่า และถูกบดบังจากการรับรู้ของสาธารณชน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินวัดร้างมุ่งเฉพาะเรื่องการหาผลประโยชน์จากค่าเช่าที่ดินวัดร้าง ในขณะที่กรมศิลปากรขาดแคลนทั้งบุคลากรและงบประมาณในการอนุรักษ์และบำรุงรักษาโบราณสถานต่างๆได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ การทำงานที่มุ่งแต่เรื่องการอนุรักษ์ทางกายภาพทำให้ชุมชนขาดการมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของ

(4) การควบคุมอาคารและการจัดระเบียบโรงแรมและเกสต์เฮาส์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ อปท. สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมความสูง รูปทรง สถาปัตยกรรม และสีของอาคารเพื่อรักษาภูมิทัศน์และทัศนียภาพของเมือง รวมทั้งมีการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ดี กฎหมายยังขาดมาตรการจูงใจให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูเมือง ขาดกลไกในการชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินซึ่งถูกริดลอนสิทธิในการแสวงประโยชน์จากการพัฒนาที่ดินของตนได้อย่างเต็มที่ และยังไม่มีมาตรการที่ช่วยสร้างความสมดุลระหว่างนโยบายของรัฐซึ่งเอื้อต่อธุรกิจโรงแรมและกิจการให้บริการสถานที่พักแก่นักท่องเที่ยวกับผลกระทบต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในเขตเมือง

(5) การจัดระเบียบชายหาด ประกาศจังหวัดภูเก็ตปี 2557 ห้ามยึดถือครอบครองที่สาธารณประโยชน์บริเวณหน้าหาด และต่อมาได้ผ่อนปรนให้ใช้พื้นที่ชายหาดได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของพื้นที่ชายหาด มาตรการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบอาชีพบริเวณชายหาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มให้บริการร่มและเตียงชายหาดที่เคยอาศัยพื้นที่ดังกล่าวทำมาหากินมากว่า 40 ปี นโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวของภูเก็ตในอนาคตควรต้องแสวงหาแนวทางให้เกิดการกระจายผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวให้ตกถึงคนท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งการกระจายอำนาจให้ อปท. เป็นผู้จัดระเบียบชายหาด

ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยทำให้สามารถจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมในเมืองท่องเที่ยวดังนี้

(1) การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจาก อปท. เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ทั้งเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย การจัดการน้ำเสีย การควบคุมอาคารและการใช้ที่ดิน และการคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะ จึงควรเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพของ อปท. อาทิเช่น ส่งเสริมให้ อปท. ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะจากต้นทาง จัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนและการกำจัดขยะในอัตราที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะ การคิดค่าบริการสาธารณะเพิ่มจากสถานที่พักนักท่องเที่ยวตามจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าพัก และการบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองอาคารที่ไม่บำบัดน้ำทิ้งของตน เป็นต้น นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยควรกำหนด อปท. นำร่องเพื่อขับเคลื่อนให้เป็น อปท. ตัวอย่างในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

(2) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการ และการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบจะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองได้อย่างจริงจัง ดังเห็นได้จากตัวอย่างความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียและการรุกล้ำคลองแม่ข่า รวมทั้งลำน้ำสาขาของคลองแม่ข่าในช่วงตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา จังหวัดเชียงใหม่ควรแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ เพื่อกำกับดูแลการให้เช่าที่ดินวัดร้าง การทบทวนสัญญาเช่า เงื่อนไขการเช่า รวมทั้งการเลิกสัญญาเช่าในกรณีที่สมควร แทนที่จะปล่อยให้เรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดแต่เพียงผู้เดียว

(3) การเสริมสร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการดำรงรักษาเมืองและฟื้นฟูเมืองเป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณสูง รวมทั้งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน จึงควรพิจารณาเครื่องมือทางการเงินอื่นๆ ที่จะช่วยในการเพิ่มทุน สร้างแรงจูงใจให้เอกชน ประชาชนทั่วไป และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม อาทิเช่น การเก็บภาษีการท่องเที่ยว ยกเว้นภาษีเงินได้และภาษีประเภทอื่นๆ ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรให้แก่บุคคลธรรมดาและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่บริจาคเงิน โอนทรัพย์สิน หรือใช้จ่ายเงินในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหรือบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยว การจัดตั้งเงินกองทุนหรือ Trust Funds เพื่อใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์และภาษีการปล่อยน้ำเสีย รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการโอนสิทธิการพัฒนา เป็นต้น

Abstract

Tourism is a major driver of the Thai economy in the present day. The continual increase in the number of tourists and tourism activities inevitably cause detrimental effects on the environment and natural resources in tourist destinations. This includes the problems of solid waste and wastewater management, regulation of hotels and guest houses, protection of public land and beaches, and preservation of ancient monuments and cultural sites.

The objectives of this research project are to study current problems encountered by selected tourist towns and cities, as well as to review problems and obstacles in the application of related laws and administration of responsible government agencies, the findings and the analysis of which lead to recommendations on improving environmental regulation in tourist cities. The research sites are four different tourist cities and towns, namely Phuket, Chiang Mai, Mae Sai in Chiang Rai province, and Chiang Khan in Loei province. The research methodology used consists of literature review of laws and related documents; in-depth interviews with administrators and responsible officials in government agencies; focus group meetings with academics, core leaders of conservation and environmental groups, and stakeholders in the study sites; and brain-storming meetings with other researchers under the same research program.

The research findings reveal the overall problems in the management of tourist cities which can be summarized as follows:

(1) Municipal waste management is a major problem encountered by all of the study sites. The central municipal waste disposal facilities operated by Phuket City Municipality is currently reaching its maximum capacity in receiving and incinerating waste, while Chiang Mai City is experiencing problems caused by uncollected waste and illegal waste dumping. Likewise, the municipal waste disposal facilities run by Mae Sai District Municipality has to receive solid waste from neighboring local governments in the amount exceeding its designed capacity, and the waste separation and disposal plant run by Chiang

Khan District Municipality has been facing problems posed by machinery breakdown and untreated waste causing significant nuisance and environmental problems.

(2) Wastewater treatment is a serious environmental issue both in Phuket and Chiang Mai. The services provided by existing central wastewater treatment facilities in both provinces do not cover the entire areas where wastewater is discharged. Besides, residential households and commercial establishments still largely do not send their wastewater to the central wastewater treatment system in the area. Responsible local governments are unable to carry out strict law enforcement to ensure that point sources of water pollution comply with the law in sending monthly summary reports on the functioning of their on-site wastewater treatment facilities.

(3) Conservation and maintenance of ancient monuments especially those located on abandoned temples' land is a particularly important problem in Chiang Mai. Several ancient monument sites are encroached on, devalued, and hidden from the public. The Office of National Buddhism and its provincial office who own abandoned temples' lands focus mainly on earning the rent from land tenants while the Fine Arts Department in charge of ancient monuments' preservation lacks both sufficient staff and budget to carry out their functions efficiently. In addition, its approach of giving priority to physical conservation of ancient monuments has led to the exclusion of community's participation and sense of ownership.

(4) Building control and regulation of hotels and guesthouses have been a concern in major tourist cities including Phuket and Chiang Mai. Under the 1979 Building Control Act, the responsible government department and local governments have power to issue Ministerial Regulations and bylaws respectively to regulate the height, shape, architecture and color of buildings for the purpose of protecting the landscape and scenery. Designating a particular area as an environmental protection zone under the 1992 National Enhancement and Conservation of Environmental Quality Act (NEQA) is another tool in achieving the objective. However, the present laws still lack provisions to create incentives for people and the private sector to take part in city regeneration, to redress landowners whose rights to exploit their property have been limited, and to strike a balance between government policy to promote hotel and tourist accommodation business and the interest of local residents whose well being has been affected by the rising number of tourist accommodations in their vicinity.

(5) Public beach management is an issue specific to Phuket. A provincial notification issued in 2014 forbids any occupation of public beaches. This restriction was somewhat relented in the following year to allow beach vendors' activities in no more than 10% of the beach areas. However, the regulation has affected some local people substantially, especially those groups whose livelihood had been relying on renting beach umbrellas and beds for tourists over the last four decades. Future tourism development policy should take into account the need for more income distribution to local people as well as decentralization of beach management to the local governments concerned.

The research findings lead to the following recommendations for improving environmental management in tourist cities:

(1) Enhancing local governments' capacity in environmental management

As local governments are mainly responsible for environmental management in tourist cities, which includes municipal waste and wastewater management, building and land use control, and protection of public land, it is necessary that their capacity and potential in carrying out these functions be enhanced. For instance, local governments should be urged or encouraged to issue bylaws regulating waste sorting at its source, prescribing a more appropriate rate of user charge for waste management, as well as charging a higher fee for establishments which provide tourist accommodation based on the number of tourists they receive. Local governments should also be required to improve their law enforcement against owners or occupiers of establishments which fail to treat their wastewater prior to discharge into the environment. In addition, the Ministry of Interior should assign pilot local governments to serve as examples of good environmental management.

(2) Improving management strategies and integrating the functioning of responsible government agencies

Integrating the functioning of responsible government agencies can help to resolve environmental issues effectively. This can be seen from the progress in mitigating water pollution and encroachment of Mae Kha canal and its branch canals in Chiang Mai since 2017. The Chiang Mai Provincial Office should appoint a multi-stakeholder committee to oversee the governance of abandoned temples' lands, review tenancy agreements as well as their terms and conditions, and consider terminating the agreements where appropriate.

Such approach is more desirable than leaving all the power of managing abandoned temples' lands solely to the Provincial Office of Buddhism.

(3) Promoting innovative approaches and use of Economic instruments for environmental management

As city preservation and regeneration requires considerable amount of capital and participation of all sectors, innovative financial instruments should be introduced to help increase financial resources and create incentives for the private sector, the general public, and the civil society to take part in and contribute to achieving the objectives. Examples of such financial instruments include levying of tourism tax; exemption of income tax and other taxes levied under the Revenue Code for persons or juristic persons who donate money, property, or incur expenses to preserve the environment or tourist destinations; establishment of trust funds for environmental protection; levying packaging tax and water pollution tax; and conducting feasibility study on using transfer of development rights as a conservation tool.