

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตลาดสด เป็นสถานที่พบปะ ชุมชน ซึ่งขายแลกเปลี่ยนสินค้าที่สำคัญของคนไทยมาตั้งแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่แล้วสินค้าที่วางจำหน่ายในตลาดสดจะเป็นสินค้าประเภทอาหาร โดยเฉพาะอาหารสด ทั้งเนื้อสัตว์ อาหารทะเล ผักสด และผลไม้ นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีการขายอาหารปรุงสำเร็จในตลาดกันมากขึ้น ความสด สะอาด ปลอดภัยจากคุณภาพของอาหารที่จำหน่าย ความสะดวก ปลอดภัยในการมาใช้บริการ ความสะอาดเรียบร้อย ถูกสุขลักษณะของสถานที่และการปฏิบัติที่ถูกสุขลักษณะส่วนบุคคล การมีทัศนคติของผู้จำหน่ายสินค้า เป็นส่วนประกอบที่สำคัญทั้งสิ้นในการมาใช้บริการตลาดสดในชุมชนนั้น ๆ ของประชาชน

ปัจจุบันตลาดในประเทศไทยตามที่กองสุขาภิบาลอาหาร กระทรวงสาธารณสุขสำรวจในปี พ.ศ.2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,802 แห่ง เป็นตลาดที่ได้มาตรฐานถูกสุขลักษณะตามที่กำหนดไว้เพียง 177 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 9.8 เท่านั้น (กองสุขาภิบาลอาหาร, กรมอนามัย, 2542) ซึ่งนอกนั้นยังคงไม่ได้มาตรฐาน สภาพของตลาดที่ไม่ได้มาตรฐานส่วนใหญ่จะพบปัญหาคือ พื้นตลาดชำรุด เป็นหลุม มีน้ำขัง มีคราบสกปรกและเศษขยะตกค้าง รางระบายน้ำในตลาดและรอบตลาดมีน้ำเสียขังอยู่ มีกลิ่นเหม็น ผนังและเพดานตลาดมีคราบสกปรก และมีหยากไย่ติดอยู่ การวางจำหน่ายสินค้าไม่เป็นระเบียบ มีการวางจำหน่ายสินค้าบนพื้น มีสัตว์และแมลงนำโรคชุกชุม และนอกจากนั้น ผู้ขายของในตลาดยังปฏิบัติตัวไม่ถูกสุขวิทยาส่วนบุคคล เป็นต้น

ผลกระทบจากตลาดที่ไม่ถูกสุขลักษณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยซึ่งอาจก่อให้เกิดการเจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อทางอาหารและทางน้ำได้ เพราะจากการที่ตลาดสดเป็นที่รวมของสินค้าประเภทอาหารจำนวนมาก และการระบาดของโรคติดต่อทางอาหาร หลายครั้งพบว่ามียุติลาตที่เป็นแหล่งแพร่กระจายของโรค ซึ่งอาหารที่จัดจำหน่ายในตลาดสดอาจเกิดความสกปรกได้จากการจัดเก็บหรือการขนส่งก่อนถึงตลาดสด ความสกปรกที่เกิดจากตลาดสดที่มีสภาพการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ถูกสุขลักษณะ หรือเกิดจากการสัมผัสโดยตรงของผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดสด จนเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์ แมลงนำโรคและกลายเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคเข้าสู่ผู้บริโภค

นอกจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสุขภาพอนามัยแล้วนั้น ตลาดสดยังเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย เนื่องจากการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ในตลาดทำให้เกิดของเสียและมลพิษจากตลาดเป็นจำนวนมาก เช่น ขยะ น้ำเสีย กลิ่นเหม็น เสียงดังรำคาญ ควันจากการประกอบอาหาร เป็นต้น ถ้าไม่มีระบบการควบคุมดูแลและกำจัดของเสียเหล่านี้อย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว จะส่งผลทำให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในชุมชน ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนแก่ประชาชน ซึ่งตลาดส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในเขตชุมชน จึงจะทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากตลาดจำนวนมาก

แนวทางการแก้ไขเพื่อที่จะไม่ให้ตลาดสดเกิดผลกระทบต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ สามารถทำได้โดย การออกกฎหมายควบคุมตลาดสดทั้งในแง่การสร้างตลาด การดำเนินกิจการต่าง ๆ ในตลาด การรักษาความสะอาดภายในตลาด อาหารหรือสินค้าที่จะนำมาจำหน่ายในตลาด รวมถึงผู้เข้ามาค้าขายจำหน่ายสินค้าภายในตลาด และการจัดให้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนผู้บริโภคและผู้มาใช้บริการถือเป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน

ทางราชการมีการควบคุมดูแลตลาดให้ถูกสุขลักษณะ โดยได้บัญญัติมาตรการในการควบคุม กำกับการค้าในกิจการตลาดไว้ตั้งแต่ได้มีการใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2548 และฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบกิจการตลาดได้ในหมวด 8 มาตรา 34 ถึงมาตรา 37 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการควบคุมกำกับการประกอบกิจการตลาดในเขตรับผิดชอบให้ถูกสุขลักษณะ โดยมีหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กรมอนามัย ให้การสนับสนุน เป็นที่ปรึกษาทางด้านมาตรฐานวิชาการและปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันยังพบว่าราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบกิจการตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งสาเหตุที่ยังไม่มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นประการหนึ่งก็คือ การขาดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการประกอบกิจการตลาดที่ถูกสุขลักษณะ ดังนั้น กรมอนามัยจึงได้เสนอร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบกิจการตลาด ผ่านคณะกรรมการสาธารณสุขและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นขั้นตอนตามลำดับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในร่างกฎกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ลงนามประกาศเป็น กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2542) เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2542 โดยกฎกระทรวงฉบับนี้จะใช้บังคับในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร ซึ่งการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ราชการส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจข้อกำหนดต่าง ๆ ในกฎกระทรวงนี้ (ภาคภูมิ องค์กรสุริยานนท์, 2542)

ตลาดของเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งตลาดในเขตเทศบาลเมืองพะเยามีอยู่ทั้งสิ้นสามแห่ง คือ ตลาดแม่ต้า ตลาดเฉลิมศักดิ์ และตลาดอาเขต ซึ่งเทศบาลเมืองพะเยา โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเมืองพะเยาและโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา ได้ตราเทศบัญญัติเทศบาลเมืองพะเยา ว่าด้วยการควบคุมตลาด พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการควบคุม กำกับดูแลตลาด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 37 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งตราเทศบัญญัติในเรื่องนี้ (กองวิชาการและแผนงาน, เทศบาลเมืองพะเยา, 2542)

1. เรื่องเกี่ยวกับที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผัง และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ
2. เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของ และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด
3. กำหนดเวลาการเปิดและปิดตลาด
4. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ
5. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ขายของในตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดบริเวณที่ขายของ สุขลักษณะส่วนบุคคล และสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น ๆ รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่าง ๆ

ที่ผ่านมา กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองพะเยา ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลในเรื่องของการจัดการในตลาดเขตเทศบาลเมืองพะเยา โดยได้มีการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าของตลาดและผู้ค้าขายในตลาด ในเรื่องของสุขาภิบาลอาหาร ผลจากการจัดอบรมและให้ความรู้เจ้าของตลาดและผู้ค้าขายให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี มีความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติจริง นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา ในเรื่องการตรวจสอบสุขภาพของผู้ค้าขายเป็นประจำปีละ 2 ครั้ง และการสุ่มตรวจอาหารที่จำหน่ายในตลาด ไปวิเคราะห์คุณภาพและการปนเปื้อน

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า ผู้ค้าขายในตลาดสดในเขตเทศบาลเมืองพะเยามีการปฏิบัติตนอย่างไร ตามเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตลาดของเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2542 บนเงื่อนไขของความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในการ

จัดการสิ่งแวดล้อมตลาดสด ผู้บริโภคซึ่งเข้าไปใช้บริการในตลาดสดนั้นมีความคิดเห็นอย่างไรกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในตลาดสด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีการกำกับดูแลการปฏิบัติของผู้ค้าขายและเจ้าของตลาดให้เป็นไปตามเทศบัญญัติอย่างไร ตลอดจนถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้เทศบัญญัตินี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวางแผนพัฒนาและส่งเสริมในการดำเนินงานจัดการสิ่งแวดล้อมตลาดสดต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติตามเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตลาด พ.ศ.2542 ของผู้ค้าขายในตลาดสด ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา
2. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้มาใช้บริการตลาดสด ต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในตลาดสด ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา
3. เพื่อศึกษาถึงการกำกับดูแล ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้เทศบัญญัติต่อผู้ค้าขายและเจ้าของตลาด ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

### 1.3.1 พื้นที่ศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ กำหนดพื้นที่ทำการศึกษาในบริเวณตลาดสด ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา รวมทั้งสิ้น 3 ตลาด ดังนี้

1. ตลาดแม่ต๋ำ
2. ตลาดเฉลิมศักดิ์
3. ตลาดอาเขต

### 1.3.2 ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาในครั้งนี้จะมุ่งศึกษาถึงระดับการปฏิบัติของผู้ค้าขายในตลาดสด ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา ตามเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตลาด พ.ศ. 2542 ความคิดเห็นของผู้มาใช้บริการในตลาดสดต่อการปฏิบัติตามของผู้ค้าขาย และการกำกับดูแล ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้เทศบัญญัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อผู้ค้าขายและเจ้าของตลาด

## 1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ตลาดสดในเขตเทศบาลเมืองพะเยา หมายถึง สถานที่ซึ่งผู้ค้าขายใช้เป็นที่พักข่มขุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือ

ปรุงแล้วหรือของเสี้ง่าย ที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ซึ่งประกอบด้วย ตลาดแม่คำ ตลาดเฉลิมศักดิ์ และตลาดอาเขต

เทศบัญญัติเทศบาลเมืองพะเยา หมายถึง ข้อบังคับใช้เพื่อให้ปฏิบัติตามเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตลาด พ.ศ. 2542 ของเทศบาลเมืองพะเยา

ระดับการปฏิบัติของผู้ค้าขายในตลาดสด หมายถึง การปฏิบัติตนของผู้ค้าขายในตลาดสดในเขตเทศบาลเมืองพะเยา ตามเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตลาด พ.ศ. 2542

ความคิดเห็นของผู้มาใช้บริการตลาดสดต่อการปฏิบัติตนของผู้ค้าขายในตลาดสด หมายถึง ระดับความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการในตลาดสดเทศบาลเมืองพะเยา ในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในตลาดสด

การกำกับดูแลในการบังคับใช้เทศบัญญัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการกำกับดูแล ผู้ค้าขาย และเจ้าของตลาดให้ปฏิบัติตามเทศบัญญัติว่าด้วยการควบคุมตลาด พ.ศ. 2542 ของเทศบาลเมืองพะเยา

การจัดการสิ่งแวดล้อมในตลาดสด หมายถึง การปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย ดังนี้

1. การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หมายถึง การจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล และที่รวบรวมหรือกำจัด มูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ
2. การระบายน้ำทิ้ง หมายถึง การจัดให้มีทางระบายน้ำ ซึ่งทำด้วยวัสดุแข็งแรงทนทาน ทำความสะอาดง่าย เพื่อรองรับน้ำเสียให้ไหล ไปสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ และต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียที่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานสาธารณสุข
3. การระบายอากาศและแสงสว่าง หมายถึง การมีระบบการระบายอากาศและแสงสว่าง ภายในตลาดอย่างพอเพียง
4. การรักษาความสะอาดในตลาดสด หมายถึง การจัดให้มีการทำความสะอาดตัวอาคาร แผงขายของในตลาด พื้น ผนัง เพดาน รางระบายน้ำ และบริเวณต่าง ๆ รอบอาคารตลาด ให้สะอาด ปราศจากสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หยากไย ฝุ่นละออง คราบสกปรกและอื่น ๆ รวมทั้งให้มีการฆ่าเชื้อโรค และกำจัดสัตว์พาหะนำโรค ทั้งนี้สารเคมีที่ใช้ต้องไม่มีผลกระทบต่อระบบบำบัดน้ำเสียของตลาด
5. สุขลักษณะส่วนบุคคล หมายถึง การปฏิบัติตนของผู้ค้าขายในตลาดสด ในเรื่องสุขภาพอนามัย การแต่งกาย และการรักษาความสะอาด