

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรมนุษย์เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลโดยตรงกับการขยายตัวของชุมชนเมือง และการใช้ทรัพยากรที่มากขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับการเติบโตของเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งมนุษย์หลีกเลี่ยงการพัฒนาไม่ได้แต่มนุษย์สามารถหาแนวทางที่จะให้การพัฒนา กับสิ่งแวดล้อมเกื้อกูลและสมดุลกันได้อย่างยั่งยืน เพื่อความผาสุกในการดำรงชีวิตมนุษย์เอง (มนัส สุวรรณ, 2538) และการพัฒนาจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรชาติ ซึ่งบางครั้งมนุษย์ละเลยขั้นตอนการป้องกันและกำจัดของเสียที่เหลือหลังการใช้ประโยชน์ ก่อให้เกิดมลภาวะต่าง ๆ เช่น ขยะเน่าเหม็น น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ สารพิษตกค้าง ฯลฯ ภาวะเช่นนี้ส่งผลในแง่ลบต่อมนุษย์เอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ในทางตรงคือทำให้มนุษย์มีสุขภาพอนามัยที่ไม่ดี และในทางอ้อมคือ ทำให้ชุมชนหรือเมืองนั้น ๆ สกปรก เป็นสาเหตุให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ไม่น่าอยู่อาศัย และอาจกลายเป็นที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด อันจะนำไปสู่ผลกระทบต่อสังคม อีกทั้งอาจกลายเป็นปัญหาระดับท้องถิ่นจนถึงระดับโลกได้ (ประสาน ตั้งสิกบุตร, 2541) ดังนั้นจึงควรมีแผนการในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทั้งทางด้านสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ ดังคำกล่าวที่ว่า “การที่ประเทศจะพัฒนาให้ประสบความสำเร็จได้นั้นปัจจัยที่สำคัญก็คือ ประชากร และต้องเป็นประชากรที่มีคุณภาพ ซึ่งกล่าวคือ การมีสุขภาพที่ดีทั้งร่างกาย และจิตใจ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีความพร้อมที่จะทำคุณประโยชน์ให้แก่ตนเองและสังคม” (ทัตดาว ลออโรจน์วงศ์, 2534)

จังหวัดลำพูนเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ประสบปัญหาด้านมลพิษ โดยเฉพาะในเขตเทศบาล ซึ่งประสบปัญหาขยะดินเมือง ในปีพุทธศักราช 2539 และสถานการณ์มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยมีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นปริมาณขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้น และพื้นที่ในการฝังกลบเต็มอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังมีปัญหาในด้านงบประมาณที่ต้องใช้ในการเก็บขนและกำจัดขยะที่มีจำนวนค่อนข้างสูงถึงตันละ 480-520 บาท ทางเทศบาลเมืองลำพูนจึงมีแนวคิดที่จะลดปริมาณขยะมูลฝอย โดยการจัดให้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์จัดทำระบบการคัดแยกขยะมูลฝอย 4 ประเภท คือ ขยะรีไซเคิล ขยะอินทรีย์ ขยะทั่วไป และ

ขยะอันตราย นอกจากนี้ยังมีการสร้างองค์กรในโรงเรียนโดยตั้งเป็นกองทุนในการรับซื้อขยะรีไซเคิลจากนักเรียน เพื่อเป็นทุนอาหารกลางวัน หรือเงินออมของนักเรียน ขยะที่รวบรวมได้ทั้งหมดเทศบาลจะนำไปขาย เพื่อนำมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยที่เหลือ และดำเนินงานด้านอื่น ๆ ต่อไป และต่อมากองทุนดังกล่าวได้พัฒนาเป็นธนาคารขยะ โดยทางโรงเรียนได้รวบรวมขยะรีไซเคิลไปขาย ซึ่งถือเป็นความร่วมมือภายในชุมชนนั้น (จิตรรัตน์ ศรีสุขโข, 2545)

เทศบาลเมืองลำพูนได้ใช้หลักการสร้างจิตสำนึกให้กับเด็กนักเรียน ครู ประชาชนชุมชนชาวบ้าน รวมทั้งการจัดฝึกอบรมเด็ก เยาวชน และผู้ประกอบการ ให้ทราบถึงกรรมวิธีการแยกขยะลดปริมาณขยะที่สามารถปฏิบัติเองได้ง่าย ส่วนการจัดการขยะอินทรีย์นั้นเทศบาลได้ร่วมมือกับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) และรัฐบาลญี่ปุ่น โดยการนำขยะอินทรีย์มาบด แล้วผสมกับสารเร่ง Effective Microorganism (EM) หมักเป็นปุ๋ยอินทรีย์บรรจุถุงจำหน่ายให้แก่เกษตรกรสวนลำไย นอกจากนี้เทศบาลเมืองลำพูนได้ร่วมกับ วท. และกรมควบคุมมลพิษ ทำโครงการสาธิตการจัดการผักตบชวาและขยะมูลฝอยในรูปแบบปุ๋ยอินทรีย์อย่างยั่งยืน ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมาทั้งหมด ทำให้ปริมาณขยะในปี 2539 จำนวน 18 ตัน/วัน ลดลงเหลือเพียง 9 ตัน/วัน ในปี 2543 นอกจากนี้เทศบาลเมืองลำพูนยังได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กรมควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและพัฒนาแห่งประเทศไทย (DANCED) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ทั้งยังได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนี (GTZ) ให้เป็นพื้นที่สาธิตแห่งที่ 5 ของโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง รวมทั้งได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นเทศบาลต้นแบบในการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทำให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เข้ามาศึกษาเรียนรู้วิธีการบริหารจัดการโครงการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูนจำนวนมาก (พงศธร คำใจหนัก, 2545)

ขยะมูลฝอยจากครัวเรือน เป็นแหล่งกำเนิดขยะที่สำคัญ และสามารถลดปริมาณลงได้ หากประชาชนร่วมมือในการคัดแยกในเบื้องต้น ซึ่งจะช่วยลดงบประมาณในการเก็บขนและกำจัดขยะลงได้ ดังนั้น โครงการคัดแยกขยะในชุมชน ณ แหล่งกำเนิด จึงนับเป็นโครงการหลักของเทศบาลเมืองลำพูน ที่ดำเนินการนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 - 2546 เพื่อมุ่งเน้นสร้างจิตสำนึกในการคัดแยกขยะในระดับครัวเรือน เพื่อลดปริมาณขยะ และสะดวกต่อการดำเนินการเก็บขนและกำจัดตลอดระยะเวลาในการดำเนินงาน เทศบาลเมืองลำพูนได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ปัญหา

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับบริการสาธารณะของชุมชน โดยหน่วยงานท้องถิ่น มีการศึกษาถึงความสำเร็จหรือประสิทธิผลของโครงการ ซึ่งชี้วัดได้จากความคิดเห็น ตลอดจนความพึงพอใจของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ โดยความสำเร็จหรือประสิทธิผลของโครงการ มักขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ผลการศึกษาของโชคชัย เดียวกันกรัตน์ (2545) ที่พบว่าปัจจัยด้านบุคลากรและแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งความสามารถในการปรับปรุงภูมิทัศน์ของเทศบาลนครเชียงใหม่ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของโครงการกู้สายน้ำให้แผ่นดินของเทศบาลนครเชียงใหม่ และสำหรับความสำเร็จของโครงการการจัดการขยะมูลฝอยนั้นพบว่า ความสำเร็จของเทศบาลในการจัดการขยะมูลฝอยขึ้นอยู่กับ การสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมคัดแยกขยะในระดับครัวเรือน และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาประเมินผลการดำเนินโครงการจัดการขยะมูลฝอยในเทศบาลเมืองลำพูน โดยเฉพาะ โครงการคัดแยกขยะมูลฝอยในชุมชน ณ แหล่งกำเนิด ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นสร้างจิตสำนึกในการคัดแยกขยะในครัวเรือน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการขยะมูลฝอยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาและประเมินผลโครงการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูน
- 2) เพื่อศึกษากลไกและกระบวนการในการบริหารจัดการโครงการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูน
- 3) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุนและปัญหาอุปสรรคในการจัดการขยะมูลฝอย และแนวทางแก้ไขปัญหของเทศบาลเมืองลำพูน

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

การวิจัยเรื่องการประเมินโครงการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองลำพูน ได้กำหนดพื้นที่ศึกษา คือ เทศบาลเมืองลำพูน ซึ่งมีพื้นที่ 6 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลในเมืองทั้งหมด

### 1.3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตของการศึกษา เป็นการประเมินผลโครงการการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองลำพูนที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกขยะในชุมชน ณ แหล่งกำเนิดใน ปี พ.ศ. 2543 - 2547 โดยเนื้อหาของการศึกษาสามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- 1) การประเมินผลโครงการการจัดการขยะมูลฝอยด้านสถานะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้น กระบวนการ และความสำเร็จของโครงการ
- 2) กลไก กระบวนการ ในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูน
- 3) ปัจจัยสนับสนุน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหาของเทศบาลเมืองลำพูนในการจัดการขยะมูลฝอย

### 1.3.3 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

- 1) ผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลเมืองลำพูน จากชุมชนขนาดเล็ก 2 คน ชุมชนขนาดกลาง 2 คน และชุมชนขนาดใหญ่ 2 คน รวมทั้งสิ้น 6 คน และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำพูน รวมทั้งสิ้น 15,443 คน (ที่มา : งานทะเบียนราษฎร สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลเมืองลำพูน เดือนสิงหาคม 2545)
- 2) กลุ่มผู้ดำเนินงานโครงการ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองช่าง และผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 2 ท่าน เจ้าหน้าที่พนักงานเทศบาลเมืองลำพูนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับโครงการการจัดการขยะมูลฝอย จำนวน 16 คน

## 1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

โครงการการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง โครงการการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองลำพูนที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน จำนวน 4 โครงการ ได้แก่ โครงการคัดแยกขยะมูลฝอยในชุมชน ณ แหล่งกำเนิด โครงการธนาคารขยะในโรงเรียนเทศบาล โครงการปู้หมักด้วยจุลินทรีย์อีเอ็ม โครงการรณรงค์สร้างจิตสำนึกในการคัดแยกขยะในชุมชนและโรงเรียน

การประเมินผลโครงการ หมายถึง การรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้สารสนเทศในการตัดสินใจคุณค่าของการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานในการวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบประเมินแบบ CIPP Model เพื่อให้ได้สารสนเทศในการประเมินสถานะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้น กระบวนการ และการประเมินผลผลิตหรือ ความสำเร็จของโครงการ

**การประเมินสถานะแวดล้อม** หมายถึง การประเมินความจำเป็นของโครงการในการแก้ปัญหาขยะในชุมชน ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์โครงการกับนโยบายในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูน

**การประเมินปัจจัยเบื้องต้น** หมายถึง การประเมินว่าทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินโครงการมีความพอเพียงเหมาะสมตามแผนการดำเนินงานหรือไม่

**การประเมินกระบวนการ** หมายถึง การประเมินว่าการดำเนินโครงการเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่

**การประเมินผลผลิต** หมายถึง การประเมินผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการว่าประสบความสำเร็จในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองลำพูนหรือไม่

**การจัดการขยะมูลฝอย** หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการต่าง ๆ ที่ลดปริมาณขยะมูลฝอย เช่น การนำกลับมาใช้ใหม่ การซ่อมแซม การแปรรูปใช้ประโยชน์อื่น ๆ ฯลฯ

**บริบทชุมชนกับการจัดการขยะมูลฝอย** หมายถึง ลักษณะการใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองลำพูนรวมทั้งสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสถานการณ์ขยะของเทศบาลเมืองลำพูนที่เกี่ยวข้องกับการเกิดปัญหาขยะมูลฝอย

**สถานการณ์ขยะ** หมายถึง ปริมาณขยะมูลฝอย ประเภท แหล่งที่มา และวิธีการจัดการตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ และขณะดำเนินโครงการ

**กลไก** หมายถึง การจัดองค์กร โครงสร้าง องค์ประกอบต่าง ๆ เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการทำหน้าที่ขององค์ประกอบแต่ละตัวที่เป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ

**กระบวนการจัดการ** หมายถึง ขั้นตอนและวิธีการการบริหารจัดการที่เทศบาลเมืองลำพูนปฏิบัติในโครงการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อให้การดำเนินโครงการจัดการขยะ มูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูนให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ ได้แก่ การวางแผน การประสานงาน การจัดบุคลากร การจัดการงบประมาณ การติดตามประเมินผล และการแก้ไขปัญหาอุปสรรค

**ปัจจัยสนับสนุน** หมายถึง ปัจจัยที่สนับสนุนให้โครงการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูนประสบผลสำเร็จ เช่น นโยบายของเทศบาล การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนจากองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

**ปัญหาและอุปสรรค** หมายถึง องค์ประกอบหรือสถานการณ์ที่ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำพูนไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งได้

แนวทางการแก้ไข หมายถึง วิธีการที่สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการและขณะดำเนินการ จนทำให้โครงการประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved