

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่องการจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมของครัวเรือน : กรณีชุมชนบ้านหลวย เทศบาลเมืองลำพูน ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นพื้นฐานและแนวทางการวิจัย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย
2. ความรู้เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย
3. การบริหารการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่น
4. ทฤษฎีระบบ
5. ทฤษฎีขั้นพื้นฐาน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวความคิดในการวิจัย

1. นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย⁶

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ใหม่และสำคัญไว้ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 การพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนให้เกิดขึ้นมากที่สุด โดยการไ้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม รวมทั้งการมีหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาพ และการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี

ประการที่ 2 การปรับระบบการบริหารจัดการเพื่อให้มีการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการปรับกระบวนการและกลไกในการบริหารการจัดการงบประมาณและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และสัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยยึดหลักการประสานงานภายใต้ระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนงานโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่ไปกับระบบติดตามประเมินผล โดยจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จของแผนงานในหลายมิติและหลายระดับ รวมทั้งจัดให้มีระบบติดตามประเมินผลเป็นประจำทุกปี โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม

⁶ สุณี ขวัญศิริโรจน์, “นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย”, ท้องถิ่น 32 (2535) : หน้า 29.

1.1 นโยบายด้านการจัดการมูลฝอย

เนื่องจากการจัดการมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนประการหนึ่ง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญในการเสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจึงได้เสนอนโยบายและมาตรการด้านการจัดการมูลฝอยต่อคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 โดยนโยบายและมาตรการดังกล่าวระบุให้ถือว่า มูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญของชุมชนที่รัฐพึงเข้าจัดการและแก้ไขโดยสนับสนุนเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณและเทคโนโลยีเพื่อการแก้ไขปัญหา โดยจัดลำดับความสำคัญให้แก่กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ๆ ในแต่ละภาคก่อนและมีมาตรการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ 9 มาตรการ

โดยที่ชุมชนต่าง ๆ กำลังประสบปัญหามูลฝอยอันเนื่องมาจากการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมและของเหลือใช้จากบ้านเรือนเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากการขาดกำลังคน งบประมาณ และการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เทศบาลต่าง ๆ จึงประสบปัญหาทั้งในเรื่องการเก็บมูลฝอยได้ไม่หมด และในบางกรณีกรรมวิธีในการกำจัดมูลฝอยเองก็ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีกมากมาย นับตั้งแต่กลิ่นรบกวน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และปัญหาทางสุขภาพอนามัย ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงขึ้นตามความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมือง

เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอย ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง รัฐจึงกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการจัดการมูลฝอยไว้ดังนี้

นโยบายที่ 1 ถือว่ามูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญของชุมชน เพราะเกี่ยวข้องกับความสะดวก สุขภาพอนามัยของประชาชนและเป็นต้นเหตุของมลพิษด้านอื่น ๆ จึงเป็นสิ่งที่รัฐพึงเข้าจัดการและแก้ไข

นโยบายที่ 2 สนับสนุนเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณและเทคโนโลยี เพื่อการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยโดยจัดลำดับความสำคัญให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ๆ ในภาคอื่น ๆ ก่อน

มาตรการ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ รัฐจึงได้กำหนดมาตรการไว้ ดังนี้

1. ปรับปรุงแก้ไขหรือตรากฎหมาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดให้ทันสมัย เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. สนับสนุนการศึกษาวิจัย เพื่อให้ทราบสภาวะที่แท้จริงของปัญหา ได้แก่

ปริมาณ องค์ประกอบ และลักษณะของมูลฝอย เพื่อประโยชน์ในการวางแผนนั้นต่อไป

3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการเก็บรวบรวมและกำจัดมูลฝอยที่กำลังประสบอยู่ เพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาระยะสั้น และวางแผนป้องกันหรือแก้ไขในระยะยาว

4. สนับสนุนการศึกษาวิจัยทางด้านเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ ในการจัดการมูลฝอยรวมทั้งการนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด

5. กำหนดมาตรการและควบคุมการจัดการมูลฝอยจากกิจการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทที่มีสารเป็นพิษเจือปนอยู่

6. ให้มีการวางแผนระยะยาวในการแก้ปัญหาการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อื่น ๆ โดยใช้วิธีการที่เหมาะสมทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

7. ปรับปรุงอัตราค่าบริการในการเก็บรวบรวมมูลฝอยให้ยุติธรรมและตรงต่อความเป็นจริงมากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริการ

8. ให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์แก่ประชาชน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและผลเสียอันเกิดจากมูลฝอย รวมทั้งการขอความร่วมมือในการแก้ปัญหา

9. หาวิธีลดปริมาณของมูลฝอยลง โดย

ก. กำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้ใช้ได้ทนทานและมีประสิทธิภาพตลอดอายุของผลิตภัณฑ์

ข. ควบคุมมาตรฐานของขบวนการผลิตเพื่อลดปริมาณมูลฝอย และวัสดุเหลือใช้จากการผลิต

ค. วัสดุที่ใช้ทดแทนวัสดุที่ยากต่อการทำลาย

ง. หาทางนำวัสดุเหลือใช้ หรือผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุกลับมาใช้เป็นวัสดุในการผลิตต่อไป

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลทั่วประเทศและเมืองพัทยา ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเทศบาล ได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย เพื่อให้ท้องถิ่นได้พิจารณาใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติ อาทิ กำหนดนโยบายให้การกำจัดมูลฝอยเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องดำเนินการโดยวิธีที่ถูกต้อง และสั่งให้เทศบาลพิจารณาดำเนินการสำรวจหาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทกร้างว่างเปล่าที่อยู่ในเขตเทศบาล หรือเขตติดต่อกับเขตเทศบาลเพื่อใช้เป็นที่ตั้งมูลฝอย โดยดำเนิน การจัดซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งมูลฝอยและสิ่งปฏิภูมุนั้น กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดสร้างแหล่งกำจัดมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูลที่ถูกระบบ รวมทั้งได้วางนโยบายเกี่ยวกับการจัดพื้นที่ทิ้งมูลฝอยไว้ เช่น ต้องให้ห่างจากถนนอย่างน้อย 100 เมตร และให้ปลูกต้นไม้ยืนต้นโตเร็วบริเวณด้านหน้าที่ทิ้งมูลฝอยเพื่อป้องกันสายตาคบคูลที่สัญจรไปมา และป้องกันลมพัดพามูลฝอยปลิวเกลื่อนกลาด ตลอดจนมีนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยด้วย

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย

ปัจจุบันกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ มีอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2527 กฎหมายดังกล่าวเพียงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการวางระเบียบและแผนงานสำหรับการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอยไว้ ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ท้องถิ่นจ่ายจริง อย่างไรก็ตามในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครั้งล่าสุดได้อนุญาตให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมฯ ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น 10 - 15 เท่า ซึ่งคาดว่าจะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถนำไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการจัดการมูลฝอยได้อย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยแตกต่างกันไป ตามวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย

ตารางที่ 1 กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

ชื่อกฎหมาย	วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย	เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	บทกำหนดโทษ
1. พระราชบัญญัติ รักษาคคลอง ร.ศ. 121	เพื่อรักษาคคลองต่าง ๆ ที่มีความสำคัญในการใช้น้ำ	ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อฝุ่นฝอย หรือสิ่งสกปรกเททิ้งในคลองและห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำ ลำคูลู ซึ่งเลือนไหลมาลงคลองได้	ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่งหรือทั้งปรับและจำด้วย ทั้งสองสถานะและต้องทำสิ่งซึ่งเสียหายให้คืนดีด้วยอีกไซด
2. พระราชบัญญัติ การเดินทางเรือใน น่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456	เพื่อจัดวางระเบียบการเดินเรือในน่านน้ำไทยและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้ง หิน กรวดทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุทำให้เกิดการตื่นเงินหรือตกตะกอน หรือทำให้แม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินทางเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า	ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท
3. พระราชบัญญัติ สาธารณสุข พุทธศักราช 2484	เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานด้านสาธารณสุข	กำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อน รวมทั้งการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น การวางระเบียบการเก็บรวบรวมและขนมูลฝอยและการกำหนดอัตราค่า	ผู้ใดฝ่าฝืนเทศบัญญัติหรือข้อบังคับซึ่งได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาท

ชื่อกฎหมาย	วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย	เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	บทกำหนดโทษ
4. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485	เพื่อจัดให้มีและการควบคุมการจัดให้มีซึ่งการชลประทานของทางราชการ	ธรรมเนียมในการจัดการมูลฝอย ห้ามมิให้ผู้ทิ้งมูลฝอย ชากพืช เก้าอี้ ถัง หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค	ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
5. ประมวลกฎหมายอาญา	เพื่อควบคุมมิให้มีการทำผิดอาญาต่าง ๆ	ห้ามผู้ใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ห้ามผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ซึ่งอาจนำเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ	ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท
6. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503	เพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงบนถนนหรือลงบนพื้นรถหรือเรือสาธารณะ โรงมหรสพ ร้านค้า หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนมีสิทธิเข้าไปหรือลง ณ ที่ใด ๆ ในที่สาธารณะหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิไว้จัดไว้เพื่อการนั้นหรือลงในแม่น้ำหรือคลองภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ติดตั้งหรือแขวนประกาศระบุน้ำห้ามไว้หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ถนนหรือสถานที่สาธารณะเปรอะเปื้อนหรือสกปรก	ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท
7. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	เพื่อการคุ้มครองรักษาอุทยานแห่งชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม	ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น	ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

ชื่อกฎหมาย	วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย	เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	บทกำหนดโทษ
8. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 296 เรื่อง ทางหลวง	เพื่อควบคุมการรักษาการขยายและสงวนเขตทางหลวง	ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง	ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
9. ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2513	เพื่อควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ	กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทุกประเภทหรือชนิดในด้านต่าง ๆ เช่นการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้	ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
10. ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 25 พ.ศ. 2531	เพื่อควบคุมให้มีการเก็บและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานอุตสาหกรรมที่เหมาะสม	กำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมต้องแยกเก็บและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีวัตถุดิบพิษปนอยู่ด้วยหรือสารลึ้มหรือเศษด้ายที่เป็นวัตถุไวไฟด้วยวิธีการที่เหมาะสม รวมทั้งห้ามมิให้นำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วบางประเภทออกนอกบริเวณโรงงานเว้นแต่ว่าจะได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยจะต้องดำเนินการตามแนวทางและวิธีการที่กรมโรงงานฯ กำหนด	

ที่มา : สุณี ขวัญศิริโรจน์, “นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย”, *ท้องถิ่น* 32 (2535) : 35-37.

2. ความรู้เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย⁷

มูลฝอย เป็นตัวการสำคัญรองจากน้ำเสียที่ทำให้เกิดมลพิษ (Pollution) ต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งสามารถพบเห็นโดยทั่วไปว่าการจัดการมูลฝอยของชุมชนต่าง ๆ ยังไม่เหมาะสมจากอดีตจนถึงปัจจุบันมูลฝอยยังคงเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทำให้เกิดมลพิษต่อพื้นดิน แหล่งน้ำและอากาศ ซึ่งนับวันจะเพิ่มปัญหามากขึ้นหากไม่เร่งรีบแก้ไข

มูลฝอยหรือขยะ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข (พ.ศ. 2484) เรื่องการกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและสิ่งเปราะเปื้อน ให้ความหมายของคำว่า มูลฝอยไว้ดังนี้

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถ้ำมูลสัตว์และซากสัตว์ รวมตลอดถึงวัตถุอื่น ซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ๆ

2.1 คุณลักษณะของมูลฝอย

มูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชนแต่ละแห่งนั้นมีทั้งปริมาณและคุณลักษณะที่แตกต่างกัน เนื่องจากองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องของ 6 ประการคือ

1. ลักษณะที่ตั้งของท้องถิ่น (Geographical Location)
2. ฤดูกาล (Season)
3. อุปนิสัยของประชาชนในชุมชน (Habit of People in Community)
4. ความหนาแน่นของประชากร (Population Density)
5. สภาวะทางเศรษฐกิจ (Economic Status)
6. การบริการเก็บรวบรวมและกำจัด (Collection Service and Disposal Method)

2.2 ชนิดของมูลฝอย

มูลฝอย สามารถจัดแบ่งตามลักษณะได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. มูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ (Garbage) ได้แก่พวกเศษอาหาร เศษเนื้อ เศษผัก ที่ได้จากการเตรียมและการปรุงอาหาร มูลฝอยชนิดนี้จะย่อยสลายเน่าเปื่อยได้ง่ายและความชื้นสูง
2. มูลฝอยที่ไม่เน่าเปื่อย (Rubbish) ได้แก่พวกเศษกระดาษ เศษผ้า เศษไม้ หนุ่ย ฟางข้าว แก้ว กระเบื้อง ยาง เศษโลหะต่าง ๆ มูลฝอยชนิดนี้จะมีทั้งเผาไหม้ได้และเผาไหม้ไม่ได้
3. ขี้เถ้า (Ashes) เป็นมูลฝอยที่เกิดจากสิ่งที่เหลือจากการเผาไหม้ เช่นเถ้าที่เกิด

⁷ สำนักวิชาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, กองวิชาการ, “การจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร”, *ท้องถิ่น* 32 (2535) : 16.

จากเตาไฟที่ใช้ในการปรุงอาหาร หรือเก้าอี้ที่เกิดจากการเผาไหม้ถ่าน ถ่านหินหรือวัตถุติดไฟอื่น ๆ

4. มูลฝอยจากถนน (Street Refuse) ได้แก่ เศษของสิ่งของต่าง ๆ ที่กวาดจากถนน ตรอก ซอย และที่อื่น ๆ เช่น เศษผง ไม้ เศษอิฐ กรวด ทราช กระจาด กงพลาสติก

5. ซากสัตว์ (Dead Animal) ได้แก่ ซากสัตว์ที่ตายแล้วทุกชนิด เช่น สุนัข แมว หนู ฯลฯ มูลฝอยชนิดที่เน่าเปื่อยเร็วและมีกลิ่นเหม็น

6. ซากยานพาหนะ (Abandoned Vehicles) ได้แก่ ยานพาหนะทุกชนิดที่หมดสภาพการใช้งาน รวมตลอดทั้งชิ้นส่วนประกอบของยานพาหนะด้วย เช่น ยาง ล้อ แบตเตอรี่ และอื่น ๆ

7. มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Refuse) ได้แก่ เศษวัสดุที่เกิดจากการผลิต หรือขั้นตอนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม

8. มูลฝอยจากการก่อสร้าง (Construction Refuse) ได้แก่ เศษวัสดุก่อสร้าง เช่น เศษไม้ อิฐหัก หิน ทราช เป็นต้น

9. มูลฝอยจากการรื้อถอนสิ่งก่อสร้าง (Demolition Refuse) ได้แก่ เศษที่เกิดจากการรื้อถอน หรือทำลายสิ่งปรักหักพัง เช่นการรื้อตึกเก่า อาคารเก่า บ้านเรือน เป็นต้น

10. มูลฝอยประเภทอันตราย (Hazardous Refuse) ได้แก่ มูลฝอยที่ต้องใช้กรรมวิธีในการทำลายพิษ จึงจะทำลายล้างได้ เช่นพลาสติก พลาสติกอัดรูป กากแร่ธาตุต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากมูลฝอยจะถูกแบ่งตามคุณลักษณะแล้ว มูลฝอยยังสามารถแบ่งตามประเภท และแหล่งที่เกิดซึ่งจัดแสดงในภาพที่ 4

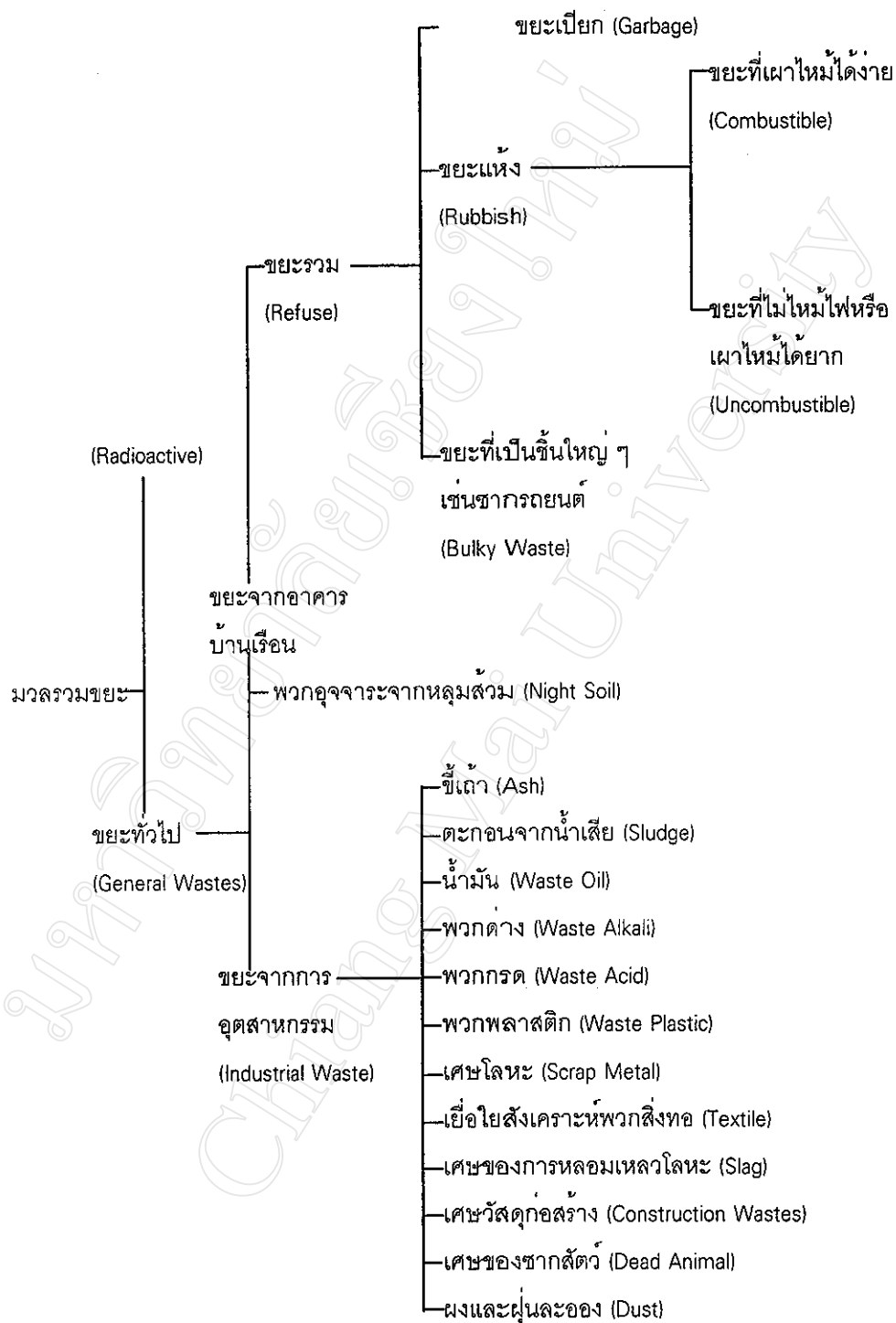
2.3 ปัญหาที่เกิดจากมูลฝอย

มูลฝอยที่เกิดจากชุมชน หากไม่มีการเก็บและกำจัดอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้วจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ต่อ ชุมชนที่สำคัญคือ

- 1 มลภาวะของสิ่งแวดล้อม (ดิน น้ำ และอากาศ)
- 2 แหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคและแมลง
- 3 การเสี่ยงต่อสุขภาพ
- 4 การสูญเสียทางเศรษฐกิจ
- 5 การทำให้ชุมชนขาดความสง่างาม
- 6 ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

2.3.1 มลภาวะของสิ่งแวดล้อม (Pollution)

มูลฝอยเป็นสาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของชุมชนเกิดมลภาวะ เช่น น้ำเสีย อากาศเสียและ การปนเปื้อนของดิน เป็นต้น



ภาพที่ 4 แผนภูมิแสดงองค์ประกอบของขยะมูลฝอยจำแนกตามประเภทและแหล่งที่เกิด
ที่มา : สำนักรักษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร, กองวิชาการ, “การจัดการมูล
ฝอยของกรุงเทพมหานคร”, ท้องถิ่น 32 (2535) : 18.

2.3.2 แหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคและแมลง (Breeding Places)

ในมูลฝอยอาจจะมีเชื้อโรคที่ทำให้เกิดโรคปะปนมา เช่น มูลฝอยจากโรงพยาบาล และการสะสมของมูลฝอยที่เก็บขึ้นมา ถ้ากำจัดไม่ถูกต้องจะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงวันและหนู ซึ่งจะเป็นพาหะนำโรคมารู้นด้วย

2.3.3 การเสี่ยงต่อสุขภาพ (Health Risk)

ชุมชนที่ขาดการกำจัดมูลฝอยที่ดีและถูกต้องตามหลักเกณฑ์การสุขาภิบาลจะทำให้ประชาชนเสี่ยงต่อการเป็นโรคต่าง ๆ ได้โดยง่าย เช่น โรคทางเดินอาหารที่เกิดจากเชื้อแบคทีเรีย และพยาธิชนิดต่าง ๆ เนื่องจากมูลฝอยเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลง ฉะนั้น การแพร่ของโรคย่อมเป็นไปได้ง่าย

2.3.4 การสูญเสียทางเศรษฐกิจ (Economic Loss)

ชุมชนต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับกำจัดมูลฝอยเป็นประจำอยู่แล้ว และถ้าการกำจัดไม่ถูกต้องย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ เช่น มูลฝอยทิ้งน้ำ ทำให้น้ำเสีย และส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำด้วย เป็นผลให้สูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจอีกด้วย

2.3.5 ทำให้ขาดความสวยงาม (Esthetics)

การเก็บรวบรวมและกำจัดมูลฝอยที่ดีจะช่วยให้ชุมชนเกิดความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย อันสื่อแสดงถึงความเจริญและวัฒนธรรมของชุมชน ฉะนั้นถ้าขาดการเก็บรวบรวมมูลฝอยที่ดี ย่อมทำให้เกิดความไม่น่าดู ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

2.3.6 ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ (Nuisance)

มูลฝอยที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ประชาชน เช่น กลิ่นเหม็นจากการเน่าเปื่อยหรือการสลายของมูลฝอย แมลงวัน และหนู

2.4 การเก็บรวบรวมมูลฝอย (Refuse Collection)

การเก็บรวบรวมมูลฝอยสามารถแบ่งได้ 2 ชนิด

1. การเก็บรวบรวมมูลฝอย ณ จุดกำเนิด
2. การเก็บรวบรวมมูลฝอยในชุมชน

2.4.1 การเก็บรวบรวมมูลฝอย ณ จุดกำเนิด

เป็นการเก็บรวบรวมมูลฝอยที่เกิดขึ้นไว้ในที่รองรับมูลฝอยของครอบครัวหรือสถานที่ทำการนั้น ๆ ซึ่งอาจใช้วิธีรวบรวมได้ 3 ระบบ คือ

- ระบบถังเดียว (One Can System) โดยมูลฝอยทุกชนิดเก็บรวบรวมในถังใบเดียวไม่มีการแยกชนิดของมูลฝอย

- ระบบสองถัง (Two Can System) โดยแยกมูลฝอยแห้งและเปียกไว้คนละถังเพราะ

มูลฝอยเปียกจะย่อยสลายง่าย สังกัดเหม็นจึงต้องแยกเก็บเพื่อง่ายต่อการกำจัด

- ระบบสามถัง (Three Can System) โดยแยกถังรองรับมูลฝอย สำหรับมูลฝอยสด มูลฝอยแห้ง และมูลฝอยอื่น ๆ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการเก็บและทำลาย

2.4.2 การเก็บรวบรวมมูลฝอยในชุมชน

เป็นการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากที่ต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อนำไปกำจัดโดยปกติทำได้ 3 แบบคือ

- เทศบาลจัดทำเอง
- ทำสัญญาจ้าง
- ให้เอกชนจัดทำ

2.5 วิธีการกำจัดมูลฝอย (Method of Refuse Disposal)

วิธีการกำจัดมูลฝอยที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันมีหลายวิธี ซึ่งการเลือกวิธีใดนั้นขึ้นอยู่กับ ชนิดและปริมาณของมูลฝอยที่เกิดขึ้น รูปแบบการบริหารงานของท้องถิ่น งบประมาณเครื่องมือที่ใช้กำจัด สถานที่ใช้ในการกำจัด ความร่วมมือของประชาชน วิธีการกำจัดมูลฝอยมีดังต่อไปนี้

1. การกองบนพื้น (Dumping on Land)
2. การนำไปทิ้งทะเล (Dumping at Sea)
3. การนำมูลฝอยไปเลี้ยงสัตว์ (Hog Feeding)
4. การเผา (Incineration)
5. การฝังกลบ (Sanitary Landfill)
6. การหมักทำปุ๋ย (Composting Method)
7. การกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีบด (Grinding System)

2.5.1 การกองบนพื้น (Dumping on Land)

เป็นวิธีการกำจัดมูลฝอยชนิดต่าง ๆ โดยถมที่ลุ่มให้มีระดับสูงตามที่ต้องการ แต่วิธีนี้ มักไม่นิยมใช้ เพราะหากเป็นมูลฝอยที่ย่อยสลายง่าย จะก่อให้เกิดเหตุรำคาญ เช่นกลิ่นรบกวน และน้ำเสียด้วยเมื่อฝนชะล้างผ่านกองมูลฝอย

2.5.2 การนำไปทิ้งทะเล (Dumping at Sea)

เป็นวิธีการคล้ายถมมูลฝอยในที่ลุ่ม แต่ทิ้งลงทะเลมูลฝอยที่จะนำไปทิ้งทะเลควรเป็น มูลฝอยที่ไม่สลายตัวหรือสลายตัวช้า แต่ไม่เหมาะเพราะก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมทางทะเล เป็นอันตรายต่อสัตว์ทะเล และทำลายทัศนียภาพของทะเลที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว

2.5.3 การนำมูลฝอยไปเลี้ยงสัตว์ (Hog Feeding)

มูลฝอยที่มีคุณค่าเป็นอาหารสัตว์ เช่นมูลฝอยสด ได้แก่ เศษอาหาร พืชผักซึ่งได้

จากครัวเรือน ร้านอาหาร ภัตตาคาร แต่มีข้อระวังเพราะอาจมีเชื้อโรคปนมาด้วย ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสัตว์และระบาดถึงคนด้วย

2.5.4 การฝังกลบ (Sanitary Landfill)

วิธีนี้แพร่หลายในยุโรปและอเมริกา เพราะสามารถนำมูลฝอยที่เก็บรวบรวมมากำจัดได้ทันที โดยนำมูลฝอยมาฝังและกลบทับด้วยดินโดยใช้รถแทรกเตอร์ เริ่มตั้งแต่การขุดร่องดินสำหรับกำจัดมูลฝอยบดอัดให้แน่นกลบทับหน้าและบดอัดด้วยดินให้แน่น หลังจากนั้นก็ค่อย ๆ ปลดปล่อยให้สลายเองโดยจุลินทรีย์ในดินและเมื่อสิ้นสุดการกลบฝังแล้ว เมื่อทิ้งไว้นานจนการย่อยสลายสิ้นสุดก็สามารถใช้พื้นที่นั้นเป็นประโยชน์ได้

2.5.5 การหมักมูลฝอยทำปุ๋ย (Composting Method)

วิธีนี้ส่วนใหญ่ใช้กับอินทรีย์วัตถุ ซึ่งจะย่อยสลายโดยจุลินทรีย์หลังจากการสลายสิ้นสุด ผลที่ได้นำมาปรับปรุงดินเป็นประโยชน์ต่อพืช

3. การบริหารการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่น⁸

3.1 การจัดการมูลฝอยในประเทศไทย

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการจัดการมูลฝอยนั้นมีส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบกับงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่นทั่วประเทศมีหลายส่วนราชการ ซึ่งต่างมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบหลากหลายกันออก ดังนี้

3.1.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก 2 หน่วยคือ

1. สำนักนโยบายและแผน (สนผ.) โดยส่วนแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สทช.) มีหน้าที่ในการวิเคราะห์เสนอแนะการจัดทำนโยบายและการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการวิเคราะห์งบประมาณโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการปฏิบัติในเรื่องการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานทั้งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่นๆ เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจังหวัด

⁸ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สถาบันดำรงราชานุภาพ, “รายงานผลการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำทิ้ง”, เอกสารวิชาการ สคร. 07/2540.

2. สถาบันดำรงราชานุภาพ (สตร.) โดยกลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพัฒนา ระบบ รูปแบบ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.2 **กรมการปกครอง (ปก.)** โดยกองวิชาการและส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่นสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาและวิเคราะห์แผนงานที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลการบริหารการปกครองท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

3.1.3 **กรมโยธาธิการ (ยธ.)** โดยกองวิศวกรรมสุขาภิบาลได้ร่วมกับกรมการปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองหลักและเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ได้ร่วมกันจัดทำโครงการก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยโดยได้มีการศึกษาความเหมาะสม ออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง ที่ผ่านมาได้ดำเนินการออกแบบเสร็จจำนวน 3 แห่ง และก่อสร้างแล้วเสร็จจำนวน 9 แห่ง และได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและจัดการทั้งนี้กรมโยธาธิการเป็นผู้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือทางด้านวิชาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้กรมโยธาธิการได้จัดตั้งสถาบันช่างมหาดไทย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นในเรื่องเทคนิคการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันการบริหารจัดการมูลฝอยของท้องถิ่นในส่วนกลางคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่เรียกชื่อว่า “กรุงเทพมหานคร” ส่วนเขตเมืองและชุมชนหนาแน่นของภูมิภาค เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่นอกหรือในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่างก็เป็นหน่วยงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น

3.2 การจัดการมูลฝอยของเทศบาล

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองมีนโยบายที่จะส่งเสริมเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจ และมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรเทศบาลให้มีความสามารถในการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ และต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านการบริหารการวางแผนพัฒนา และการจัดการด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านเทคนิคใหม่ ๆ โดยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเช่นการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ตามความช่วยเหลือ

เหลือของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และการฝึกอบรมด้านการวางแผน และการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง กับโครงการนวัตกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของเทศบาล ซึ่งเกี่ยวกับมูลฝอยติดเชื้อจากรัฐบาลเดนมาร์กผ่านสำนักงานความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งประเทศเดนมาร์ก (DANCED)

3.2.1 การจัดการมูลฝอย โดยทั่วไปการเก็บขนมูลฝอยในภูมิภาคนั้นแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเทศบาล จะส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกจัดเก็บขนรวบรวมมูลฝอยตามแหล่งชุมชนทั้งในตลาด โรงเรียน สถานที่ราชการ หมู่บ้านจัดสรรอื่น ๆ ในพื้นที่ แต่ปัญหาด้านปัจจัยทั้งงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์เครื่องใช้ และเทคนิควิทยาการ ทำให้การจัดการมูลฝอยของเทศบาลยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร มูลฝอยที่ตกค้างยังมีอยู่ทั่วไปและใน พ.ศ. 2537 ประมาณ ร้อยละ 80 ของเทศบาลยังมีปัญหาพื้นที่ในการกำจัดมูลฝอยไม่เพียงพอ⁹

การกำจัดมูลฝอยใน พ.ศ. 2537 เทศบาลหลายแห่งยังคงจัดการด้วยวิธีการที่ยังไม่ถูกสุขลักษณะ กล่าวคือร้อยละ 70 ของปริมาณมูลฝอยที่กำจัดทั้งหมด¹⁰ จะถูกนำไปเทกองทิ้งไว้บนพื้นที่ว่างกลางแจ้งหรือในหลุมแล้วจึงปล่อยให้ย่อยสลายตามธรรมชาติ หรือเผาทิ้งในภายหลังโดยไม่มีกำบังกันการซึมของน้ำที่ชะล้างมูลฝอย หรือการปนเปื้อนของสารอันตรายที่ติดมากับมูลฝอยและสามารถซึมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ง่าย

3.2.2 ปัญหาการจัดการมูลฝอยของเทศบาล เทศบาลทั่วไปจะต้องเผชิญหน้ากับปัญหาหลัก ๆ ดังนี้

1. **ขีดความสามารถ** ในการเก็บขนมูลฝอยของเทศบาลมีจำกัดไม่เพียงพอกับปริมาณมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นในแต่ละวัน จึงมีมูลฝอยที่ตกค้างมากและการกระจายอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นอย่างมาก ทั้งกลิ่นเหม็น ความสกปรกรกรุงรัง พาหะนำเชื้อโรคที่ปะปน และสารพิษที่ปนเปื้อน

2. **วิธีการกำจัดมูลฝอยยังใช้วิธีดั้งเดิม** คือกองบนพื้นดินและไถกลบเป็นครั้งคราว หรือทิ้งไว้กลางแจ้งแล้วจึงเผา ซึ่งไม่ถูกสุขลักษณะและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน นำไปสู่การต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง

3. **ขาดแคลนสถานที่กำจัดมูลฝอย** เกือบทุกเทศบาลที่ต้องประสบกับปัญหานี้ เพราะปัญหาที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก จนเทศบาลไม่มีกำลังทุนทรัพย์เพียงพอที่จะซื้อได้ จึงต้องแสวง

⁹ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, (เรียบเรียง), รายงานสถานการณ์มลพิษประจำปี 2537, (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 34.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

หาพื้นที่ที่ห่างไกลออกไปซึ่งนำไปสู่ปัญหาการเก็บขน เคลื่อนย้าย และขนถ่ายมูลฝอยต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นแม้บางเทศบาลจะมีเงินทุนจัดซื้อที่ดินได้ แต่กลับมีปัญหาด้านการบริหาร เช่นผู้สูญเสียผลประโยชน์ร้องเรียนคัดค้านบ้าง และประชาชนในบริเวณใกล้เคียงชุมชนต่อต้านบ้าง เป็นต้น

4. บุคลากรระดับปฏิบัติการขาดความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์และจิตสำนึก ในการเก็บขนเคลื่อนย้าย และการกำจัดมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ และมีประสิทธิภาพทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรายได้ต่ำ ขณะเดียวกันงานเก็บขนมูลฝอยกลับเป็นงานหนัก อัตราความเสี่ยงสูงและสวัสดิการต่อตนเองและครอบครัวน้อย จึงขาดความสนใจและจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน

5. เครื่องจักรหรือยานพาหนะในการกำจัดมูลฝอยมีน้อย ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษาและบุคลากรที่ชำนาญการใช้เครื่องจักรกลต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่เกือบจะหยุดงานตามลัทธิของพนักงานไม่ได้เลย เพราะขาดผู้ที่จะมาปฏิบัติงานและใช้เครื่องจักรแทน

6. การเก็บค่าธรรมเนียม อัตราค่าธรรมเนียมในปัจจุบันต่ำและไม่เคยได้รับการปรับปรุงเลย เพราะผู้บริหารเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการเมืองของตนและคณะ นอกจากนี้ประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บค่าธรรมเนียมยังต่ำอีกด้วย ทำให้เงินรายได้เพื่อการบริหารจัดการมูลฝอยมีน้อย และไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการมูลฝอยเป็นอย่างมาก

3.3 การแก้ไขปัญหา

กรมการปกครองสนับสนุนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลและให้ความสนใจในปัญหาการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่นเป็นอย่างมากจึงส่งเสริมให้นำแนวความคิดสมัยใหม่ในการลดปริมาณมูลฝอยมาใช้เพราะตระหนักดีว่าการเผาและการฝังกลบมูลฝอยเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น แต่ปริมาณของมูลฝอยก็ยังคงเพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่การคัดค้านต่อต้านในการใช้พื้นที่กำจัดมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ประเด็นของการรณรงค์ให้มีการลดปริมาณมูลฝอยโดยการคัดแยกประเภทมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้จะช่วยลดภาระการจัดการมูลฝอย ทั้งการเก็บขน การกำจัด การใช้พื้นที่กลบฝัง การยืดอายุ การใช้หลุมฝังกลบ ประหยัดงบประมาณ และทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ควรมีการแยกมูลฝอยติดเชื้อออกมากำจัดอย่างถูกวิธีด้วย

กระทรวงมหาดไทยตระหนักดีว่าการแก้ปัญหามาตรฐานการจัดการมูลฝอย ภาครัฐไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วย ดังนั้นจึงต้องมีการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักในความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหามูลฝอยในชุมชนของตน

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง ได้มีหนังสือสั่งการเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2538 เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 5 ปี

ให้เทศบาลจัดตั้ง “คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง” ขึ้น ประกอบด้วย ผู้แทนจากเทศบาล ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรเอกชนและชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอย่างตรงวัตถุประสงค์โดยประชาชนมีส่วนร่วม และลดปัญหาการต่อต้านคัดค้าน

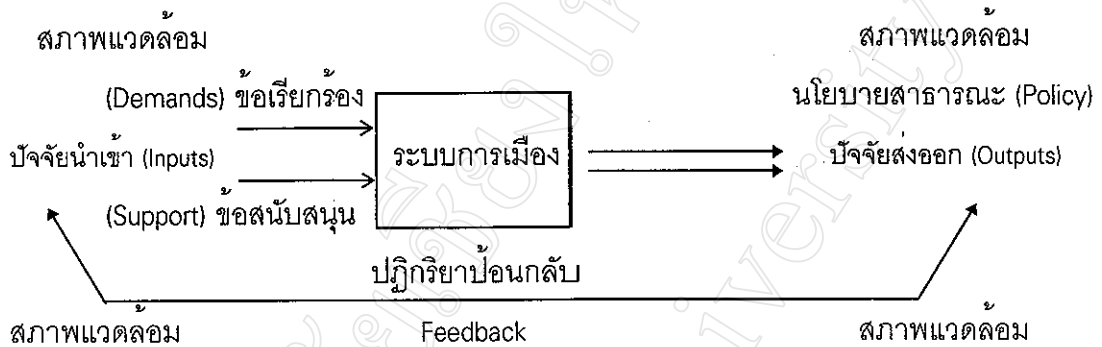
ปี 2538 กรมการปกครองให้มีการศึกษาเพื่อการจัดระบบการแยกมูลฝอยที่จะนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในพื้นที่เทศบาลนครราชสีมา เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนร่วมมือในการแยกประเภทมูลฝอย และในปีดังกล่าว กรมการปกครองร่วมกับรัฐบาลและประชาชนชาวไทย ในโอกาสเฉลิมฉลองพระราชพิธีกาญจนาภิเษก ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงครองราชย์ครบ 50 ปี โดยจัดกิจกรรมพิเศษเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติ เรียกว่า “โครงการรณรงค์กำจัดสิ่งของไม่ใช้แล้ว” (Clean Up Thailand Campaign) โดยมีได้ทำเพียงแค่บางจุดพื้นที่เท่านั้น แต่เป็นการรณรงค์ทั่วประเทศและต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งปี 2539 เป้าหมายสำคัญของโครงการฯ คือ การสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนที่อยู่ในชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศได้ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมในบ้านซึ่งแต่ละจังหวัดจะจัดรูปแบบการดำเนินงานเองตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังได้จัดทำโครงการแยกขยะในโรงเรียนเทศบาล และโครงการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยการสนับสนุนของ UNDP และ ได้ทดลองในเขตเทศบาลเมือง 4 แห่ง คือเทศบาลเมืองลำพูน เมืองราชบุรี เมืองสงขลา และเมืองชุมพร กับเทศบาลตำบล 2 แห่ง คือเทศบาลตำบลบ้านพรุ และตำบลบ้านมิ่ง เพื่อกำหนดแนวทางขยายผลในเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

4. ทฤษฎีระบบ (System Model)

Gabriel Almond ได้กล่าวว่า ในระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมืองในสังคมเบ็ดเสร็จ (Totalitarian Community) จะใช้พรรคการเมืองเสมือนเครื่องมือที่จะให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากมวลชน (Mass Support) ในสังคมประชาธิปไตย (Democracy Community) จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนช่องทางที่จะแสดงหรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่ระบบ และในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงมักจะใช้พรรคการเมืองเสมือนตัวแทน (Agent) ที่จะสร้างและก่อโครงสร้างของพฤติกรรมจากคุณค่าใหม่ ๆ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนเครื่องมือที่สำคัญในการเรียกร้องเสียงสนับสนุนจากมวลชนในกิจกรรมจากอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล รัฐบาลใดมีเสียงสนับสนุนจากมวลชนก็เท่ากับว่ารัฐบาลนั้นมีเสถียรภาพสามารถที่จะดำเนินนโยบายตามที่ตั้งไว้อย่างสะดวก¹¹

¹¹ ลิขิต อธิเวศิน (รวบรวม), การพัฒนาการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยาอินเตอรเนชันแนล, 2519), หน้า 167.

แนวคิดเรื่องนี้มีว่า ทุก ๆ ส่วนที่ประกอบกันเป็นระบบนั้นมีปฏิสัมพันธ์กันและสามารถตอบสนองต่อแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาความเป็นระบบไว้ ปัจจัยนำเข้าที่ถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบการเมืองนั้น มีทั้งรูปของข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุน



ภาพที่ 5 แสดงตัวแบบระบบ

ที่มา : David Easton, A Framework for Political Analysis,

Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1959, p.112.

เทศบาลมีกระบวนการและกิจกรรมที่คล้ายคลึงกับการเมืองของรัฐหรือของประเทศ กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองของเทศบาลจะเป็นเสมือนระบบการเมือง (Political System) ระบบหนึ่งซึ่งประกอบด้วยสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า กระบวนการแปลงผัน (Conversion Process) อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้แทนของตน มีปัจจัยนำเข้า (Inputs) สู่กระบวนการแปลงผัน ซึ่งได้แก่ ข้อเรียกร้อง (Demands) ได้แก่ ความต้องการสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ การต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และการสนับสนุน (Supports) ได้แก่ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การสนับสนุนเทศบาลด้วยการเสียภาษี การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของเทศบาล มีผลผลิต (Outputs) ที่ได้จากกระบวนการแปลงผัน ได้แก่ เทศบัญญัติ โครงการและการตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของเทศบาล ผลผลิตดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นอีก (Feedback) ตามสภาพแวดล้อมด้านภูมิศาสตร์ ประชากร เศรษฐกิจ¹²

¹² นิตารัตน์ วัชรวิงศ์ ณ อยุธยา, การรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 : ศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาลนครเชียงใหม่”, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535.

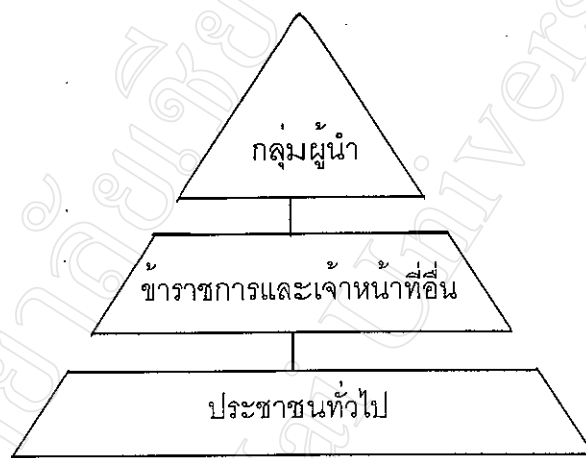
จากการศึกษาเอกสารพบว่า การบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลได้ถูกกำหนดไว้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6-7 และได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงาน และเป็นปัจจัยส่งออกจากกระบวนการเมือง โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมโยธาธิการ เป็นผู้รับนโยบายสาธารณะในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ โดยการส่งเสริม ให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐสภาพัญญาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นข้อเรียกร้องที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะต้องสนองข้อเรียกร้องดังกล่าว การจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชน ช่วยสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยและเป็นข้อสนับสนุนที่นำเข้าสู่ระบบการเมือง ทั้งปัญหาและความต้องการของประชาชน และการร่วมมือสนับสนุนของประชาชน จะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาตามความเหมาะสมต่อไป

การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวย ก็ใช้หลักการ และแนวทางเดียวกันกับระบบการเมืองของเทศบาล กล่าวคือการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวยจะเป็นส่วนนำเข้า (Inputs) เข้าสู่กระบวนการแปลงผัน หากระบบการเมืองด้อยคุณภาพ เช่น นโยบายสาธารณะไม่ให้ความสำคัญและแก้ไขปัญหามูลฝอย ผู้นำชุมชนไม่สนใจและกระตุ้นครัวเรือนในชุมชนให้มีความรู้ความเข้าใจ ตระหนักและเห็นความสำคัญของขยะมูลฝอย ผู้นำชุมชนไม่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย ก็จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดการขยะมูลฝอยภายในชุมชนตามไปด้วย

5. ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (Elite Model)

Harold Lasswell ได้กล่าวว่า การที่มีชนชั้นปกครองในระบบการเมืองเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและขาดความรู้ความชำนาญทางการเมือง ดังนั้น ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย ส่วนสถาบันการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา การเลือกตั้งเป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งช่วยให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันและยอมรับต่อระบบการเมือง โดยเปิดโอกาสให้เข้ามามีบทบาทในการปกครองเฉพาะในวันเลือกตั้งและเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า ประชาชนโดยทั่วไปไม่สนใจใยดีกับความเป็นไปของบ้านเมืองมากนัก

ไม่สนใจกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลอย่างจริงจังนัก นอกจากนี้ยังมักได้รับข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลและความเป็นไปของบ้านเมืองไม่ทั่วถึงและละเอียดถี่ถ้วนเพียงพอ กลุ่มผู้นำซึ่งมีไม่มากนักเป็นกลุ่มที่มีข่าวสารข้อมูลอย่างลึกซึ้งทั่วถึงและเป็นผู้กำหนดความคิดเห็นของประชาชนในแทบทุกเรื่อง ไม่ใช่ประชาชนเป็นผู้ให้แนวทางแก่กลุ่มผู้นำในการกำหนดนโยบาย แต่กลุ่มผู้นำกลับเป็นผู้หล่อหลอมความคิดเห็นของประชาชน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มผู้นำจึงมีหน้าที่เพียงนำความคิดเห็นของผู้นำไปปฏิบัติให้เป็นจริง¹³



ภาพที่ 6 แสดงตัวแบบผู้นำ

ความเชื่อดังกล่าวนำไปสู่ข้อสรุปต่าง ๆ ดังนี้

1. การที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น การจะเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในเนื้อหา รูปแบบ ความคิด ค่านิยม และความเชื่อ จะต้องเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในความคิดและค่านิยมของผู้นำเป็นสำคัญ และเนื่องจากผู้นำมักจะปรารถนาที่จะดำรงสถานภาพผู้นำตลอดไป การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและฉับพลันจะเกิดขึ้นได้ยาก การเปลี่ยนแปลงจึงต้องเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป

2. การที่เชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจความเป็นไปของบ้านเมือง เฉื่อยช้าและมักถูกครอบงำโดยกลุ่มผู้นำ ดังนั้น การเลือกตั้ง การแสดงประชามติต่าง ๆ จึงเป็นเพียงความผูกพันของประชาชนกับกลุ่มผู้นำ เป็นบทบาทที่กลุ่มผู้นำมอบหมายให้ประชาชนแสดงออก

¹³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะ (กรุงเทพ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), หน้า 110.

จากการศึกษาเอกสารพบว่า ผู้นำจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาประเทศเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการพัฒนาประเทศของผู้นำ หน่วยราชการจะเป็นผู้สนองนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญที่จะสนองตอบบทบาทของผู้นำในระดับต่าง ๆ

การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวย ซึ่งมีสมมติฐานว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทของผู้นำมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวย และความตระหนักของประชาชนต่อปัญหาขยะมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวย กล่าวคือ ผู้นำจะเป็นผู้หล่อหลอมความคิดเห็นของประชาชนตามแนวนโยบายในการจัดการขยะมูลฝอยของรัฐ และถ่ายทอดสื่อสารวิธีการจัดการมูลฝอยของครัวเรือนภายในชุมชนบ้านหลวย

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 ลักษณะและปริมาณของขยะมูลฝอย ส่วนประกอบของขยะมูลฝอยที่เก็บรวบรวมจากชุมชนใหญ่ ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นขยะจากห้องครัว เช่น เศษผัก และเศษอาหารที่เหลือรองลงมาได้แก่เศษกระดาษ ปริมาณขยะมูลฝอยจากคนเฉลี่ยรายหัวจะตกประมาณ 0.4 - 0.56 กิโลกรัม/วัน สำหรับชุมชนขนาดเล็ก และประมาณ 0.66 - 0.85 กิโลกรัม/วัน สำหรับชุมชนขนาดใหญ่¹⁴

ระบบเก็บขยะมูลฝอยที่ใช้ในปัจจุบันมีอยู่ 3 แบบ คือ เก็บตามจุดที่กำหนด เก็บจากประตูถึงประตู และเก็บเป็นกลุ่มบ้าน ระบบเก็บตามจุดที่กำหนดเป็นระบบที่ใช้กันมากที่สุดโดยที่ชาวบ้านจะนำขยะมูลฝอยมาทิ้งในภาชนะรองรับขยะสาธารณะ ซึ่งมีขนาดและรูปร่างแตกต่างกันไป เช่น เป็นถังเหล็ก ถังปูน หรือเข่งไม้ไผ่ และรถเก็บขยะจะนำขยะจากภาชนะดังกล่าวไปกำจัด ส่วนระบบเก็บจากประตูถึงประตู แต่ละบ้านจะนำถังขยะของตนเองมาตั้งไว้หน้าบ้านเพื่อให้รถเก็บขยะนำไปทิ้ง ส่วนระบบเก็บเป็นกลุ่มบ้านรถขยะจะมาจอดตามเวลาที่กำหนด¹⁵

6.2 พฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่ชั้นกลางของกรุงเทพฯ มีการจัดการมูลฝอยแบบแยกประเภท คือมูลฝอยแห้งและมูลฝอยเปียกสูงถึงร้อยละ 39.5 ของทั้งหมด และร้อยละ 78 ของกลุ่มตัวอย่างจะมีการแยกประเภทกระดาษออกจากมูลฝอยอื่น ๆ เพื่อไว้จำหน่ายและ

¹⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2538), หน้า 245.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 247.

นำกลับมาใช้ซ้ำ¹⁶

6.3 พฤติกรรมการจัดการมูลฝอยของแม่บ้านในแฟลตข้าราชการกองทัพบกส่วนกลาง มีการแยกประเภทมูลฝอยโดยแยกเศษอาหารใส่ถุงพลาสติก ส่วนมูลฝอยอื่น ๆ จะนำไปใส่ถังสูงถึงร้อยละ 33.4 ในขณะที่อีกร้อยละ 25.9 ได้แยกประเภทถังที่เก็บมูลฝอยออกเป็นถังมูลฝอยสดและถังมูลฝอยแห้ง และมีจำนวนร้อยละ 1.9 ที่แยกประเภทมูลฝอยออกเป็นสามประเภทได้แก่ มูลฝอยสด มูลฝอยแห้ง และมูลฝอยอันตราย แต่จำนวนของแม่บ้านที่ไม่ได้แยกประเภทมูลฝอย ก็ยังคงสูงถึงร้อยละ 36.6¹⁷

6.4 จากข้อมูลการสังเกตการณ์จากพื้นที่เป้าหมาย

สืบเนื่องจากการออกปฏิบัติงานภาคสนาม ณ พื้นที่เป้าหมายในภูมิภาคทั้ง 8 จังหวัดของคณะผู้ศึกษาวิจัย คือจังหวัดระยอง พระนครศรีอยุธยา ขอนแก่น นครราชสีมา เชียงใหม่ พิษณุโลก ภูเก็ต และกระบี่ มีประเด็นที่ควรพิจารณาในมุมมองของประชาชน พบว่า

(1) แม้ว่าประชาชนบางส่วนสนใจจะให้ความร่วมมือ ในการแยกประเภทมูลฝอย แต่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในความแตกต่าง หรือเกิดความสับสนระหว่างมูลฝอยเปียก และ มูลฝอยแห้ง อยู่เป็นจำนวนมาก

(2) ประชาชนบางส่วนได้มีการแยกมูลฝอยที่สามารถรีไซเคิลได้ ออกจากมูลฝอยอื่น ๆ เพื่อเก็บไว้ขายเองอยู่แล้ว โดยมีสามล้อหรือ “ซาเล้ง” และรถยนต์กระบะไปรับซื้อถึงบ้าน

(3) ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ทราบว่ามูลฝอยที่ทิ้งทิ้งไปนั้น จะสามารถนำมา รีไซเคิลได้ หรืออาจไม่ให้ความสนใจหรือไม่ ตระหนักในความสำคัญของการแยกประเภทมูลฝอย จึงยังคงทิ้งมูลฝอยที่รีไซเคิลได้ปะปนมากับมูลฝอยอื่น ๆ¹⁸

สรุปข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

1. การแยกประเภทมูลฝอยฯ ควรมุ่งเน้นการเสริมสร้างความร่วมมือของบุคคล องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ราชการ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน NGO,

¹⁶ วิภาเพ็ญ เจียสกุล, “พฤติกรรมการจัดการมูลฝอยของประชาชนในเขตพื้นที่ชั้น กลางกรุงเทพมหานคร”, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2536.

¹⁷ จินตนา เป็ยสวน, “ความรู้ ความตระหนักและการปฏิบัติของแม่บ้านเกี่ยวกับการจัดเก็บขยะมูลฝอยของครัวเรือนในแฟลตข้าราชการทหารกรุงเทพมหานคร”, บัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2538.

¹⁸ มิสรา สมารอด และรักกิจ ศรีสรินทร, แนวทางความร่วมมือระหว่างประชาชนกับ ภาครัฐในการแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำทิ้ง, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2540), หน้า 99.

NGOs สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป

2. การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนถึงสำนึกของประชาชนในการแยกประเภทมูลฝอย นั้นจะต้องกระทำอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง รวมทั้งรูปแบบของสื่อที่ใช้ควรหลากหลายแตกต่างกันไปตามกลุ่มเป้าหมาย เพื่อกระตุ้นและจูงใจให้ประชาชนทุกกลุ่มร่วมมือในการแยกประเภทมูลฝอยอย่างจริงจังและต่อเนื่องสม่ำเสมอ

3. รัฐควรให้การสนับสนุนผู้ประกอบการกิจการรีไซเคิลให้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานรีไซเคิลวัสดุต่าง ๆ เพื่อให้ธุรกิจเหล่านั้นสามารถขยายตัวรองรับการแยกประเภทมูลฝอย ได้จนครบวงจรโดยให้เกิดการแข่งขันในการผลิตสินค้า หรือวัตถุดิบที่ได้มาจากการรีไซเคิล ทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคา ส่งผลให้ราคารับซื้อมูลฝอยที่ผ่านการแยกประเภทแล้วมีราคาสูงขึ้น เป็นการกระตุ้นให้มีการแยกประเภทมูลฝอยมากขึ้น

ทั้งนี้รัฐควรจัดตั้งกองทุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเป็นกรณีพิเศษแก่กิจการด้านรีไซเคิลเพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้เอกชนหันมาลงทุนในด้านนี้ เท่ากับเป็นการมีส่วนร่วมของเอกชนในการแก้ไขปัญหาด้านมูลฝอยของสังคมร่วมกับภาครัฐ

4. ควรมีการรณรงค์ให้ประชาชน และองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ชนบทมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการแก้ไขปัญหามูลฝอยในเขตเมืองด้วย เนื่องจากมูลฝอยประเภทอินทรีย์-วัตถุจำนวนมากมีที่มาจากภาคเกษตรกรรมในเขตชนบท (เช่น เศษพืชผัก เปลือกผลไม้ และมูลฝอยจากสินค้าเกษตร เป็นต้น) จึงควรมีส่วนร่วมในการรีไซเคิลมูลฝอยอินทรีย์วัตถุให้กลับมาเป็นคุณค่าในการนำมาใช้ประโยชน์ด้วยทางเลือกต่าง ๆ เช่น ให้กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร หรือองค์การบริหารส่วนตำบลนำมูลฝอยเหล่านั้นมาทำปุ๋ยในพื้นที่ดินแทนการใช้ปุ๋ยเคมี รับซื้อปุ๋ยเทศบาลมาใช้ในการเพาะปลูกพืชเกษตรของตนที่สำคัญคือ การเสริมสร้างจิตสำนึกของประชาชนในเขตชนบทร่วมมือแก้ไขปัญหาภัยกับประชาชนในเขตเมือง โดยอนุญาตให้เทศบาลหรือสำนักงานเขต หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ใช้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาลได้เป็นต้น

5. ควรมีมาตรการทางกฎหมายครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างให้การแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำทิ้งดำเนินการไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการจากส่วนกลางเพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น เรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บมูลฝอยโดยการกำหนดช่วงราคาต่อเดือนจากขั้นต่ำสุดถึงสูงสุด หรือจัดเก็บเป็นช่วงเวลาต่อปี หรือต่อ 3/6 เดือน เป็นต้น¹⁹

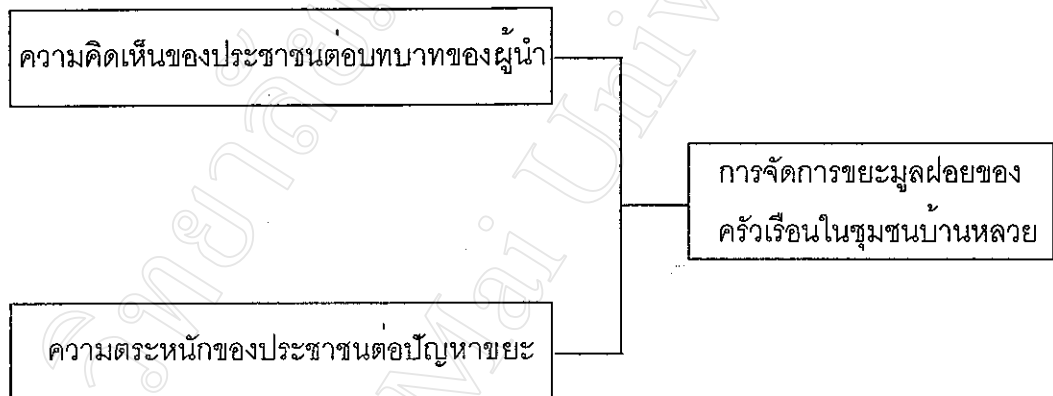
¹⁹ มติฯ สามารถ และรักกิจ ศรีสรินทร์, แนวทางความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำทิ้ง, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2540), หน้า 100.

7. กรอบแนวความคิดในการวิจัย

โดยอาศัยแนวความคิดจากนโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย การบริหารการจัดการขยะมูลฝอยของท้องถิ่น ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นหลักในการศึกษาวิจัยตามกรอบแนวความคิดดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



จากสมมติฐานในการวิจัยที่ตั้งไว้คือ ความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทของผู้นำมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวย และความตระหนักของประชาชนต่อปัญหาขยะมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวย เพื่อต้องการทราบว่าบทบาทของผู้นำมีความจำเป็นและมีความสำคัญหรือมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวยหรือไม่อย่างไร และต้องการทราบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือนในชุมชนบ้านหลวยมีผลมาจากความตระหนักต่อปัญหาขยะของประชาชนในชุมชนเองหรือไม่ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเชื่อว่าความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทของผู้นำและความตระหนักของประชาชนต่อปัญหาขยะ น่าจะเป็นตัวแปรที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของครัวเรือน