

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

การเร่งพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ทำให้มีการพัฒนาและขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองได้รับบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการทางสังคมมากขึ้นในระดับที่น่าพอใจ ในขณะที่เดียวกันผลจากการขยายตัวของเมืองทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ในด้านสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาจราจรติดขัด นอกจากนี้ผลจากการเร่งพัฒนาทำให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยและสิ้นเปลือง จนกระทั่งเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และเกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งปัญหาน้ำเสีย ปัญหาอากาศเป็นพิษ และปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่กำลังเกิดกับชุมชนเมือง คือ ปัญหามูลฝอยในชุมชน

จากรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ ปี พ.ศ. 2535 - 2539 ดังตารางที่ 1 พบว่าปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้นทุกปี โดยมีอัตราเฉลี่ย 4.40 ต่อปี

ตารางที่ 1 ปริมาณมูลฝอยของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2539

ปี พ.ศ.	2535	2536	2537	2538	2539
ปริมาณมูลฝอย (ตันต่อวัน)	29,540	30,640	33,008	34,492	36,029

ปัญหาด้านปริมาณมูลฝอยสำหรับชุมชนในประเทศไทย ยังคงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ จากการศึกษาของกรมควบคุมมลพิษ ในปี พ.ศ. 2536 พบว่า อัตราการผลิตมูลฝอยของชุมชนในเขตเทศบาลมีค่าเฉลี่ยประมาณ 0.7 กก./คน/วัน และในชุมชนระดับสุขาภิบาล มีค่าเฉลี่ยประมาณ 0.5 กก./คน/วัน และจากการศึกษาของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งได้สำรวจชุมชนระดับ เทศบาล 18 แห่ง พบว่า มีอัตราการผลิตมูลฝอยเฉลี่ยอยู่ในช่วง 0.47 - 2.07 กก./คน/วัน ส่วนในเขตภาคเหนือ จังหวัดที่มีปริมาณมูลฝอยสูงสุดคือ

เชียงใหม่ มีปริมาณมูลฝอยเกิดขึ้นในพื้นที่ ประมาณ 200 ตันต่อวัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่จังหวัดอุบลราชธานี มีปริมาณมูลฝอย 150 ตันต่อวัน ภาคกลาง (ไม่นับรวมกรุงเทพฯ) ที่เมืองพัทยา มีปริมาณมูลฝอย ประมาณ 125 ตันต่อวัน และภาคใต้ คือเทศบาลนครหาดใหญ่ มีปริมาณมูลฝอย เท่ากับจังหวัดเชียงใหม่ คือประมาณ 200 ตันต่อวัน (กรมควบคุมมลพิษ : 2541)

ด้านองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บและกำจัดมูลฝอย โดยทั่วไปประชาชนจะเข้าใจถึงหน่วยงานที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งใน 3 องค์กรนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่างชัดเจน ตามลำดับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายรองรับในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดการเกี่ยวกับระบบการบริหารงานและกำจัดมูลฝอยก็ยังคงประสบปัญหาอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านการบริการการเก็บขนมูลฝอย เช่น ความร่วมมือของ ประชาชนในการแยกมูลฝอย หรือปัญหาทางด้านงบประมาณการเงิน ปัญหาทางด้านแผนงานและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย และปัญหาด้านความช่วยเหลือจากรัฐและเอกชน นอกจากนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยทั้งทางตรง และทางอ้อมหลายหน่วยงาน เช่น กรมโยธาธิการ กรมการปกครอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการดำเนินการไม่ประสานงานกัน คือ (จังหวัดเชียงใหม่, 2539)

(1) หน่วยงานยังมองปัญหามูลฝอยเป็นปัญหาระดับท้องถิ่น ไม่ได้เป็นปัญหาระดับชาติ ซึ่งเกิดวิกฤตปัญหาตามเมืองใหญ่ ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะเมืองที่มีอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ดังนั้นจึงไม่มีแผนงานมูลฝอยในระดับชาติเพื่อรองรับการเติบโตของเมืองใหญ่

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการประสานแผนกัน จากพื้นที่ซึ่งเกิดลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้สิ้นเปลืองเวลา งบประมาณ และกำลังบุคคล

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสนใจ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยตรง ต่อการจัดการมูลฝอย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้ง ๆ ที่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ประชาชนได้ตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงขาดกระบวนการทำความเข้าใจ และตัดสินใจร่วมกับประชาชนทำให้ปัญหาอื่น ๆ ตามมาจนเกิดความสับสน และเผชิญหน้ากัน ในระหว่างประชาชนด้วยกัน เช่น การต่อต้านจากประชาชนกรณี สถานที่กำจัดมูลฝอยอยู่ใกล้ชุมชน และหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการในการกำจัดมูลฝอยไม่ถูกวิธี ทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เปิดเผยข้อมูลโครงการแก่ประชาชน ตั้งแต่เริ่มต้นมีโครงการ ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการกำจัดมูลฝอย เกิดความไม่ไว้วางใจเกรง จะเกิดมลภาวะเป็นพิษจากโครงการกำจัดมูลฝอย

ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการมูลฝอยเป็นอย่างดี และควรได้รับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ ประชาชนหรือผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย นอกจากนี้รูปแบบการจัดองค์กร และการระดมทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยร่วมกันก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงรูปแบบในการจัดการมูลฝอยร่วมกับระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการจัดการมูลฝอยร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการร่วมมือกันเพื่อบริหารจัดการระบบการกำจัดมูลฝอยร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาการจัดการมูลฝอยได้อย่างยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบในการจัดการมูลฝอยร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

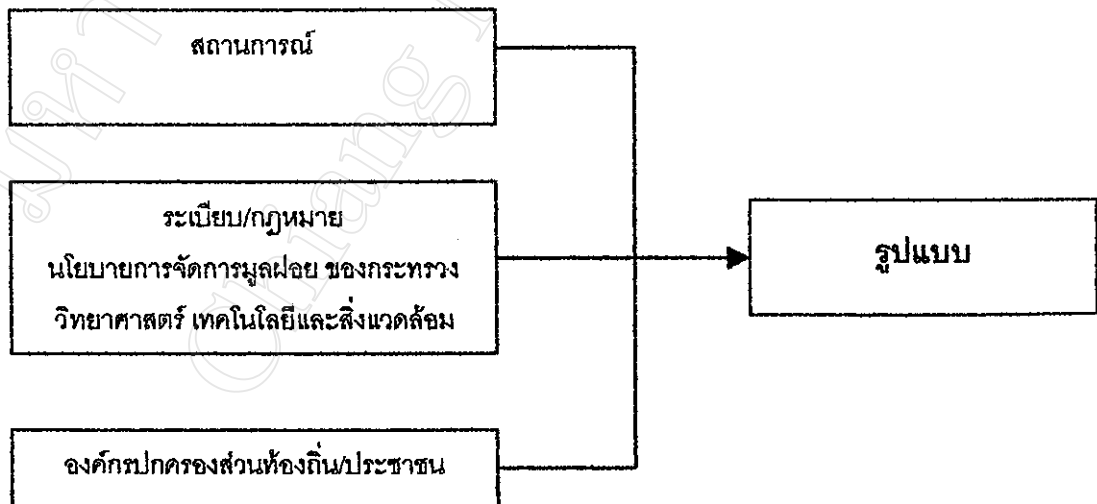
1.2.2 เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการจัดการมูลฝอยร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.3 กรอบความคิดในการวิจัย

เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า การจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยมีการจัดการร่วมกันโดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน และการจัดการไม่ถูกต้อง

ตามหลักวิชาการที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมายเช่น การต่อต้านไม่ให้ใช้พื้นที่ฝังกลบมูลฝอย การร้องเรียนของชุมชน ตลอดจนปัญหาสุขภาพและปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการศึกษานี้จะนำแนวคิดในการจัดการอย่างยั่งยืน (Sustainable Management) นำมาใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์

รูปแบบในการจัดการมูลฝอยร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องคำนึงถึงแนวความคิดในการจัดการอย่างยั่งยืน การจัดการองค์กรร่วมกัน ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาอุปสรรคในการจัดการมูลฝอย และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย ทั้งนี้เพื่อการเสนอแนะรูปแบบและความเป็นไปได้ในการจัดการมูลฝอยร่วมกัน รวมทั้งแนวทางการจัดองค์กรร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยในขั้นต้นว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นต่อการจัดการมูลฝอยร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีรูปแบบการจัดการมูลฝอยในลักษณะใด การศึกษาวิจัยเบื้องต้นประกอบสำคัญคือ การศึกษาความคิดเห็นต่อการจัดการมูลฝอยร่วมกันของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ และเสนอรูปแบบในการจัดการมูลฝอยร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหามูลฝอยอย่างยั่งยืน ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## 1.4 ขอบเขต และวิธีการวิจัย

### 1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยนี้ดำเนินการในเขตจังหวัดลำปาง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงความจำนงในการรวมกลุ่มที่จะร่วมกันดำเนินการกำจัดมูลฝอยร่วมกัน ซึ่งในจังหวัดลำปางประกอบด้วย 3 กลุ่ม หลักดังนี้ (ตั้งแผนที่ที่ 1)

กลุ่ม 1 ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองดังนี้ เทศบาลนครลำปาง เทศบาลตำบลชมพู เทศบาลตำบลป่อแฮ้ว เทศบาลตำบลพิชัย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และศูนย์การประสานการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลอำเภอเมืองลำปาง

กลุ่ม 2 ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเกาะคาดังนี้ เทศบาลตำบลเกาะคา องค์กรบริหารส่วนตำบลดังนี้ ศาลา วังพร้าว ท่าผา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่ทะ คือ เทศบาลตำบลป่าต้นนาครีว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเสริมงาม คือ เทศบาลตำบลเสริมงาม

กลุ่ม 3 ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเถินดังนี้ เทศบาลตำบลล้อมแรด องค์กรบริหารส่วนตำบลดังนี้ เถินบุรี แม่วะ แม่ถอด แม่ปะ นาโปลัง แม่มอก เวียงมอก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่พริก ดังนี้ เทศบาลตำบลแม่พริก องค์กรบริหารส่วนตำบลแม่พริก เทศบาลตำบลแม่ปู้



#### 1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ กล่าวคือ แนวทางการดำเนินการกำจัดมูลฝอย แนวทางการสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในการสร้างมูลค่าให้มูลฝอย ความเป็นไปได้ในการรวมกลุ่มจัดการมูลฝอยร่วมกัน ค่าใช้จ่ายในการกำจัดมูลฝอย ความคาดหวังที่ต้องการจากโครงการความร่วมมือในการจ่ายค่ากำจัดมูลฝอย แนวทางในการรวมกลุ่มกำจัดมูลฝอย และเสนอรูปแบบในการจัดการมูลฝอยร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1.5 นิยามศัพท์

**มูลฝอย** หมายความว่า ส่วนเหลือใช้จากชุมชน ซึ่งจะครอบคลุมถึง มูลฝอยจากครัวเรือน เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถูพลาสติก ภาชนะใส่อาหาร เต้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล

**ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง นายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล คณะกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล

**รูปแบบการจัดการมูลฝอยร่วมกัน** หมายถึง กระบวนการจัดองค์กรหรือวิธีการจัดการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการมูลฝอย โดยใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน วัสดุ อุปกรณ์ เงิน และการจัดการตามศักยภาพขององค์กรกฎหมาย

**บทบาทหน้าที่** หมายถึง หน้าที่ที่ถูกกำหนดและรายละเอียดของการทำงานในศูนย์กำจัดมูลฝอยรวม

**ค่าใช้จ่ายในการจัดการมูลฝอย** หมายถึง งบประมาณในการก่อสร้างโครงการ และงบประมาณในการดำเนินงานและการบำรุงรักษา

**ความคาดหวังที่ต้องการจากโครงการ** หมายถึง ความเร่งด่วนของระยะเวลาในการก่อสร้างศูนย์กำจัดมูลฝอย รวม

**แนวทางในการรวมกลุ่มกำจัดมูลฝอย** หมายถึง แนวทางในการบริหารจัดการศูนย์ในส่วนของการบริหารและการดำเนินงานการกำจัดมูลฝอยในศูนย์