บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองพะเยา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีตลอดจนงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษาดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความเต็มใจที่จะจ่าย
2. หลักการผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษผู้นั้นต้องจ่าย
3. นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย
4. ความรู้เกี่ยวกับมูลฝอย
5. การบริหารการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่น
6. ทฤษฎีระบบ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายความเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to pay)

Freeman (1979) ให้คำจำกัดของความเต็มใจที่จะจ่ายไว้ว่าความเต็มใจที่จะจ่าย คือ ผลประโยชน์ของการพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยบุคคลในสังคมจะแสดงในทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

เรืองเดช ศรีวรรธนะ (2531) กล่าวถึงความเต็มใจที่จะจ่ายสินค้าสาธารณะว่า เป็นสินค้าที่ไม่สามารถจะกีดกันผู้ใดผู้หนึ่งไม่ให้เข้าไปใช้หรือรับบริการจากสินค้านั้นได้ เมื่อผู้บริโภคหรือผู้บริการทราบว่าจะได้รับบรริการดังกล่าวโดยไม่มีใครสามารถจะกีดกันตนเองได้ ก็จะต้องซ่อนเร้นความรู้สึกที่ต้องการสินค้าไว้โดยไม่เปิดเผยและจะไม่เข้าร่วมเสียค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างหรือจัดหาบริการนี้เพราะทราบว่าอย่างไรเสียตนก็จะได้รับประโยชน์จากสินค้านี้

Siebert (1981) ได้กล่าวความเต็มใจที่จะจ่ายเป็นไป เพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เราทราบถึงมูลค่ารวมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสังคม

ความสำคัญของความเต็มใจที่จะจ่าย

มูลนิธิโลกสีเขียว (2537) กล่าวไว้ในบทนำว่า ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้โดยผ่านกระบวนการผลิตทั้งในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมรวมถึงการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ มากมาย สิ่งเหล่านี้ ก่อให้เกิดมลพิษและความเสื่อมโทรม ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน 4 ด้าน คือ การเปลี่ยนแปลงทางชีวภาพ กายภาพ การใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณภาพชีวิต มลพิษที่เกิดขึ้นนั้น มักอยู่นอกเหนืออำนาจการจัดการของระบบราคา ทั้งนี้เพราะไม่อาจตั้งราคาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ให้ตายตัวลงไปได้เนื่องจากความพอใจแต่ละคนไม่เหมือนกันและจากการที่สิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public goods) นั้นทำให้ไม่สามารถตีราคาได้โดยตรง เนื่องจากการใช้สอยสินค้าสาธารณะนั้นมิได้ทำให้ปริมาณที่มีอยู่ลดน้อยลงไป บุคคลนั้น ๆ ก็ยังมีส่วนในการใช้สินค้านั้นเท่าเทียมกัน

แต่เนื่องจากคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มีลักษณะที่แตกต่างกับสินค้าสาธารณะอื่น ๆ เพราะเมื่อคนใช้มาก ๆ ก็ทำให้คุณภาพเสื่อมลงได้ จึงสมควรที่จะต้องหาวิธีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่ง นั่นคือ ผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมควรจะต้องมีความรับผิดชอบในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นให้ดีขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับความเต็มใจที่จะจ่าย

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520) ได้กล่าวถึงเรื่อง แนวความคิด เกี่ยวกับความเต็มใจที่จะจ่าย หลักทางจิตวิทยา พฤติกรรรมทางด้านทัศนคติว่า เป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวกับขั้นตอนการรับหรือการให้ความสนใจและขั้นตอนการตอบสนอง

1) ขั้นตอนการรับหรือการให้ความสนใจ (Receiving or attending) เป็นขั้นตอนที่แสดงว่าบุคคลนั้นได้ถูกกระตุ้นให้ทราบว่ามีเหตุการณ์ หรือสิ่งเร้าบางอย่างปรากฏอยู่ และบุคคลนั้นจะมีความยินดีหรือภาวะจิตใจที่พร้อมที่จะรับสิ่งเร้านั้น หรือให้ความสนใจต่อสิ่งเร้านั้น การรับหรือให้ความสนใจนั้นเป็นชั้นของสภาพจิตชั้นแรก ที่จะนำไปสู่สภาพจิตใจขั้นต่อไป แต่เนื่องจากคนเรามีประสบการณ์เดิมซึ่งอาจได้รับจากการเรียนรู้จากประสบการณ์เดิมนี้เอง บุคคลนั้นอาจมีสภาพจิตใจในขั้นของการรับหรือการให้ความสนใจอยู่พร้อมแล้วโดยที่ไม่ถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้นก็ได้ ซึ่งในขั้นของการยอมรับนี้ มีส่วนประกอบย่อย 3 ส่วน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนประกอบที่จะเกิดขึ้นต่อเนื่องกันคือ

ก. ความตระหนัก (Awareness) หมายถึง การที่บุคคลได้ฉุกคิดหรือการเกิดขึ้นในความรู้สึกว่ามีสิ่งหนึ่ง มีเหตุการณ์หนึ่งหรือสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งการรู้สึกว่ามีหรือได้ฉุกคิดถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งนี้ เป็นความรู้สึกที่เกิดในสภาวะของจิต แต่ได้แสดงว่าบุคคลนั้นสามารถจำได้หรือระลึกถึงได้ลักษณะเฉพาะบางอย่างของสิ่งนั้น

ข. ความยินดีหรือความเต็มใจที่จะรับ (Willingness to receive) ในขั้นนี้ บุคคลเกิดความพึงพอใจที่รับสิ่งมากระตุ้นความรู้สึกเอาไว้ เช่นการให้ความสนใจในขณะที่ผู้อื่นกำลังพูด

ค. การรับเลือกหรือเลือกให้ความสนใจ (Controlled or selected attention) สภาวะจิตใจในขั้นนี้เป็นผลสืบเนื่องมากจากการเกิดขึ้นในขั้นที่ 1 และ 2 เมื่อมีสิ่งเร้ามาเร้า หรือมีสถานะการณ์บางอย่างเกิดขึ้น บุคคลนั้นจะรับเลือกให้ความสนใจสิ่งเร้าหรือสถานการณ์ที่เขาไม่ชอบ

2) ขั้นตอนการตอบสนอง (Responding) พฤติกรรมในขั้นนี้เกิดต่อเนื่องจากพฤติกรรมในขั้นที่แล้ว คือการรับหรือการให้ความสนใจต่อสถานการณ์หรือสิ่งเร้าต่าง ๆ ในขั้นนี้บุคคลจะถูกจูงใจให้เกิดความสนใจอย่างเต็มที่ (Actively attending)ซึ่งหมายความว่าบุคคลนั้นได้เกิดความรู้สึกผูกมัดตนเองต่อสิ่งเร้าหรือสถานการณ์ที่มากระตุ้นในขั้นนี้อาจก่าวได้ว่า บุคคลนั้นอาจเกิดความสนใจอย่างแท้จริง ซึ่งความสนใจเกิดขึ้นก็ หมายความว่า เขามีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีความรู้สึกผูกมัดกับวัตถุสิ่งของสถานการณ์ หรือ

ปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นพยายามทำปฏิกิกริยาตอบสนองบางอย่าง หรือได้รับความพึงพอใจจากการมีส่วนร่วมหรือจากการทำกิจกรรมนั้นในขั้นตอนนี้มีส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ

ก. การยินยอมในการตอบสนอง (Acquiescence in responding) อาจใช้คำว่า "เชื่อฟัง" แทนพฤติกรรมว่ามีการยินยอมในการตอบสนองแต่การทำปฏิกริริยาตอบสนองของบุคคลในขั้นนี้ไม่ได้แสดงว่า เขายอมรับถึงความจำเป็นหรือประโยชน์จากการทำปฏิกิริยานั้น ๆ

ข. ความเต็มใจที่จะตอบสนอง (Willingness in responding) ในขั้นนี้บุคคลจะเกิดความรู้สึกผูกมัดที่จะทำปฏิกิริยาบางอย่าง มิใช่เพียงเพื่อหลีกเลี่ยงจากสิ่งไม่พอใจหรือหลีกเลี่ยงการลงโทษ แต่เนื่องมากจากความเต็มใจของบุคคลนั้นจริง ๆ อาจกล่าวได้ว่าบุคคลนั้นเกิดความสมัครใจที่จะกระทำ ซึ่งเป็นผลมาจากการคัดเลือกของบุคคลนั้นเอง

ค. ความพอใจในการตอบสนอง (Satisfaction in respond) ในขั้นนี้สืบเนื่องมาจากการเต็มใจที่จะตอบสนอง อาจจะออกมาในรูปของความพอใจ ความสนุกสนาน เป็นต้น

ปัจจัยที่มีผลต่อความเต็มใจที่จะจ่าย ประกอบด้วยทัศนคติที่มีต่อสังคม และ ความถี่ในการใช้ทรัพยากร โดยมีรายละเอียดดังนี้

ทัศนคติที่มีต่อสังคม (Attutude toward society)

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520) ทัศนคติคือ ความโน้มเอียงของความรู้สึกนึกคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลที่แสดงเห็นได้จากคำพูดหรือพฤติกรรมซึ่งแสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นบุคคล

สิ่งของหรืออื่น ๆ และทัศนคติยังมีส่วนอย่างมากที่จะส่งผลให้คนเรา แสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาด้วย โดยทั่วไปแล้วทัศนคติเชื่อว่ามีความสัมพันธ์กับพฤติกรรม

ไพโรจน์ สูขสัมฤทธิ์ (2531) ทัศนคติ เป็นความรู้สึกทางด้านบวกและลบของแต่ละคนที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคม ทำให้บุคคลพร้อมที่จะโต้ตอบออกมาเป็นพฤติกรรมทัศนคติแตกต่างจากความเชื่อ ความเชื่อเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งของทัศนคติ แต่ความเชื่อมิได้ประกอบด้วยความรู้สึกและอารมณ์รวมทั้งความพร้อมที่จะแสดงออกเป็นพฤติกรรม ส่วนความคิด (Opinion)นั้นเป็นการแสดงทัศนคติออกมาปรากฏให้ผู้อื่นทราบโดยใช้ภาษาเป็นสื่อ

ดังนั้นเราสามารถวัดทัศนคติของบุคคลได้โดยพิจารณาจากภาษาที่บุคคลแสดงออกหรือพิจารณาจากความคิดนั้นเอง ส่วนข้อเท็จจริง (Fact) นั้นไม่มีลักษณะของความรู้สึกและการประเมินอยู่ด้วย ซึ่งแตกต่างจากทัศนคติ

ทัศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้โดยทั่วไปประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ องค์ประกอบด้านความรู้เชิงประมาณค่า องค์ประกอบด้านความรู้สึกและองค์ประกอบด้านความพร้อมที่จะแสดงออก ทัศนคติที่ดี คือก่อให้เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพ และทัศนคติที่ไม่ดี คือก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ขยะมูลฝอย เป็นต้น ดังนั้นทัศนคติจึงเป็นปัจจัยหนึ่งทำให้ทราบถึงความเต็มใจที่จะจ่ายของบุคคลในการจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย

หลักการ "ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษผู้นั้นต้องจ่าย (Polluter – Pay – Principle)

จงรักษ์ นิ่มพงษ์ศักดิ์ (2536) ได้นำเสนอ 3 ประเด็น คือ หลักการผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษผู้นั้นต้องจ่าย เครื่องมือที่นำมาใช้กับหลักการ และข้อยกเว้นของหลักการ

1. หลักการ ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษ ผู้นั้นต้องจ่าย เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้กับผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทั้งหลายที่จะตองเสียค่าใช้จ่าย (Cost) ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงิน เพื่อใช้ในการควบคุมและหามาตราการป้องกันการเกิดมลพิษ (Pollution) โดยไม่คำนึงถึงว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะเกิดขึ้นอันเนื่องมากจากการนำวิธีใด ๆ มาใช้ เช่นการเก็บค่าธรรมเนียมจากการที่บุคคลทำให้เกิดมลพิษแผ่ขยายมากขึ้นหรือเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการนำกลไกทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมมาใช้ หรือเป็นระเบียบข้อบังคับที่ใช้เพื่อลดมลพิษโดยตรง

ในหลักการ "ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษ ผู้นั้นต้องจ่าย" ได้ถือกำหนดว่าผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษ (Polluters) ควรจะเป็นผู้รับภาระโดยการออกค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษทั้งนี้เพื่อที่จะได้เป็นหลักประกันว่าสภาพแวดล้อมนั้น จะคงอยู่ในสภาพที่ยอมรับได้ คำว่าสภาพที่ยอมรับได้นั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในรัฐบาลเป็นผู้กำหนดเพื่อที่ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ดีในสังคม

2. เครื่องมือที่นำมาประยุกต์ใช้กับหลักการนี้

หลักการ "ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษ ผู้นั้นต้องจ่าย" อาจจะนำไปปฏิบัติ (Implement) ได้โดยสื่อหรือตัวหลากหลายชนิด เช่น ระเบียบข้อบังคับ ข้อห้ามการเก็บค่าธรรมเนียมชนิดต่าง ๆ ซึ่งเครื่องมือที่กล่าวถึงนี้ จะใช้ร่วมกันมากกว่าหนึ่งอย่างก็ได้ การเลือกเครื่องมือจะต้องไปด้วยกันได้กับนโยบายที่มีประสิทธิภาพบางประการ เช่น ปริมาณของข้อมูลข่าวสาร ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน เครื่องมือทางด้านระเบียบข้อบังคับ มักจะใช้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข และปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ เพราะกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมที่สุดที่ใช้ในการแก้ปัญหาที่มีองค์ประกอบใหญ่ เครื่องมืออีกประเภทหนึ่ง คือการเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมนี้ เมื่อนำมาใช้จะต้องตั้งอยู่บนนโยบายที่ทุกคนมีความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างขวาง นโยบายดังกล่าว จะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ที่นำเครื่องมือมาใช้ และเมื่อนำนโยบายนี้มาใช้จะเป็นส่วนช่วยและปัญหานี้ได้ ตราบเท่าที่ผู้ต้องจ่าย (ค่าธรรมเนียม) เห็นว่าสิ่งที่จ่ายไปคุ้มกับการทำให้สิ่งแวดล้อมขึ้น

ข้อดีของการนำนโยบายนี้มาใช้อีกประการหนึ่งคือ จะเป็นตัวผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาหรือการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้แล้วยังอาจเป็นนโยบายที่นำมาใช้ในรูปของการให้บริการให้ ดีขึ้น

3. ข้อยกเว้นของหลักการ "ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษ ผู้นั้นต้องจ่าย"

การนำหลักการนี้มาปฏิบัติ ในเรื่องของการแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมอาจจะได้ผลเร็วขึ้นมลพิษ (Polluters) ได้รับการช่วยเหลือ (อาจอยู่ในรูปของตัวเงิน) สำหรับการเริ่มต้นโครงการข้อยกเว้นอีกประการหนึ่งคือ โครงการขั้นตอนในการดำเนินงานเพื่อป้องกันปัญหาสภาพแวดล้อมที่อาจจะเป็นผลต่อการเสี่ยงต่อวัตถุประสงค์ต่อนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่นการเพิ่มค่าใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมอาจมีผลกระทบที่ทำให้การพัฒนาประเทศต้องช้าลงหรือมีผลกระทบต่อตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตามก็มีข้อเสนอแนะประการหนึ่งว่าข้อยกเว้นนี้ สามารถจำกัด (อาจโดยระยะเวลา) ให้อยู่ในระดับหนึ่งจนกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์หลักทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นหลัก และเมื่อบรรลุไปได้ระดับหนึ่งแล้วจึงค่อยจริงจังกับการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ก็มิได้หมายความว่า การเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะละเลยในปัญหาสิ่งแวดล้อม

นโยบายและกฎหมายด้านการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย

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

1. การพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์ อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนให้เกิดขึ้นมากที่สุด โดยการใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม รวมทั้งการมีหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาพ และการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี

2. การปรับระบบการบริหารจัดการเพื่อให้มีการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล ซึ่งการปรับกระบวนการและกลไกในการบริหารการจัดการงบประมาณและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวและสัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยยึดหลักการประสานงานภายใต้ระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนงานโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่ไปกับระบบติดตามประเมินผล โดยจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จของแผนงานในหลายมิติและหลายระดับ รวมทั้งจัดให้มีระบบติดตามประเมินผลเป็นประจำทุกปี โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม (สุณี ขวัญ-ศิริโรจน์, 2535 : 29)

นโยบายด้านการจัดการมูลฝอย

เนื่องจากการจัดการมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนประการหนึ่ง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญในการเสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 โดยนโยบายและมาตรการดังกล่าวระบุให้ถือว่า มูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญของชุมชนที่รัฐพึงเข้าจัดการและแก้ไขโดยสนับสนุนเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณและเทคโนโลยีเพื่อการแก้ไขปัญหา โดยจัดลำดับความสำคัญให้แก่กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ๆ ในแต่ละภาคก่อนและมีมาตรการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ 9 มาตรการ

โดยที่ชุมชนต่างๆ กำลังประสบปัญหามูลฝอยอันเนื่องมาจากการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมและของเหลือใช้จากบ้านเรือนเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากการขาดกำลังคน งบประมาณและการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เทศบาลต่างๆ จึงประสบปัญหาทั้งในเรื่องการเก็บมูลฝอยได้ไม่หมดและในบางกรณีกรรมวิธีในการกำจัดมูลฝอยเองก็ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อีกมากมายนับตั้งแต่กลิ่นรบกวน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และปัญหาทางสุขภาพอนามัย ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะทวีความรุนแรงขึ้นตามความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมือง

เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอย ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง รัฐจึงกำหนดนโยบายและมาตรการด้านการจัดการมูลฝอยไว้ดังนี้

นโยบายที่ 1 ถือว่ามูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญของชุมชน เพราะเกี่ยวข้องกับความสะอาด สุขภาพอนามัยของประชาชนและเป็นต้นเหตุของมล พิษด้านอื่น ๆ จึงเป็นสิ่งที่รัฐพึงเข้าจัดการและแก้ไข

นโยบายที่ 2 สนับสนุนเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณ และเทคโนโลยีเพื่อการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยโดยจัดลำดับความสำคัญให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ๆ ในภาคอื่น ๆ ก่อน

มาตรการ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ รัฐจึงได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้คือ

1. ปรับปรุงแก้ไขหรือตามกฎหมาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดให้ทันสมัย เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. สนับสนุนการศึกษาวิจัย เพื่อให้ทราบสภาวะที่แท้จริงของปัญหา ได้แก่ ปริมาณองค์ประกอบ และลักษณะของมูลฝอย เพื่อประโยชน์ในการวางแผนขั้นต่อไป

3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการเก็บรวบรวมและกำจัดมูลฝอยที่กำลังประสบอยู่ เพื่อกำหนดมาตรการในแก้ไขปัญหาระยะสั้น และวางแผนป้องกันหรือแก้ไขในระยะยาว

4. สนับสนุนการศึกษาวิจัยทางด้านเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ ในการจัดการมูล-ฝอยรวมทั้งการนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด

5. กำหนดมาตรการและควบคุมการจัดการมูลฝอยจากกิจการอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทที่มีสารเป็นพิษเจือปนอยู่

6. ให้มีการวางแผนระยะยาว ในการแก้ปัญหาการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อื่น ๆ โดยใช้วิธีการที่เหมาะสมทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

7. ปรับปรุงอัตราค่าบริการในการเก็บรวบรวมมูลฝอยให้ยุติธรรมและตรงต่อความเป็นจริงมากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริการ

8. ให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์แก่ประชาชน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและผลเสียอันเกิดจากมูลฝอย รวมทั้งการขอความร่วมมือในการแก้ปัญหา

9. หาวิธีลดปริมาณของมูลฝอยลงโดย

ก. กำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้ใช้ได้ทนทานและมีประสิทธิภาพตลอดอายุของผลิตภัณฑ์

ข. ควบคุมมาตรฐานของขบวนการผลิตเพื่อลดปริมาณมูลฝอย และวัสดุเหลือใช้จากการผลิต

ค. หาวัสดุที่ใช้ทดแทนวัสดุที่ยากต่อการทำลาย

ง. หาทางนำวัสดุเหลือใช้ หรือผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุกลับมาใช้เป็นวัสดุในการผลิตต่อไป

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลทั่วประเทศและเมืองพัทยา ให้ดำเนินการให้เป็นตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเทศบาล ได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย เพื่อให้ท้องถิ่นได้พิจารณาใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติ อาทิ กำหนดนโยบายให้การกำจัดมูลฝอยเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องดำเนินการโดยวิธีถูกต้อง และสั่งให้เทศบาลพิจารณาดำเนินการสำรวจหาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ในเขตเทศบาล หรือเขตติดต่อกับเขตเทศบาลเพื่อใช้เป็นที่ทิ้งมูลฝอยโดยดำเนิน การจัดซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่ทิ้งมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น กระทรวงหมาดไทยได้สั่งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อ จัดสร้างแหล่งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลที่ถูกระบบ รวมทั้งได้วางนโยบายเกี่ยวกับการจัดพื้นที่ทิ้งมูลฝอยไว้ เช่น ต้องให้ห่างจากถนนอย่างน้อย 100 เมตร และให้ปลูกต้นไม้ยืนต้น โตเร็วบริเวณด้านหน้าที่ทิ้งมูลฝอยเพื่อป้องกันสายตาบุคคลที่สัญจรไปมา และป้องกันลมพัดพามูลฝอยปลิวเกลื่อนกลาด ตลอดจนมีนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมในการดำเนินการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยด้วย

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.2053 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยแตกต่างกันไป ตามวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย

ความรู้เกี่ยวกับมูลฝอย

มูลฝอย เป็นตัวการสำคัญรองจากน้ำเสียที่ทำให้เกิดมลพิษ (Pollution) ต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งสามารถพบเห็นโดยทั่วไปว่าการจัดการมูลฝอยของชุมชนต่าง ๆ ยังไม่เหมาะสมจากอดีตจนถึงปัจจุบันมูลฝอยยังคงเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทำให้เกิดมลพิษต่อพื้นดิน แหล่งน้ำและอากาศซึ่งนับวันจะเพิ่มปัญหามากขึ้นหากไม่เร่งรีบแก้ไข (สำนักรักษาความสะอาดกรุงเทพฯ, 2535 : 16)

ความหมายและแหล่งกำเนิด

ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์ (2541) กล่าวว่า การเกิดมูลฝอย และ การจัดการมูลฝอย เกิดขึ้นจากแหล่งใดบ้าง มีปริมาณและองค์ประกอบของมูลฝอยเป็นอย่างไร รวมถึงประเภทของมูลฝอยเป็นอย่างไรเพื่อที่จะทำให้การจัดการมูลฝอยเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมถูกวิธีและเกิดประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลต่อสุขภาพอนามัยได้ในที่สุด

ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 ได้ กำหนดคำจำกัดความของมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไว้ว่า

- มูลฝอย หมายความถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เถ้า มูลสัตว์ และซากพืช รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น
- สิ่งปฏิกูล หมายความถึง อุจจาระ ปัสสาวะ รวมถึงวัตถุอื่นใด ซึ่งเป็นสิ่งสกปรกโสโครก และมีกลิ่นเหม็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้กำหนดคำจำกัดความของมูลฝอยและขยะไว้ว่า

- มูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว, หยากเยื่อ กุมฝอย หรือคุมฝอยก็เรียก
- ขยะ หมายถึง มูลฝอย , หยากเยื่อ

แหล่งกำเนิดของมูลฝอย

1. มูลฝอยจากบ้านพักอาศัย (Residential waste) เป็นมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีพของคนที่อาศัยอยู่ในบ้านพักอาศัยหรืออาคารชุดหรืออพาร์ทเมนท์ ได้แก่ เศษอาหารจากการเตรียมอาหาร หรือจากกากเหลือใช้ เศษกระดาษ เศษพืชผัก ถุงพลาสติก ขวด

พลาสติก ใบไม้ใบหญ้าภาชนะหรืออุปกรณ์ที่ชำรุดหรือเสื่อมคุณภาพ เฟอร์นิเจอร์เก่าที่ชำรุด เศษแก้ว ฯลฯ

2. มูลฝอยจากธุรกิจการค้า (Commercial waste) หมายถึงมูลฝอยที่มาจากสถานที่ที่มีการประกอบกิจการค้าขายส่ง ขายปลีก หรือการบริการทางการค้าต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะเป็นกิจการค้าประเภทใด ได้แก่ อาคารสำนักงาน (Office building)ตลาด ร้านขายอาหาร ร้านขายของชำ ร้านขายผลิตภัณฑ์ทางเกษตร โรงแรม โรงมหรสพหรือโกดังเก็บสินค้า ซึ่งมักจะมีภาชนะเก็บมูลฝอยเป็นของตนเอง มูลฝอยที่เกิดขึ้นอาจมีเศษอาหาร เศษแก้ว พลาสติก เศษวัสดุสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ หรืออาจมีของเสียอันตราย

3. มูลฝอยจากการเกษตร (Agricultural wastes) แหล่งมูลฝอยที่สำคัญมักมาจาก กิจกรรมเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหารมูลฝอยจากแหล่งดังกล่าวมักประกอบด้วยมูลสัตว์ เศษหญ้า เศษพืชผัก ภาชนะบรรจุยาปราบศัตรูพืช เป็นต้นในอดีตของเสียจากการเกษตรเหล่านี้ส่วนใหญ่ (ยกเว้นภาชนะบรรจุยาปราบศัตรูพืช) มักถูกนำมาไถกลบลงบนพื้นที่ที่จะทำการเพาะปลูก ซึ่งถือเป็นการหมุนเวียนเอาของเสียที่เกิดขึ้นนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการเร่งผลผลิตให้ได้ปริมาณมากขึ้นตามจำนวนของประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้มีการนำเอาปุ๋ยเคมีมาใช้แทนทำให้ปริมาณของมูลฝอยจากการเกษตรเพิ่มปริมาณมากขึ้น

4. มูลฝอยจากการพักผ่อนหย่อนใจ (Recreational wastes) มูลฝอยจากสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือสถานที่ท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นแหล่งธรรมชาติ ได้แก่ ชายหาดต่าง ๆ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ สระว่ายน้ำ เป็นต้น หรืออาจจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นแหล่งศิลปกรรม ได้แก่ โบราณสถานต่าง ๆ เช่น พิพิธภัณฑสถานวัดวาอาราม ฯลฯ กิจกรรมในการพักผ่อนมักต้องมีการรับประทานอาหาร การรับประทานเครื่องดื่ม ของว่างต่าง ๆ ทำให้เกิดมูลฝอย ในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่ามูลฝอยที่เกิดจากการตั้งแคมป์จะเกิดประมาณ 1 ปอนด์ต่อคนต่อวัน และชนิดของมูลฝอยนั้นขึ้นอยู่กับผู้ที่ไปพักผ่อนหย่อนใจ ส่วนใหญ่มูลฝอยที่เกิดจากการพักผ่อนหย่อนใจจะเป็นเศษอาหาร เศษวัสดุบรรจุภัณฑ์ทั้งหลาย เช่น กล่องกระดาษ หรือพลาสติก ถุงกระดาษหรือพลาสติก กระป๋องโลหะต่างๆ ขวดแก้วหรือพลาสติก ฯลฯ

5. มูลฝอยจากโรงพยาบาล (Hospital waste) มูลฝอยจากโรงพยาบาลมักถูกจัดไว้ในกลุ่มของมูลฝอยอันตราย เพราะอาจทำให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ได้หลาย ประการ เช่น อาจเป็นการแพร่กระจายเชื้อโรค ฯลฯ จึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่น่าจะพิจารณาจัดการแยกออกต่างหากจากมูลฝอยที่มาจากแหล่งอื่น ๆ มูลฝอยจากโรงพยาบาล องค์การอนามัยโลกได้มีการแบ่งประเภทของมูลฝอยที่เกิดขึ้นเป็น 8 ประเภท คือ

- มูลฝอยทั่วไป (General waste) เช่น เศษอาหาร เศษกระดาษ พลาสติก ฯลฯ

- มูลฝอยพยาธิสภาพ (Pathological waste) เช่น เลือด น้ำเหลือง เนื้อเยื่อหรือชิ้นส่วนจากสัตว์ทดลอง
- มูลฝอยติดเชื้อ (Infectious waste) เช่น สิ่งปฏิกูลที่มีเชื้อโรคเนื้อเยื่อหรือชิ้นส่วนอวัยวะที่มีเชื้อโรคภาชนะอุปกรณ์ที่สัมผัสผู้ป่วยด้วยโรคติดเชื้อ ฯลฯ
- มูลฝอยกัมมันตภาพรังสี (Radiological waste) เช่น ฟิล์มเอ็กซเรย์ สารกัมมันตภาพรังสีที่ใช้ในการรักษาหรือวินิจฉัยโรค
- มูลฝอยเคมี (Chemical waste) เช่น สารเคมีต่าง ๆ ที่ใช้ในการรักษาโรค สารเคมีที่ใช้ในห้องปฏิบัติการเพื่อการวินิจฉัยโรค สารเคมีที่ใช้ในการศึกษาวินิจฉัยในห้องปฏิบัติการ ฯลฯ
- มูลฝอยมีคม (Sharp waste) เช่น เข็มฉีดยา กรรไกร มีดผ่าตัด มีดโกน ฯลฯ
- มูลฝอยประเภทยา (Medical waste) เช่น ยาที่เสื่อมคุณภาพ ยาที่เหลือจากการใช้ในการรักษา ยาที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในห้องปฏิบัติการ ฯลฯ
- มูลฝอยประเภทกระป๋องอัดความดัน (Pressurized container) เช่นกระป๋องยาที่ใช้ในการรักษากระป๋องสารเคมีที่ใช้ในการทำลายเชื้อโรค กระป๋องสารเคมีที่ใช้ในการฆ่าแมลง ฯลฯ

6. มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial wastes) มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมนั้นหรือประเภทของอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ได้แก่พวกเศษอาหาร มูลฝอยแห้งต่าง ๆ เช่น เศษกระดาษ กระดาษแข็ง กล่องกระดาษ ฯลฯ ขี้เถ้า ของเสียอันตราย เป็นต้น

ชนิดหรือประเภทของมูลฝอย

การแบ่งประเภทหรือชนิดของมูลฝอยได้มีการแบ่งไว้หลายอย่างอาจแบ่งตามแหล่งที่เกิดดังกล่าวหรืออาจจะแบ่งตามลักษณะหรือองค์ประกอบที่สำคัญของมูลฝอย เช่น มูลฝอยแห้ง มูลฝอยเปียกและขี้เถ้าหรืออาจจะแบ่งตามแหล่งที่เกิดและลักษณะทางกายภาพของมูลฝอย ซึ่งแบ่งได้เป็น 12 ชนิดหรือประเภทดังนี้

1. มูลฝอยเปียกหรือมูลฝอยสด (Garbage) หมายถึงมูลฝอยที่มีความชื้นสูง เป็นมูลฝอยที่มีการย่อยสลายด้วยวิธีการทางชีวภาพได้ เช่น เศษอาหาร มูลสัตว์ เศษพืชผัก ฯลฯ แหล่งกำเนิดของมูลฝอยเปียกส่วนใหญ่ได้แก่ บ้านพักอาศัย ร้านอาหาร สถานที่ทำการต่าง ๆ (รวมถึงโรงพยาบาล) ร้านค้า ตลาด เป็นต้น

2. มูลฝอยแห้ง (Rubbish) หมายถึง มูลฝอยที่มีความชื้นต่ำซึ่งยังอาจแบ่งออกไปได้อีกว่ามูลฝอยติดไฟได้ (Combustible solid waste) เช่น เศษกระดาษ กล่องกระดาษ เศษใบไม้

กิ่งไม้ ถุงกระดาษ ฯลฯ และมูลฝอยที่ติดไฟไม่ได้ (Noncombustible solid waste) เช่น เศษแก้ว เศษโลหะ กระป๋องโลหะ ฯลฯ มูลฝอยเหล่านี้มีการย่อยสลายค่อนข้างช้า มีแหล่งกำเนิดมูลฝอยเช่นเดียวกับมูลฝอยเปียกและรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม

2. ขี้เถ้า (Ashes) หมายถึง สารตกค้างที่เกิดจากการสันดาปของเชื้อเพลิงต่าง ๆ โดยเฉพาะเชื้อเพลิงที่มีสถานะเป็นของแข็ง เช่น ไม้ ถ่านไม้ ถ่านหิน ฯลฯ มูลฝอยดังกล่าวนี้มีความเฉื่อยสูงคือไม่เกิดการย่อยสลายอีกต่อไป มีแหล่งกำเนิดมูลฝอยเช่นเดียวกับมูลฝอยแห้ง

3. มูลฝอยจากการกวาดถนน (Street refuse) หมายถึง มูลฝอยที่เกิดจากการกวาดถนนหรือสถานที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น เศษใบไม้ เศษหญ้า กิ่งไม้ ฝุ่นละออง ฯลฯ

4. มูลฝอยขนาดใหญ่ (Bulky waste) หมายถึงมูลฝอยที่มีขนาดใหญ่หรือมีชิ้นโตส่วนใหญ่จะเป็นอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ ที่เสียหรือเสื่อมสภาพใช้การไม่ได้แล้วหรือไม่สามารถซ่อมแซมเพื่อใช้งานต่อไปได้อีกแล้ว เช่น พัดลม ตู้เย็น โทรทัศน์ เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ

5. ซากรถยนต์หรือยานพาหนะต่าง ๆ (Abandoned vehicles) หมายถึงยานพาหนะต่าง ๆ เช่น รถยนต์ รถบรรทุก เครื่องจักรกล เรือ ล้อเลื่อน ฯลฯ และชิ้นส่วนของยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลที่เสียหรือเสื่อมสภาพไม่สามารถซ่อมแซมเพื่อใช้งานได้ต่อไปอีกแล้ว มักจะถูกนำไปจอดทิ้งในที่สาธารณะหรือสถานที่ทำการต่าง ๆ

6. มูลฝอยสิ่งก่อสร้างและรื้อถอน (Construction and demolition wastes) หมายถึงมูลฝอยที่เกิดจากการก่อสร้างและรื้อถอนบ้าน อาคารสำนักงาน โรงเรียน โรงงานอุตสาหกรรม ถนนหนทาง หรือเขื่อน มูลฝอยที่เกิดขึ้นมักเป็นพวก เศษไม้เศษหินกรวดหรือทราย เศษกระดาษ เศษกระเบื้อง เศษอิฐ เศษปูน เศษคอนกรีต ลวด สายไฟ เครื่องไฟฟ้าต่าง ๆ เศษแก้ว เศษภาชนะบรรจุสิ่งของต่าง ฯลฯ

7. มูลฝอยอุตสาหกรรม (Industrial solid wastes) หมายถึง มูลฝอยที่เกิดจากการประกอบอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งปริมาณ และองค์ประกอบของมูลฝอยจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของการประกอบอุตสาหกรรม

8. มูลฝอยเกษตรกรรมและสัตว์เลี้ยง (Animal and agricultural wastes) หมายถึงมูลฝอยที่เกิดจากการทำกิจกรรมทางการเกษตรได้แก่ การทำนา ทำไร่ ทำสวน การประมง การเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น มูลฝอยที่เกิดจากเกษตรกรรมส่วนใหญ่ได้แก่ มูลสัตว์ เศษหญ้า ใบไม้ กิ่งไม้ เศษอาหารสัตว์ ภาชนะบรรจุสารปราบศัตรูพืชหรือปุ๋ยหรือฮอร์โมน สารตกค้างของสารปราบศัตรูพืชหรือปุ๋ยหรือฮอร์โมนเป็นต้น

9. มูลฝอยจากการบำบัดน้ำเสีย (Sewage treatment residues) หมายถึง ส่วนที่เหลือหรือเศษตกค้างจากการบำบัดน้ำเสียด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น มูลฝอยจากที่ติดอยู่บนตะแกรงก่อน

นำน้ำเสียเข้าสู่ระบบบำบัด กากตะกอนจากถังตกตะกอน เศษกรวดทรายโดยเฉพาะกากตะกอนจากถังตกตะกอน

10. ซากสัตว์ (Dead animals) มูลฝอยที่เป็นซากสัตว์หมายถึงซากสัตว์ที่ตายด้วยสาเหตุต่าง ๆ อาจตายโดยธรรมชาติ หรือตายโดยเจ็บป่วยเป็นโรค หรือตายด้วยอุบัติเหตุต่าง ๆ ซึ่งอาจถูกปล่อยทิ้งไว้ตามถนนหนทางหรือที่สาธารณะหรือในฟาร์มหรือในอาคารที่พักอาศัย เป็นมูลฝอยที่เน่าสลายได้ง่ายและรวดเร็ว เมื่อเน่าสลายแล้วจะส่งกลิ่นเหม็นเป็นที่น่ารังเกียจและยังอยู่ในสภาพที่ไม่น่าดู จึงจำเป็นต้องรีบเก็บรวบรวมและนำไปกำจัดในทันทีทันใด

11. มูลฝอยพิเศษ (Special wastes) มูลฝอยพิเศษ หมายถึงมูลฝอยที่จะต้องมีการจัดการเป็นพิเศษเพราะมิเช่นนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ รวมถึงมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม บางครั้งอาจถูกจัดไว้เป็นมูลฝอยอันตราย (Hazardous waste) ได้แก่มูลฝอยที่ระเบิดได้ มูลฝอยไวไฟ มูลฝอยมีพิษ มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยกัมมันตรังสี มูลฝอยที่มีฤทธิ์ในการกัดกร่อนเป็นต้นแหล่งกำเนิดของมูลฝอยพิเศษ อาจมาจากที่พักอาศัย โรงงานอุตสาหกรรมโรงพยาบาล สถานที่ทำการต่าง ๆ

ผลกระทบของมูลฝอยต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

จากการเพิ่มจำนวนของประชากรและความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและเศษรฐกิจทำให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอยล้นบ้านหรือล้นเมือง และแก้ปัญหาในการจัดการมูลฝอยให้เกิดประสิทธิภาพจนเป็นที่พอใจของทั้งองค์กรของรัฐที่มีหน้าเกี่ยวข้องในการจัดการและประชาชนผู้เป็นต้นเหตุแห่งการเกิดมูลฝอย ในเมืองใหญ่หลายเมืองของต่างประเทศทั่วโลกต่างก็มีปัญหาในการจัดการมูลฝอย จากการคาดการณ์การเกิดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ซึ่งคาดว่าในปี พ.ศ.2540 ถ้าหากไม่มีมาตรในการควบคุมการเกิดมูลฝอยให้เหมาะสมเพียงพอแล้วอาจมีมูลฝอยเกิดขึ้นวันละประมาณ 40,000 ตัน ทั้งที่ในปีดังกล่าวกรุงเทพมหานครมีขีดความสามารถในการทำลายมูลฝอยได้เพียงวันละประมาณ 20,000 ตัน ถ้าหากการจัดการมูลฝอยไม่เหมาะสมแล้วย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน เกิดปัญหาภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและสังคม

1. ผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัย

มูลฝอยซึ่งมีความหมายถึงสิ่งของที่ใช้แล้วหรือสิ่งของที่ไม่ต้องการถูกทิ้งมีส่วนประกอบหลายอย่างคลุกเคล้ากันอยู่และอาจมาจากแหล่งกำเนิดมูลฝอยต่าง ๆ มูลฝอยบางชนิดอาจมีการปนเปื้อนเชื้อโรคหรือสารเคมีเป็นพิษหรือสารก่อให้เกิดอันตรายอยู่ เช่น มูลฝอยที่มาจากโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลหรือห้องปฏิบัติการต่าง ๆ เหล่านี้ถ้าหากมีการจัดการที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้เกิดการแพร่กระจายเชื้อโรคได้ นอกจากจะเป็นตัวการที่ทำให้เกิดโรคแล้วยังอาจเป็นแหล่ง

เพาะพันธุ์ของแมลงและสัตว์นำโรคต่าง ๆ เช่น แมลงสาป แมลงหวี่ แมลงวัน หนู เพราะในมูลฝอยอาจมีเศษอาหารซึ่งแมลงและสัตว์นำโรคดังกล่าวต้องการทำให้เกิดการแพร่กระจายเพิ่มจำนวนขึ้นและเป็นพาหะนำโรคไปสู่มนุษย์ ซึ่งดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดผลต่อสุขภาพอนามัยของทางด้านร่างการมากกว่าจิตใจ แต่ผลของการจัดการมูลฝอยที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยทางด้านจิตใจโดยทางอ้อมได้ เช่นสภาพอันไม่น่าดูของมูลฝอย กลิ่นเน่าเหม็นของมูลฝอย การเป็นที่เพาะพันธุ์ของแมลงและสัตว์ ฯลฯ

2. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มูลฝอยมักมีสารอินทรีย์เป็นองค์ประกอบอยู่มากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่ประเภทและแหล่งกำเนิดของมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลฝอยเปียกซึ่งถือเป็นแหล่งของอาหารที่ดีของทั้งจุลินทรีย์แมลงหรือสัตว์นำโรคทำให้เกิดการย่อยสลาย แยกสลายหรือการกินมูลฝอยดังกล่าวผลที่ตามมาคือ การเกิดก๊าซต่าง ๆ หรือของเสียขึ้น หากมีการปล่อยทิ้งไว้หรือกองไว้บนพื้นดินโดยไม่มีการจัดการให้เหมาะสมอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางดินมลพิษทางน้ำหรือมลพิษทางอากาศได้ เช่น การเกิดก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ปล่อยสู่บรรยากาศ การละลายชะล้างของน้ำฝนผ่านกองมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำ หรือการเทกองมูลฝอยบนดินทำให้เกิดมลพิษทางดิน ฯลฯ

3. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการจัดการมูลฝอยที่ไม่เหมาะสมนี้เป็นผลกระทบที่เกิดโดยทางอ้อมมองดูเหมือนเป็นเรื่องไกลตัว อาจมองดูว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นต่อส่วนรวมถ้าไม่ได้เกิดขึ้นกับตนเองหรือญาติพี่น้องของตนเอง ก็มักไม่เกิดการตระหนักถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นนี้ อันได้แก่ การจัดการการมูลฝอยไม่เหมาะสมปล่อยให้มีการทิ้งมูลฝอยไม่เลือกที่ถือเป็นการทำลายความเป็นสง่าราศีของบ้านเมืองหรือประเทศชาติหรือหากมีที่ดินหรือบ้านเรือนที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้ที่เก็บรวบรวมและกำจัดมูลฝอยก็มักทำให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวมีราคาถูกลงเมื่อเทียบกับที่ที่อยู่ไกล เป็นต้น

การบริหารจัดการมูลฝอยของท้องถิ่น

1. การจัดการมูลฝอยในประเทศไทย

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการจัดการมูลฝอยนั้นมีส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบกับงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่นทั่วประเทศมีหลายส่วนราชการ ซึ่งต่างมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบหลากหลายกัน ดังนี้

1.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาไทย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก 2 หน่วยคือ

1.1.1 สำนักนโยบายและแผน(สนผ.)โดยส่วนแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สทช.) มีหน้าที่ในการวิเคราะห์เสนอแนะการจัดทำนโยบายและการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการวิเคราะห์งบประมาณโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการปฏิบัติในเรื่องกรบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานทั้งในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่น ๆ เช่นกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจังหวัด

1.1.2 สถาบันดำรงราชานุภาพ (สดร.) โดยกลุ่มพัฒนากลยุทธศาสตร์มหาดไทย กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาระบบ รูปแบบและยุทธศาสตร์ในการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. กรมการปกครอง (ปค.) โดยกองวิชาการและส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่นสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาและวิเคราะห์แผนงานที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลการบริหารการปกครองท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

3. กรมโยธาธิการ (ยธ.) โดยกองวิศวกรรมสุขาภิบาลได้ร่วมกับกรมการปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองหลักและเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ได้ร่วมกันจัดทำโครงการก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยโดยได้มีการศึกษาความเหมาะสมออกแบบรายละเอียดและก่อสร้าง ที่ผ่านมาได้ดำเนินการออกแบบเสร็จจำนวน 3 แห่งและก่อสร้างแล้วเสร็จจำนวน 9 แห่ง และได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและจัดการทั้งนี้กรมโยธาธิการเป็นผู้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือทางด้านวิชาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้กรมโยธาธิการได้จัดตั้งสถาบันช่างมหาดไทย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นในเรื่องเทคนิคการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2540 : 14)

ปัจจุบันการบริหารการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่นในส่วนกลางคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่เรียกชื่อว่า "กรุงเทพมหานคร" ส่วนเขตเมืองและชุมชนหนาแน่นของภูมิภาค เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ละรูปแบบและพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดย

ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่นอกหรือในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่างก็เป็นหน่วยงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น

การจัดการมูลฝอยของเทศบาล

กระทรวงมหาไทยโดยกรมการปกครองมีนโยบายที่จะส่งเสริมเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจ และมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรเทศบาลให้มีความสามารถในการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ และต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพจึงจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านการบริหารการวางแผนพัฒนาและการจัดการด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านเทคนิคใหม่ ๆ โดยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเช่น การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์(GIS) ตามความช่วยเหลือของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และการฝึกอบรมด้านการวางแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง กับโครงการนวัตกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของเทศบาล ซึ่งเกี่ยวกับมูลฝอยติดเชื้อจากรัฐบาลเดนมาร์กผ่านสำนักงานความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งประเทศเดนมาร์ก (DANCED)

การจัดการมูลฝอย โดยทั่วไปการเก็บขนมูลฝอยในภูมิภาคตั้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเทศบาล จะส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกจัดเก็บขนรวบรวมมูลฝอยตามแหล่งชุมชนทั้งในตลาด โรงเรียน สถานที่ราชการ หมู่บ้านจัดสรรอื่น ๆ ในพื้นที่ แต่ปัญหาด้านปัจจัยทั้งงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์เครื่องใช้ และเทคนิควิทยาการ ทำให้การจัดการมูลฝอยของเทศบาลยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร มูลฝอยที่ตกค้างยังมีอยู่ทั่วไปและใน พ.ศ. 2537 ประมาณ ร้อยละ 80 ของเทศบาล ยังมีปัญหาพื้นที่ในการกำจัดมูลฝอยไม่เพียงพอ (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2537 : 34)

การกำจัดมูลฝอยใน พ.ศ. 2537 เทศบาลหลายแห่งยังคงจัดการด้วยวิธี การที่ยังไม่ถูกสุขลักษณะ กล่าวคือร้อยละ 70 ของปริมาณมูลฝอยที่กำจัดทั้งหมด จะถูกนำไปเทกองทิ้งไว้บนพื้นที่ว่างกลางแจ้งหรือในหลุมแล้วจึงปล่อยให้ย่อยสลายตามธรรมชาติ หรือเผาทิ้งในภายหลังโดยไม่มีการป้องกันการซึมของน้ำที่ชะล้างมูลฝอย หรือการปนเปื้อนของสารอันตรายที่ติดมากับมูลฝอยและสามารถซึมลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ง่าย

- ปัญหาการจัดการมูลฝอยของเทศบาล เทศบาลทั่วไปจะต้องเผชิญหน้ากับปัญหาหลัก ดังนี้ (เรื่องเดียวกัน, 2537 : 35)

1. ขีดความสามารถ ในการเก็บขนมูลฝอยของเทศบาลมีจำกัดไม่เพียงพอกับปริมาณมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นในแต่ละวัน จึงมีมูลฝอยที่ตกค้างมากและการกระจัดกระจายอยู่ตามสถานที่

ต่าง ๆ ส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นอย่างมาก ทั้งกลิ่นเหม็น ความสกปรกรกรุงรัง พาหะนำเชื้อโรคที่ปะปน และสารพิษที่ปนเปื้อน

2. วิธีการกำจัดมูลฝอยยังใช้วิธีดั้งเดิม คือกองบนพื้นดินและไถกลบเป็นครั้งคราว หรือทิ้งไว้กลางแจ้งแล้วจึงเผา ซึ่งไม่ถูกสุขลักษณะและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน นำไปสู่การต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง

3. ขาดแคลนสถานที่กำจัดมูลฝอย เกือบทุกเทศบาลที่ต้องประสบกับปัญหานี้ เพราะปัญหาที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก จนเทศบาลไม่มีกำลังทุนทรัพย์เพียงพอที่จะซื้อได้ จึงต้องแสวงหาพื้นที่ที่ห่างไกลออกไปซึ่งนำไปสู่ปัญหาการเก็บขน เคลื่อนย้าย และขนถ่ายมูลฝอยต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นแม้บางเทศบาลจะมีเงินทุนจัดซื้อที่ดินได้ แต่กลับมีปัญหาด้านการบริหาร เช่นผู้สูญเสียผลประโยชน์ร้องเรียนคัดค้านบ้าง และประชาชนในบริเวณใกล้เคียงชุมชนต่อต้านบ้างเป็นต้น

4. บุคลากรระดับผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์และจิตสำนึกในการเก็บขนเคลื่อนย้าย และการกำจัดมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ และมีประสิทธิภาพทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรายได้ต่ำ ขณะเดียวกันงานเก็บขนมูลฝอยกลับเป็นงานหนัก อัตราความเสี่ยงสูง และสวัสดิการต่อตนเองและครอบครัวน้อย จึงขาดความสนใจและจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน

5. เครื่องจักรหรือยานพาหนะในการกำจัดมูลฝอยมีน้อย ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษาและบุคลากรที่ชำนาญการใช้เครื่องจักรกลต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่เกือบจะหยุดงานตามสิทธิของพนักงานไม่ได้เลย เพราะขาดผู้ที่จะมาปฏิบัติงานและใช้เครื่องจักรแทน

6. การเก็บค่าธรรมเนียม อัตราค่าธรรมเนียมในปัจจุบันต่ำ และไม่เคยได้รับการปรับปรุงเลย เพราะผู้บริหารเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อการเมืองของตนและคณะ นอกจากนั้นประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บค่าธรรมเนียมยังต่ำอีกด้วย ทำให้เงินรายได้เพื่อการบริหารการจัดการมูลฝอยมีน้อย และไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย เพื่อการจัดการมูลฝอยเป็นอย่างมาก

การแก้ปัญหา

กรมการปกครองสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลและให้ความสนใจในปัญหาการจัดการมูลฝอยของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จึงส่งเสริมในนำแนวความคิดสมัยใหม่ในการลดปริมาณมูลฝอยมาใช้เพราะตระหนักดีว่าการเผาและการฝังกลบมูลฝอยเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น แต่ปริมาณของมูลฝอยก็ยังคงเพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่การคัดคานต่อต้านในการใช้พื้นที่กำจัดมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ประเด็นของการรณรงค์ให้มีการลดปริมาณมูลฝอยโดยการคัดแยกประเภทมูลฝอยที่สมารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้จะช่วยลดภาระการจัดการมูลฝอยทั้งการ

เก็บขน การกำจัด การใช้พื้นที่กลบฝัง การยืดอายุ การใช้หลุมฝังกลบ ประหยัดงบประมาณ และทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ควรมีการแยกมูลฝอยติดเชื้อออกมากำจัดอย่างถูกวิธีด้วย

กระทรวงมหาดไทยตระหนักดีว่าการแก้ปัญหาการจัดการมูลฝอย ภาครัฐไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักในความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหามูลฝอยในชุมชนของตน

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง ได้มีหนังสือสั่งการเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2538 เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 5 ปี ให้เทศบาลจัดตั้ง " คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง" ขึ้น ประกอบด้วย ผู้แทนจากเทศบาลส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ องค์กรเอกชนและชุมชนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอย่างตรงวัตถุประสงค์โดยประชาชนมีส่วนร่วม และลดปัญหาการต่อต้านคัดค้าน

ปี 2538 กรมการปกครองให้มีการศึกษาเพื่อการจัดระบบการแยกมูลฝอยที่จะนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในพื้นที่เทศบาลนครราชสีมา เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนร่วมมือในการแยกประเภทมูลฝอย และในปีดังกล่าว กรมการปกครองร่วมกับรัฐบาลและประชาชนชาวไทย ในโอกาสเฉลิมฉลองพระราชพิธีกาญจนาภิเษก ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงครองราชย์ครบ 50 ปี โดยจัดกิจกรรมพิเศษเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติ เรียกว่า "โครงการรณรงค์กำจัดสิ่งของไม่ใช้แล้ว" (Clean Up Thailand Campaign) โดยมิได้ทำเพียงแค่บางจุดพื้นที่เท่านั้น แต่เป็นการรณรงค์ทั่วประเทศและต่อเนื่องเรื่อยมาจนกระทั่งปี 2539 เป้าหมายสำคัญของโครงการฯ คือ การสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนที่อยู่ในชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศได้ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมในบ้าน ซึ่งแต่ละจังหวัดจะจัดรูปแบบการดำเนินงานเองตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังได้จัดทำโครงการแยกขยะในโรงเรียนเทศบาล และโครงการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีส่วร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยการสนับสนุนขอ UNDP และได้ทดลองในเขตเทศบาลเมือง 4 แห่ง คือ เทศบาลเมืองลำพูน เมืองราชบุรี เมืองสงขลา และเมืองชุมพร กับเทศบาลตำบล 2 แห่งคือ เทศบาลตำบลบ้านพรุ และตำบลบ้านบึง เพื่อการกำหนดแนวทางขยายผลในเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

ทฤษฎีระบบ (System Model)

ในระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมืองในสังคมเบ็ดเสร็จ (Totalitarian community) จะใช้พรรคการเมืองเสมือนเครื่องมือที่จะให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากมวลชน (Mass support) ในสังคมประชาธิปไตย (Democracy community) จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนช่องทางที่จะแสดงหรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่ระบบ และในสังคมที่กำลังเปลี่ยน

แปลงมักจะใช้พรรคการเมืองเสมือนตัวแทน (Agent) ที่จะสร้างและก่อโครงสร้างของพฤติกรรมจากคุณค่าใหม่ ๆ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนเครื่องมือที่สำคัญในการเรียกร้องเสียงสนับสนุนจากมวลชนในกิจกรรมจากอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล รัฐบาลใดมีเสียงสนับสนุนจากมวลชนก็เท่ากับว่ารัฐบาลนั้นมีเสถียรภาพสามารถที่จะเนินนโยบายตามที่ตั้งไว้อย่างสะดวก (ลิขิต ธีรเวคิน, 2519 : 167)

เทศบาลมีกระบวนการและกิจกรรมที่คล้ายคลึงกับการเมืองของรัฐหรือของประเทศ กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองของเทศบาลจะเป็นเสมือนระบบการเมือง (Political system) ระบบหนึ่งซึ่งประกอบด้วยสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า กระบวนการแปลงผัน (Conversion process) อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้แทนของตน มีปัจจัยนำเข้า (Inputs) สู่กระบวนการแปลงผัน ซึ่งได้แก่ ข้อเรียกร้อง (Demands) ได้แก่ ความต้องการสินค้าและบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ การต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และการสนับสนุน (Supports) ได้แก่ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การสนับสนุนเทศบาลด้วยการเสียภาษี การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของเทศบาลด้วยการเสียภาษี การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของเทศบาล มีผลผลิต (Output) ที่ได้จากกระบวนการแปลงผัน ได้แก่เทศบัญญัติ โครงการและการตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของเทศบาล ผลผลิตดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นอีก (Feedback) ตามสภาพแวดล้อมด้านภูมิศาสตร์ ประชากร เศรษฐกิจ (นิศารัตน์ วัชรีวงศ์ ณ อยุธยา, 2535 : 45)

จากการศึกษาเอกสารพบว่า การบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลได้ถูกกำหนดไว้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6-7 และได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงาน และเป็นปัจจัยส่งออกจากระบบการเมือง โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมโยธาธิการ เป็นผู้รับนโยบายสาธารณะในการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ โดยการส่งเสริมให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งรู้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นข้อเรียกร้องที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะต้องสนองข้อเรียกร้องดังกล่าว การจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชน ช่วยสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกาจัดการมูลฝอยและเป็นข้อสนับสนุนที่นำเข้าสู่ระบบการเมือง ทั้งปัญหาและความต้องการของประชาชน และการร่วมมือสนับสนุนของประชาชน

จะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาตามความเหมาะสมต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน ประกอบด้วย

1. เพศ จากการศึกษาของอรวรรณ เย็นใจ (2535) ได้ทำการศึกษา " เรื่อง ความรู้และการปฏิบัติของประชาชนเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ภายในครัวเรือนศึกษากรณีคลองโอ่งอ่าง " พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็นเพศชายมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในครัวเรือนมากกว่าเพศหญิง และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเพศหญิงมีการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในครัวเรือนปฏิบัติเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในครัวเรือนปฏิบัติถูกต้องกว่าเพศชาย

จินตนา เปียสวน (2538) ได้ทำการศึกษา "ความตระหนักและการปฏิบัติของแม่บ้านเกี่ยวกับการจัดเก็บขยะมูลฝอยของครัวเรือนในแฟลตข้าราชการทหารกรุงเทพมหานคร" พบว่า พฤติกรรมการจัดการมูลฝอยของแม่บ้านในแฟลตข้าราชการกองทับบกส่วนกลาง มีการแยกประเภทมูลฝอยโดยแยกเศษอาหารใส่ถุงพลาสติก ส่วนมูลฝอยอื่น ๆ จะนำใส่ถังสูงถึงร้อย 33.4 ในขณะที่อีกร้อยละ 25.9 ได้แยกประเภทถังที่เก็บมูลฝอยออกเป็นถังมูลฝอยสดและถังมูลฝอยแห้ง และมีจำนวนร้อยละ 1.9 ที่แผนกประเภทมูลฝอยออกเป็นสามประเภทได้แก่ มูลฝอยสด มูลฝอยแห้ง และมูลฝอยอันตราย แต่จำนวนของแม่บ้านที่ไม่ได้แยกประเภทมูลฝอยก็ยังคงสูงถึงร้อยละ 36.6

บริษัท เอ็นไวร์เทค คอนซัลแต้นท์ จำกัด (2535) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการจัดการน้ำเสียชุมชนในเขตเทศบาลเมืองปทุมธานี พบว่า เพศชายและหญิงมีส่วนร่วมในความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยใกล้เคียงกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาในเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา

เพศจึงเป็นตัวแปรหนึ่งที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยความเต็มใจ ความแตกต่างทางด้านเพศอาจมีผลต่อความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บและบนมูลฝอย

2. อายุ จากการศึกษาของศิริวุฒ อยู่ตรีรักษ์ (2524) ได้ทำการศึกษา "เรื่องการประเมินค่าสินค้าที่มิได้ผ่านตลาดเพื่ออนุรักษ์สวนลุมพินี" พบว่า ความเต็มใจที่จะจ่ายของประชาชนเพื่ออนุรักษ์สวนลุมพินี ของแต่ละคนในระยะเวลา 1 ปี จากกลุ่มตัวอย่างบุคคลที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไปจะมีอัตราความเต็มใจที่จะจ่ายสูงสุดรองลงมาคือบุคคลที่มีอายุช่วง 50-59 ปี ส่วนบุคคลที่มีอายุน้อยกว่า 20 ปีจะมีอัตราความเต็มใจที่จะจ่ายน้อยที่สุด

อายุจึงเป็นตัวแปรหนึ่งที่อาจแสดงถึงความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอยและบุคคลที่มีอายุมากอาจมีความเต็มใจมากกว่าบุคคลที่มีอายุน้อยกว่า

3. ระดับการศึกษา จากการศึกษาของจินตนา ศรีนุกูล (2535) ได้ศึกษาเรื่อง "ความเข้าใจเกี่ยวกับสังคมไทย" กล่าวว่า การศึกษา คือ การพัฒนาคนในด้านกายภาพ อารมณ์ และสติปัญญา เพื่อให้ความประพฤติดี มีอารมณ์มั่นคง มีความเฉลียวฉลาด มีความสามารถในการประกอบอาชีพ และการให้การศึกษาที่ถูกต้อง ย่อมนำไปสู่ความเป็นระเบียบของสังคมจะป้องกันแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นอย่างดี

ชลธิชา ตั้งอั้น (2534) ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ความรู้ ความเชื่อ และการปฏิบัติของแม่บ้านในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษากรณีครัวเรือนริมคลองแสนแสบกรุงเทพมหานคร" พบว่า แม่บ้านที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีและการศึกษาสูงกว่ามีความรู้ ความเชื่อและการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในครัวเรือนมากกว่ากลุ่มแม่บ้านที่มีระดับการศึกษาอื่นๆ

ระดับการศึกษาอาจเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย ผู้มีระดับการศึกษาสูงจะมีความรู้ ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการจัดการขยะในชุมชนได้มากกว่า

4. สถานภาพสมรส จากการศึกษาของอรวรรณ เย็นใจ (2535) ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ความรู้และการปฏิบัติงานของประชาชน เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในครัวเรือน ศึกษาเฉพาะกรณีคลองโอ่งอ่าง" พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพเป็นโสดมีความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลภายในครัวเรือนดีกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพสมรส สถานภาพสมรสจึงเป็นตัวแปรหนึ่งที่อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะในครัวเรือน

5. จำนวนสมาชิกในครัวเรือน จากการศึกษาของชลธิชา ตั้งอั้น (2534) ได้ทำการศึกษาเรื่องความรู้ ความเชื่อ และการปฏิบัติของแม่บ้านในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษากรณีครัวเรือนริมคลองแสนแสบ กรุงเทพมหานคร พบว่า แม่บ้านที่มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือน 10 คนขึ้นไป มีการปฏิบัติที่ถูกต้องมากกว่ากลุ่มอื่นๆ และจากการทดสอบทางสถิติพบว่า แม่บ้านที่มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนต่างกัน มีความแตกต่างกันในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

จำนวนสมาชิกในครัวเรือนจึงเป็นตัวแปรหนึ่งที่อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะในชุมชน ในเรื่องของการจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย

6. อาชีพ จากการศึกษาของสุวิมล ภักดิ์พิบูลย์ (2535) ทำการศึกษาเรื่อง "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของแม่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร ที่มีต่อการกำจัดขยะมูลฝอย" พบว่า แม่บ้านที่ประกอบอาชีพต่างกัน มีพฤติกรรมในการกำจัดขยะมูลฝอยที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มแม่บ้านที่มีอาชีพรับราชการเป็นกลุ่มที่มีความรู้เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยในระดับสูง และเป็นกลุ่มที่มีพฤติกรรมที่ปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยได้ถูกต้องมากกว่ากลุ่มอื่น

บริษัท เอ็นไวร์เทค คอนซัลแตนท์ จำกัด (2535) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการจัดการน้ำเสียชุมชนในเขตเทศบาลเมืองปทุมธานี พบว่า ส่วนปัจจัยด้านอาชีพคือ อาชีพลูกจ้างและข้าราชการมีส่วนร่วมมากกว่าผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว

อาชีพ เป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่อาจเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะในครัวเรือน

7. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน จากการศึกษาของชลธิชา ตั้งอั้น (2534) ได้ทำการศึกษาเรื่อง " ความรู้ ความเชื่อ และการปฏิบัติของแม่บ้านในการจำกัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษากรณีครัวเรือนริมคลองแสนแสบ กรุงเทพมหานคร" พบว่า แม่บ้านที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกันมีความรู้ความเชื่อและการปฏิบัติในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแตกต่างกัน

รายได้เป็นตัวแปรหนึ่งที่อาจมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะในชุมชนในเรื่องของการจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะเนื่องจากบุคคลที่มีรายได้สูงย่อมมีโอกาสในการใช้ทรัพย์ของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีและแสดงถึงความสามารถที่จะจ่ายได้มากกว่าบุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่า

8. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่เทศบาล

จากการศึกษาของอดิศักดิ์ ทองไข่มุกต์ (2539) เรื่องการจัดการมูลฝอยของชุมชนและเทศบาล พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นในเรื่องการทำงานของเจ้าหน้าที่รักษาความสะอาดยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ค่าจ้างต่ำ เวลาการทำงานที่ผิดไปจากเวลาปกติ สวัสดิการ เป็นต้น ทำให้มีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาในการทำงานส่วนหนึ่งไปหารายได้จากขยะมูลฝอยและที่สำคัญคือ การขาดความร่วมมือจากประชาชนและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (2533) รายงานฉบับสุดท้าย การศึกษาออกแบบข้างต้นระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย และระบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี พบว่า ประชาชนมีความพอใจจากการบริการของเทศบาลในด้านการ

จัดการมูลฝอยร้อยละ 67.0 และต้องการให้เทศบาลพัฒนาการให้บริการด้านการจัดการมูลฝอยร้อยละ 33.0

9. ความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บ และขนมูลฝอย

ยุวดี นิรัตน์ตระกูล (2532) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความเต็มใจที่จะจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียเมืองพัทยา พบว่า การเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียประชาชนในพื้นที่ประมาณ 2 ใน 3 เห็นว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้องที่ผู้ก่อความสกปรกต้องจ่ายส่วนที่เหลือประมาณ 1 ใน 3 เห็นว่าไม่ถูกต้องไม่เห็นธรรมเพราะได้เสียภาษีให้แล้วไม่ควรจะเก็บซ้ำอีก และจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาประมาณร้อยละ 50 มีความเต็มใจที่จะจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียโดยกลุ่มประกอบการท่องเที่ยวเต็มใจที่จะจ่ายมากกว่ากลุ่มครัวเรือน ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 30 ไม่เต็มใจที่จะจ่ายและร้อยละ 20 ยังลังเลใจที่จะจ่ายเงินดังกล่าว

สัญชัย สูติพันธ์วิหาร (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อปัญหามลพิษทางน้ำจากชุมชน กรณีการศึกษา เทศบาลเมือง ภูเก็ต พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย และความแตกต่างทาง เพศ อายุ อาชีพมีความสัมพันธ์กับความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยภาพรวมสรุปได้ว่า เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา จำนวนสมาชิกในครัวเรือน รายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะในครัวเรือน ความคิดเห็นต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ทำหน้าที่จัดเก็บขยะมูลฝอยและความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมการเก็บและขนมูลฝอย