

## บทนำ

### บทที่ 1

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

จากนโยบายของรัฐบาลมีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากความต้องการในการใช้มีมากขึ้นอีกทั้งยังส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ปัจจุบันปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามุ่งในทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการกำหนดแนวทางป้องกันจากการที่รัฐได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจการจัดการ ไปสู่ท้องถิ่น ในรูปของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดและการที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540 – 2559 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับว่านโยบายในด้านนี้มีแนวทางการจัดการที่ชัดเจนมากขึ้น ประกอบกับไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 290 ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ และครอบคลุมสาระสำคัญในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงและเป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การขยายตัวของชุมชนเมืองและค่านิยมในการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดอัตราการผลิตมูลฝอยสูงและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่การจัดการขยะมูลฝอย องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ไม่สามารถดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนเกิดขึ้นทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2529 จำแนกเป็นขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ประมาณวันละ 8,100 ตัน (22.5%) ในเขตเทศบาลสุขาภิบาลและเมืองพัทยา วันละ 11,500 ตัน (31.9%) และที่เกิดขึ้นในเขตสุขาภิบาล และสภาตำบลทั่วประเทศ ประมาณวันละ 16,400 ตัน (กรมควบคุมมลพิษ, 2539)

ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่งที่ต้องรับภาระจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชนตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน) มาตรา 67 (2) ได้ระบุถึงหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จากที่องค์กรเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ อีกทั้งส่วนมากมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณซึ่งมีน้อย ทำให้ไม่สามารถหาเครื่องมืออุปกรณ์การจัดกระบวนการกำจัดขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่นำมาใช้ไม่สามารถใช้ได้ทุกพื้นที่ เพราะปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยชุมชนแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน และที่สำคัญกฎหมายที่ครอบคลุมในประเทศ ในด้านนี้ไม่ชัดเจน อีกทั้งในด้านการจัดการแต่ละขั้นตอนนี้ไม่มีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่และการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย ไม่มีหน่วยงานที่ติดตามตรวจสอบและดูแลวิธีปฏิบัติให้ถูกสุขอนามัย ไม่มีกฎระเบียบและกลไกรวบรวม/คัดแยกขยะ อีกทั้งกฎหมายไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อกำหนดให้ท้องถิ่นต้องร่วมลงทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งกรณีลงทุนกับเอกชนในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ่อม ได้ถูกยกฐานะเมื่อปี 2538 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป จึงถูกจัดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 (มหาดไทย, 2539) ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครบวาระสี่ปีแรกได้หมดวาระเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 และมีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 18 กรกฎาคม 2542 ซึ่งนำสู่การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหาร ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542)

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ่อม มีเขตพื้นที่ติดต่อครอบคลุม จำนวน 8 หมู่บ้าน (ตำบลหนองจ่อม มีจำนวน 9 หมู่บ้าน อยู่ในพื้นที่เทศบาลแม่โจ้ จำนวน 1 หมู่บ้านและบางส่วนอยู่ในพื้นที่เทศบาลแม่โจ้จำนวน 1 หมู่บ้าน) และใกล้ชุมชนเป็นเขตพื้นที่ห่างจากอำเภอเมืองประมาณ 10 กิโลเมตร มีการขยายตัวของเมืองค่อนข้างสูง นอกจากนั้นยังมีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลแม่โจ้ เทศบาลสันทรายหลวง ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองมีค่อนข้างสูง ในพื้นที่มีบ้านจัดสรรอยู่มาก และสนามกอล์ฟ มีธุรกิจบริการและร้านค้ามากมาย มีลำเหมือง ลำห้วยผ่านชุมชนภายในตำบล จำนวน 2 สาย อีกทั้งมีโรงงานประกอบธุรกิจหลายประเภทในพื้นที่ มีการติดต่อค้าขายกัน ทั้งในชุมชนและนอกชุมชนพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล จากที่กล่าวมาจะเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดปัญหาได้ในอนาคตอันใกล้ได้ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยตรง จำเป็นต้องมีการวางแผนในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในเขตพื้นที่ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ่อมเป็นองค์กรที่มีงบประมาณค่อนข้างมากพร้อมทั้งเหตุผลต่างๆ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ล้วนมีความเป็นไปได้และความจำเป็นสูง

ที่จะสามารถนำแผนการจัดการขยะมูลฝอยมาสู่แผนปฏิบัติได้มาก อีกทั้งในช่วงปี พ.ศ.2542 ได้มีธุรกิจซื้อ – ขายของเก่าเกิดขึ้นในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ้อมอีกด้วย

การที่แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับผลกระทบและประสบปัญหาขยะมูลฝอยในชุมชนที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความร่วมมือขององค์กรภายในและภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ด้วยที่มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณในการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งต้องใช้ต้นทุนสูงในการจัดการขยะมูลฝอยนั้น แรงผลักดันจากภายนอกที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการ พร้อมเกิดมีแนวคิดในการวางแผนการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของแต่ละองค์กรร่วมกันในลักษณะเป็นข่ายความร่วมมือจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด-อำเภอ-ตำบลในด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ซึ่งได้มีนโยบายระเบียบและกฎหมายต่างๆกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบล่าสุดให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชนตามกฎหมาย สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันจากภายนอก รวมทั้งในแต่ละท้องถิ่นยังได้รับแรงผลักดันจากภายในด้วยจากพื้นที่ที่อยู่ใกล้อำเภอเมือง การขยายตัวของเมืองมีมากขึ้นจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีการดำเนินงานจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในลักษณะข่ายความร่วมมือของกลุ่มองค์กรทั้งภายในและภายนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษากระบวนการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ้อม อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ว่ามีวิธีการและการบริหารการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างไร ได้นำเอากระบวนการอะไรบ้างมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน องค์กรต่างๆ ซึ่งได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้อาวุโส ได้มีการจัดการขยะในลักษณะเป็นข่ายความร่วมมือ ทั้งจากภายในและภายนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่อย่างไร ซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาหาคำตอบต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.2 เพื่อศึกษาช่วยความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรเขตพื้นที่องค์กรการบริหารส่วนตำบล

### 1.3 กรอบความคิดและขอบเขตในการศึกษา

#### 1.3.1 กรอบความคิดในการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถนำมาเป็นกรอบความคิดในการศึกษา ดังนี้

1) วิธีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ตามหลักการ Reduce, Reuse, Recycling, Recovery Residue Disposal ก่อให้เกิดการจัดการมูลฝอยชุมชนร่วมกัน ซึ่งจะนำสู่การบริหารจัดการขยะมูลฝอยแบบยั่งยืนในลักษณะการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนตำบล

2) การวางแผนการดำเนินงานและการประเมินผลขององค์กรในการคัดแยกขยะ การจัดเก็บรวบรวมและขนส่งขยะ การจัดสถานที่ในการคัดแยกขยะและรองรับการกำจัด รวมถึงการกำจัดขยะ จะทำให้เกิดช่วยความร่วมมือการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรทั้งในและนอกเขตองค์กรการบริหารส่วนตำบล

การศึกษาในครั้งนี้จึงต้องการเข้าศึกษากระบวนการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของกลุ่มองค์กรในเขตพื้นที่องค์กรการบริหารส่วนตำบล โดยศึกษากลุ่มองค์กรว่าได้มีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนตามขั้นตอน Reduce, Reuse, Recycling, Recovery และ Residue Disposal และศึกษาช่วยความร่วมมือของกลุ่มองค์กรในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนทั้งในและนอกเขตองค์กรการบริหารส่วนตำบล โดยนำหลักทฤษฎีและแนวคิดเข้ามาวิเคราะห์ในการจัดการขยะมูลฝอย ในลักษณะของการมีส่วนร่วม

#### 1.3.2 ขอบเขตในการศึกษา

1) ประชากร ได้แก่ กลุ่มองค์กรในเขตพื้นที่องค์กรการบริหารส่วนตำบล ซึ่งแบ่งกลุ่มได้แก่ องค์กรภาครัฐ จะประกอบด้วย อำเภอ องค์กรการบริหารส่วนตำบล และส่วนอำเภอที่มาตั้งศูนย์ในตำบล องค์กรประชาชนซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรการบริหารส่วนตำบล ผู้นำกลุ่มสตรีแม่บ้านตำบล ผู้นำอาสาสาธารณสุขตำบล ผู้นำกลุ่มเกษตรกรตำบล ผู้นำกลุ่มหนุ่มสาวตำบล ผู้นำกลุ่มผู้สูงอายุตำบล พระสงฆ์ทุกวัดในเขตพื้นที่องค์กรการบริหารส่วนตำบล องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าทำงานโครงการด้านต่างๆ ในตำบล องค์กรธุรกิจเอกชน ซึ่งประกอบด้วย

ภาคเกษตรและภาคธุรกิจบริการ และผู้อาวุโสเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาช่วยเหลือชุมชน ตำบล หมู่บ้าน

2) พื้นที่ศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ้อม อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

3) เนื้อหาการศึกษา ประกอบด้วย

ก. ชนิดของขยะและปริมาณขยะที่เกิดขึ้นพบในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ้อม เพื่อนำสู่การจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข. กระบวนการ การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กร

ค. ข่ายความร่วมมือการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรทั้งในและนอกชุมชนตำบล

#### 1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

ขยะมูลฝอยชุมชน หมายถึง ขยะเปียก ขยะแห้งที่ไม่เป็นอันตรายที่เกิดขึ้นในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เป็นวัตถุดิบของ หรือของที่ทิ้งไปในแหล่งต่างๆ

กระบวนการ หมายถึง วิธีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน โดยนำหลัก Reduce at source, Reuse, Recycling, Recovery, Residue Disposal โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น

ข่ายความร่วมมือการจัดการมูลฝอยขององค์กร หมายถึง การที่องค์กรได้มีการติดต่อประสานงานกันทั้งในและนอกชุมชนเพื่อดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนร่วมกัน ในการวางแผน การดำเนินงานและประเมินผลให้มีความตระหนักและเข้าใจปัญหา ร่วมกันในการคัดแยกขยะ การจัดเก็บรวบรวมและขนส่งขยะ การจัดสถานที่ในการคัดแยกขยะและรองรับการกำจัดขยะ และการกำจัดขยะ

องค์กร หมายถึง บุคคลในชุมชนและนอกชุมชนซึ่งมีหน้าที่แตกต่างกัน ได้มีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนร่วมกันอย่างมีกระบวนการ

ชุมชน หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่อยู่ในครัวเรือน วัด กิจการร้านค้าโรงงานในหมู่บ้าน เขตองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการวางแผน ริเริ่ม ดำเนินการจากชุมชนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน โดยมีงบประมาณซึ่งเกิดจากรายได้ของท้องถิ่นส่วนหนึ่ง เพื่อนำมาบริหารจัดการด้วยตนเอง

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมาชิกสภาทั้งหมดเลือกเป็นคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหาร จำนวน 2 คน เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย วางแผนยกร่างข้อบังคับตำบล และบริหารกิจการต่างๆ เพื่อนำเสนอต่อสภา ให้ความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณบริหารกิจกรรม/โครงการต่างๆ พัฒนาตำบล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ตัวแทนที่ถูกเลือกโดยประชาชนในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน ทำหน้าที่พิจารณาเห็นชอบในการออกข้อบังคับตำบลเรื่องต่างๆ รวมทั้งงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายในแต่ละปีงบประมาณ พิจารณาคัดเลือกสมาชิกมาทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ในการศึกษาครั้งนี้ไม่มีกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน เข้าเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542 กรณีที่กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านถ้าลงสมัครรับเลือกตั้งได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล วาระของตำแหน่งเดิมเป็นอันหมดไป

การวางแผนจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์กรในชุมชนได้มีการวางแผนในการคิดร่วมกัน

การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน หมายถึง การที่องค์กรได้นำแผนการดำเนินงานและการประเมินผลมาปฏิบัติตามแผนการจัดการขยะมูลฝอยที่กำหนดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในชุมชน

การบริหารจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์กรมีการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนร่วมกัน โดยมีการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลงานขององค์กรร่วมกัน