

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ก่อให้เกิดปัญหาทรัพยากรที่ร่อยหรอ เกิดความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติและยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อีกด้วย เสถียร รุจิรวนิช (2543) กล่าวไว้ว่าการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้นมีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย กิจกรรมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการอุปโภคบริโภค ซึ่งทำให้มีของเหลือใช้ที่ไม่ต้องการสิ่งเหล่านี้จะถูกทิ้งไปในรูปของขยะมูลฝอย

ในอดีตการทิ้งขยะมูลฝอยโดยที่ไม่มีจัดการใด ๆ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนัก เพราะจำนวนประชากรมีไม่มากที่อยู่อาศัยไม่แออัดหนาแน่น ทำให้มีพื้นที่ว่างมากพอที่จะรองรับขยะมูลฝอยได้ การนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายฉบับมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้น ในขณะเดียวกันได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาขยะมูลฝอยซึ่งนับวันจะรุนแรงกว้างขวางขึ้นทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ

ปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องพยายามหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาก็สอดคล้องกับสภาพสังคมและสถานการณ์ของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ แต่ที่ผ่านมาปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุจากความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง การมีผลผลิตทางเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในชีวิตประจำวัน ทำให้เกิดค่านิยมในการบริโภคสินค้าที่สูงขึ้น ส่งผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยเหล่านี้ไม่ได้เพิ่มขึ้นสัมพันธ์กับปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นด้วย กล่าวคือ วิธีการและสถานที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยส่วนใหญ่ยังไม่ถูกหลักสุขาภิบาล ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บขนขยะมูลฝอยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ประกอบกับความตระหนักและจิตสำนึกในการทิ้งขยะมูลฝอยของประชาชนไม่เป็นที่น่าพอใจ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญของการเกิดปัญหา คิดว่าเป็นหน้าที่ของราชการเพียงฝ่ายเดียวในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งหมด การขาดความร่วมมือจากประชาชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของท้องถิ่นในการพัฒนาหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยต้องตามแก้ไขปัญหายุ่งยากตลอดเวลาและไม่หมดสิ้น

เทศบาลนครลำปางจัดว่าเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนทางพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก ทำให้เกิดการขยายพื้นที่เมืองออกไปเป็นแหล่งประกอบอาชีพ และสร้าง

รายได้ของประชาชนในเมือง และโดยรอบเข้ามาในพื้นที่เทศบาลนครลำปาง ส่งผลให้ขยะมูลฝอยมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นโดยสัมพันธ์กับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และเป็นเหตุให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเดิมของเทศบาลนครลำปางเปลี่ยนแปลง ชุมชนเมืองล้อมโทรมลง

เทศบาลนครลำปางมีพื้นที่การปกครอง 22.17 ตารางกิโลเมตร ซึ่งในปี พ.ศ.2541 มีประชากร 72,234 คน เมื่อรวมกับจำนวนประชากรแฝงทั้งหมดโดยการคาดการณ์ในเขตเทศบาลพบว่า มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 364,782 คน โดยเป็นสาเหตุการเกิดขยะมูลฝอยที่จะต้องรับภาระในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นปริมาณวันละ 65 ตัน และมีอัตราการผลิตขยะมูลฝอยประมาณ 0.90 กิโลกรัม/คน/วัน (เทศบาลเมืองลำปาง, 2541) ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการของเทศบาลโดยปริมาณขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถเก็บขนและรวบรวมขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกระจายตัวของขยะมูลฝอยในพื้นที่มีมากกว่ากำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่เทศบาล ขยะมูลฝอยจึงตกค้างอยู่ในพื้นที่บ่อยครั้ง เป็นเหตุทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างยิ่ง

ชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง หมู่ที่ 6 ตำบลบ่อแก้ว ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครลำปาง มีพื้นที่ 1.3 ตารางกิโลเมตร เป็นชุมชนที่มีขนาด 420 หลังคาเรือน มีจำนวนประชากร 1,200 คน มีอัตราการทิ้งขยะมูลฝอยของชุมชนในปริมาณ 960 กิโลกรัม/วัน เป็นชุมชนหนึ่งที่ประสบกับปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล ในด้านการบริการจัดเก็บขยะมูลฝอย กล่าวคือ รถเก็บขยะมูลฝอยของเทศบาลทำได้ไม่เป็นที่พอใจของคนในชุมชน สืบเนื่องจากปัญหาเจ้าหน้าที่เก็บขนขยะมูลฝอยไปไม่หมด ทำให้ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน ปัญหาเรื่องวันมาเก็บขนขยะมูลฝอยไม่สม่ำเสมอ ไม่ตรงเวลา ปัญหาการเก็บขนขยะมูลฝอยไม่ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการ ปัญหาจากการเก็บขนกรณีการตกหล่นของขยะมูลฝอย เจ้าหน้าที่เก็บขนขยะมูลฝอยละเลยไม่เก็บให้เรียบร้อย ซึ่งสร้างความสกปรกเสื่อมเสียทัศนียภาพแก่ชุมชน เป็นแหล่งเพาะพันธุ์แพร่กระจายของแมลงและเชื้อโรค ทำให้คนในชุมชนเสี่ยงต่อการเป็นโรคต่างๆ ได้โดยง่าย

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง เทศบาลได้ดำเนินการหาแนวทางการแก้ไข โดยเสนอให้ชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงเข้าร่วม โครงการจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชนภายใต้ความช่วยเหลือของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินงานตามเป้าหมายที่สามของโครงการพัฒนาเมือง (Regional Urban Development Programme : RUDP) ที่มีวัตถุประสงค์จะเพิ่มประสิทธิภาพของเทศบาลด้านการคลัง การบริหาร และการบริการ โดยดำเนินเป็นโครงการสาธิตให้องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะของเทศบาล (สัญญา สัญญาวิวัฒน์ และพรรษา ทาเจริญศักดิ์, 2540) โดยมีหลักการที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ให้ชุมชนและเทศบาลได้มีส่วนร่วมในโครงการ
2. ให้ชุมชนพยายามช่วยตัวเองและพึ่งพาตนเอง
3. ให้พยายามเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน
4. ให้ชุมชนเข้ารับงานของเทศบาลไปดำเนินการ
5. ให้ชุมชนยึดหลักความยั่งยืนของโครงการ เป็นโครงการที่สามารถดำเนินงานได้ต่อเนื่องหลังจากสาธิตแล้ว

นอกจากชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงแล้ว ชุมชนประตูดาลและชุมชนกำแพงเมืองได้เข้าร่วมโครงการจัดการขยะมูลฝอยเป็นโครงการนำร่องพร้อมกันด้วย โดยให้ประชาชนในชุมชนดำเนินการจัดการด้านขยะมูลฝอยด้วยตนเอง และมีส่วนร่วมในการควบคุม ป้องกัน ฝ้าระวังปัญหามลพิษที่เกิดจากขยะมูลฝอยในชุมชนตนเอง ซึ่งผลปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดระยะทดลองโครงการสาธิตแล้วเมื่อเดือนกรกฎาคม - พฤศจิกายน พ.ศ.2540 ทั้ง 3 ชุมชนมีความสามารถในการดำเนินงานจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของตนเองได้

จากการศึกษาพบว่าชุมชนประตูดาลและชุมชนกำแพงเมือง เป็นชุมชนที่มีขนาดเล็ก จำนวนประชากรและปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น จะมีน้อยกว่าชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงซึ่งเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนหลังคาเรือน จำนวนประชากรและปัญหาขยะมูลฝอยเกิดขึ้นในชุมชนบ่อยครั้งจากการที่ชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงได้เข้าร่วมโครงการจัดการขยะมูลฝอย ทำให้ชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ที่มีความเข้าใจสภาพความเป็นไป และความต้องการของชุมชน ได้นำแนวทางการมีส่วนร่วมการพึ่งพาตนเองของชุมชน การบริหารการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพเป็นแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน โดยแนวทางดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชน และเป็นการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยที่ได้ผลดี ชุมชนมีความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย ปัญหาที่เกิดขึ้นจากขยะมูลฝอยลดน้อยลง และเป็นชุมชนตัวอย่างในด้านการจัดการขยะมูลฝอยแบบพึ่งพาตนเองของเทศบาลนครลำปาง นอกจากนี้ผลจากการดำเนินงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยทำให้ชุมชนเกิดความร่วมมือในกิจกรรมด้านอื่นๆตามมาอีกด้วย

จากสถานการณ์และสภาพปัญหาโดยทั่วไปดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะดำเนินการศึกษาถึงวิธีการจัดการขยะมูลฝอย รูปแบบและแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยที่ชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงใช้ในการดำเนินจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนในปัจจุบัน มีรูปแบบการปฏิบัติงานจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชนอย่างไร รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง เพื่อเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนและพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลนครลำปาง และขยายผลไปสู่เทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิธีการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง

## 1.3 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ชุมชน หมายถึง ครอบครัวในเขตชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง ซึ่งมีการพึ่งพาอาศัยเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และมีผู้นำซึ่งมีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนในชุมชน

วิธีการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง ลักษณะและวิธีในการทิ้ง การเก็บขนไปจนถึงการกำจัด รวมถึงรูปแบบที่ชุมชนได้นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาขยะมูลฝอยในชุมชน

ขยะมูลฝอย หมายถึง ของเหลือทิ้ง เช่น เศษอาหาร เศษพืชผักผลไม้ที่เหลือจากการเตรียมการปรุง การบริโภค และของที่ไมใช้แล้ว ได้แก่ เศษกระดาษ เศษดิน ถูพลาสติก เป็นต้น

ผู้นำ หมายถึง ผู้นำชุมชน แกนนำชุมชน คณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีตำแหน่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานเพื่อชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามหลักการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน

การรับรู้ข่าวสาร หมายถึง วิธีการและความถี่ของการรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนจากแหล่งต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หอกระจายข่าวของชุมชน จากเจ้าหน้าที่รัฐ จากเพื่อนบ้าน เป็นต้น

กองทุนขยะ หมายถึง กองทุนที่ก่อตั้งโดยคนในชุมชนหรือรัฐเป็นผู้สนับสนุนเพื่อให้ดำเนินการแก้ปัญหาขยะมูลฝอยในชุมชน

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงครั้งนี้ เป็นการศึกษาดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน ภายหลังจากสิ้นสุดระยะทดลองเป็น โครงการสาธิตให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะของเทศบาล ในรูปแบบการศึกษาเชิงสำรวจ โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชน ที่อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง โดยมุ่งศึกษาวิธีการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน โดยได้ทำการสำรวจข้อมูลเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2543

1.4.1 พื้นที่ศึกษา ทำการศึกษาเฉพาะพื้นที่ชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง หมู่ที่ 6 ตำบลป่อเตี้ย อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง เนื่องจากเป็นชุมชนที่มีจำนวนประชากรและปัญหาขยะมูลฝอยเกิดขึ้นมากกว่าชุมชนที่เข้าร่วมโครงการเดียวกัน ผลการศึกษาจะมีความเด่นชัดที่ชัดเจนมากกว่า

1.4.2 ประชากร ประชากรที่ทำการศึกษา คือ ประชาชนที่อาศัยในชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง จำนวน 1,200 คน

1.4.3 เนื้อหาการศึกษา ประกอบด้วย

(1) วิธีการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง

(1.1) รูปแบบการปฏิบัติงานจัดการขยะมูลฝอย

- หลักการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน
- หน้าที่และขอบเขตของผู้ปฏิบัติงานจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน
- ลักษณะวิธีการจัดการขยะมูลฝอย (จัดเก็บ เก็บขน คัดแยก กำจัด)
- วิธีทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาล
- อุปสรรคและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการปฏิบัติงานจัดการขยะมูลฝอย

(1.2) การบริหารค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะมูลฝอยของชุมชน

- การควบคุมหรือนำไปใช้ของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้
- การมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดค่าธรรมเนียม
- อุปสรรคและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะมูลฝอย

(1.3) กองทุนขยะ

- ความสำคัญของกองทุนขยะ
- กองทุนขยะ และความเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน
- การบริหารงานกองทุนขยะ
- อุปสรรคและการแก้ปัญหาของกองทุนขยะ

(2) ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง

(2.1) การรับรู้ข่าวสาร

- วิธีการรับรู้ข่าวสารและความถี่ของการรับรู้ข่าวสาร

(2.2) ผู้นำ

- บทบาทและความคิดเห็นต่อผู้นำชุมชนในการจัดการขยะมูลฝอย

(2.3) การมีส่วนร่วมของชุมชน

- การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย

(2.4) การสนับสนุนของสำนักงาน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ  
(UNDP) และเทศบาลนครลำปาง

- ความคิดเห็นต่อบทบาทขององค์กรที่สนับสนุนชุมชนในการจัดการ  
ขยะมูลฝอย

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Chiang Mai University