

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การจัดการขยะชุมชน : กรณีบ้านดงมอนกระทั่ง ตำบลบ่อแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาวิธีการและกระบวนการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นฐาน และแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ส่วนดังนี้

1. มาตรการการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย
2. ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย
3. ทฤษฎีด้านผู้นำชุมชน
4. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของชุมชน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 มาตรการการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เห็นชอบร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) เพื่อประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2539 เป็นต้นไป ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 คือ เปลี่ยนจากการเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาคนเป็นจุดหมายหลัก สืบเนื่องจากปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและแพร่ขยายไปอย่างรวดเร็ว สร้างความสูญเสียทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และบางครั้งได้กลายเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ โดยหน่วยงานภาครัฐได้ริเริ่มมาตรการต่าง ๆ ขึ้น มีทั้งมาตรการในการแก้ไขและมาตรการป้องกันปัญหาอันอาจเกิดขึ้น โดยเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระจายอำนาจไปสู่องค์กรท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศบรรลุผลอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กับแนวทางการพัฒนาแผนปฏิบัติการของสหประชาชาติ (UN System Collaborative Action Plan) นั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นี้ ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน มีการเน้นการพัฒนาที่มีศูนย์กลางอยู่ที่มนุษย์ (Human-centred Development) ซึ่ง

ทำให้องค์การสหประชาชาติ โดยสำนักงานโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNDP) สนใจในเนื้อหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการของทางองค์การสหประชาชาติเอง ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อที่ทางองค์การสหประชาชาติจะได้นำกรอบของแนวความคิดดังกล่าวไปประยุกต์ และจัดทำแผนปฏิบัติการองค์กรในรูปแบบที่จะส่งเสริมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของไทยไปพร้อมกัน การที่องค์การสหประชาชาติได้เห็นความสำคัญของหลักการในแผนพัฒนาฉบับนี้ ย่อมทำให้การพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาอย่างมีความสอดคล้องกันจะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีผลในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับองค์การระหว่างประเทศในเรื่องการให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย

นโยบายการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย รัฐมีการวางแผนการแก้ไขปัญหามลพิษในระยะยาว โดยเสนอเป็นนโยบายและมาตรการในการจัดการขยะมูลฝอยในด้านต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร วิชาการแก่ท้องถิ่นเพื่อให้มีการจัดการขยะ และสิ่งปฏิกูล ตั้งแต่การเก็บกัก การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษและสิ่งปฏิกูลมากขึ้น เช่น ร่วมลงทุน การให้สัมปทานก่อสร้างและบริหารดำเนินการจัดทำระบบจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลรวมถึงการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์

มาตรการ รัฐได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอย เช่น

- 1.จัดทำแผนหลักในระดับจังหวัด และแผนปฏิบัติการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับชาติ
- 2.กำหนดมาตรการ เกณฑ์การปฏิบัติในการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลที่เหมาะสม ตั้งแต่การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัดเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติ
- 3.กำหนดองค์กรและหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการจัดการขยะของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด รัฐเล็งเห็นว่าปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะเล็ดลอดโทรมและเป็นปัญหาสำคัญ โดยประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ประสบปัญหาต่างกันไปในขณะที่หน่วยราชการส่วนกลางไม่สามารถดูแล และแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง หน่วยงานส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาจำเป็นต้องเข้าไปดูแลแก้ไขปัญหาคด้วยตนเองโดยขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการแก้ไขปัญหามลพิษ

สิ่งแวดล้อม จึงได้กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2537 เป็นต้นมา โดยยึดนโยบายของรัฐบาล และแผนจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ

ในการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนเขตเทศบาลนครลำปาง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องเหมาะสมแบบยั่งยืนนั้น เทศบาลนครลำปางได้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเป็น ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2540-2544) เพื่อแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดภาวะมลพิษที่รุนแรงมากขึ้น โดยเน้นปัญหาที่เกิดจากขยะมูลฝอยที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนในเขตเทศบาลนครลำปาง โดยกำหนดแผนงานและโครงการเป็นแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมเมืองไว้ 4 แผนงาน ประกอบด้วย

ตารางที่ 1 แผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอย

แผนงานสร้างจิตสำนึกและความตระหนัก	แผนงานเฝ้าระวังและป้องกัน	แผนงานบำบัดและฟื้นฟู	แผนศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติ
1.โครงการรณรงค์การลดและแยกขยะมูลฝอยในชุมชนและสถานศึกษา	1.โครงการสำรวจปริมาณขยะมูลฝอยและองค์ประกอบทางกายภาพของ	1.โครงการพัฒนาขีดความสามารถของสถานพยาบาลในการกำจัดขยะติดเชื้อ	1.โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดเพื่อก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย
2.เผยแพร่สถานการณ์สิ่งแวดล้อมให้ประชาชนเข้าใจ	2.โครงการพัฒนาเทศบาล	2.โครงการพัฒนาด้วยเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ในการกำจัดขยะของเทศบาล	2.โครงการจัดหาพื้นที่กำจัดขยะ
3.อบรมอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม		3.โครงการพัฒนาศักยภาพด้านบุคลากร	3.โครงการปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะเดิม
4.ประชาสัมพันธ์การรักษาความสะอาด		4.โครงการปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย บ้านแพะหนองแดง	4.โครงการเตาเผาขยะติดเชื้อ
5.อบรมผู้ประกอบการต่างๆ ในเรื่องกำจัดขยะมูลฝอย			5.โครงการเตาเผาขยะสาริต

แผนงานสร้างจิตสำนึก และความตระหนัก	แผนงานเฝ้าระวัง และป้องกัน	แผนงานบำบัดและฟื้นฟู	แผนศึกษาวิจัยเชิง ปฏิบัติ
6. โครงการรณรงค์การ ใช้ถุงดำเพื่อแยกขยะ 7. โครงการรณรงค์ รักษาความสะอาด ตามเทศกาลประเพณี 8. โครงการสร้างจิต- สำนึกในการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมแก่ ประชาชน 9. โครงการเผยแพร่ ข้อมูลและภาวะการณ ด้านสิ่งแวดล้อม		5. โครงการจัดตั้งถัง รองรับขยะมูลฝอยใน เขตเทศบาล 6. โครงการเพิ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกวาด ถนน 7. โครงการก่อสร้าง สถานีขนถ่ายมูลฝอย 8. โครงการก่อสร้าง โรงคัดแยกมูลฝอย 9. โครงการเก็บขยะโดย เทศบาล 10. โครงการก่อสร้าง ระบบกำจัดขยะมูล ฝอย	

ที่มา : กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองลำปาง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามโครงการในแผนงานข้างต้นเริ่มในปี พ.ศ.2540 ซึ่งนับว่า เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี และแต่ละโครงการต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทำให้ใช้ระยะเวลาในการเห็นผล ที่ค่อนข้างช้า ประกอบกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลนครลำปาง พบว่า ระบบการจัดการขยะมูลฝอยยังมีจุดอ่อนและปัญหา ดังนี้

1. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่มีประสิทธิภาพ
2. ภาชนะรองรับขยะมูลฝอยไม่ถูกสุขลักษณะ
3. มีจำนวนบุคลากรและเจ้าหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมาก ทำให้ค่าใช้จ่าย ในหมวดของเงินเดือนและค่าจ้างสูงมาก
4. การใช้อุปกรณ์เก็บขนไม่เต็มประสิทธิภาพ
5. สภาพพื้นที่บางแห่งไม่เอื้ออำนวยในการเข้าไปเก็บขนขยะมูลฝอย เช่น ซอยมีขนาดเล็ก รถเข้าไปจัดเก็บไม่ได้ทำให้การบริการเก็บขนขยะมูลฝอยไม่ทั่วถึง

### การแก้ไขปัญหา

ในปี พ.ศ.2540 กรมการปกครองได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของเทศบาล และดำเนินเป็น โครงการสาธิตการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะของชุมชน (ระยะเวลาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม-พฤศจิกายน พ.ศ.2540) ซึ่งกรมวิเทศสหการได้เห็นชอบแนวทางการดำเนินงานด้านการเงิน และได้โอนเงินช่วยเหลือให้แก่เทศบาลนครลำปาง เพื่อดำเนินงานตามโครงการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ และโครงการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนงบประมาณโครงการละ 300,000 บาท

ปี พ.ศ.2543 เทศบาลนครลำปางได้ดำเนินการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาประจำปี ในสาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วย 3 โครงการ และเป็นโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่ง ได้แก่

1. โครงการการประเมินความเหมาะสมในการลงทุนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและงานกำจัดขยะมูลฝอย
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมเมือง
3. แผนพัฒนาเมืองตามโครงการ “เมืองลำปางน่าอยู่”

นอกจากนี้แผนพัฒนาเทศบาลนครลำปาง ประจำปี พ.ศ.2544 ได้กำหนดแผนปฏิบัติการในการดำเนินการแก้ไขปัญห และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยสาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วย 2 แผนงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยมีดังนี้

1. แผนงานหลัก สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนงานย่อย สานต่อโครงการพัฒนาของปี พ.ศ.2543

2. แผนงานหลัก บำบัดและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนงานย่อย ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งได้กำหนดเป็นโครงการต่าง ๆ ไว้แล้ว

มาตรการทางกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย การจัดการขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ดี ยังมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการขยะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และบทบัญญัติตามกฎหมายท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายมีลักษณะพิเศษที่ให้อำนาจองค์กร ส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายของตนเอง เพื่อควบคุมการสาธารณสุข และกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร ของท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ปรับปรุงเพิ่มโทษขั้นสูงต่อผู้ฝ่าฝืน หรือกระทำความผิด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ วางข้อกำหนดการดำเนินการและการงบประมาณเข้าสู่กระบวนการของแผนในระดับต่าง ๆ เป็น กฎหมายที่ไม่ได้วางข้อกำหนดในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยของชุมชนโดยตรง แต่ได้วางข้อ กำหนดไว้ในขั้นตอนของการกำจัด ซึ่งการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นการกำจัดของเสียอย่างหนึ่งในการ กำจัดขยะมูลฝอยด้วยระบบกำจัดของเสียรวม กฎหมายได้วางข้อกำหนดการงบประมาณ โดยเฉพาะ ในเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการกำจัดขยะมูลฝอย ในกรณีที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน หรือ เงินรายได้ของท้องถิ่นและเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดกรอบอัตราค่าบริการที่ สามารถจะจัดเก็บได้ รวมทั้งกฎหมายได้วางข้อกำหนดการนำค่าบริการไปใช้จ่าย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่วางข้อกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ ให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในส่วนที่เกี่ยวกับขยะมูลฝอยชุมชน กฎหมายได้วางข้อกำหนดและข้อห้ามต่าง ๆ ในการทิ้ง ขยะมูลฝอยในที่สาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงการกำหนดโทษต่อผู้ฝ่าฝืนในการปฏิบัติให้เป็น ไป ตามกฎหมาย ท้องถิ่นไม่ต้องออกกฎหมายของตนเองขึ้นมารองรับ จึงสามารถนำข้อกำหนดของ กฎหมายฉบับนี้ไปใช้ได้ โดยไม่ผ่านกระบวนการเมืองในท้องถิ่น

เทศบัญญัติเมืองลำปาง เทศบาลเมืองลำปางได้แก้ไขปรับปรุงเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมาย ของท้องถิ่นเพื่อการบริหารกิจการของเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2540

สรุปสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำปางคือ เทศบัญญัติ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ.2540 เป็นดังนี้

1. เป็นกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 และ พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2535
2. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะมูลฝอย กฎหมายของเทศบาลกำหนดไว้ ต่ำกว่าอัตราที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด เช่น ที่อัตราขั้นต่ำกฎหมายกระทรวงกำหนด ให้อำนาจจัดเก็บได้ถึง 40 บาทต่อเดือน แต่เทศบาลจัดเก็บเพียง 15 บาทต่อเดือน เป็นต้น

**การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของเทศบาล โดยการสนับสนุนของสำนักงาน  
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)**

UNDP (United Nations Development Programme) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2509 โดยสมาชิกของสหประชาชาติ ซึ่งรวมหน่วยงานของสหประชาชาติ 2 หน่วยงาน เข้าไว้ด้วยกันคือ โครงการขยายงานด้านความช่วยเหลือทางเทคนิคของสหประชาชาติ และกองทุนพิเศษของสหประชาชาติ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับความร่วมมือทางด้านเทคนิคและการลงทุนที่ใหญ่ที่สุดในโลก มีโครงการถึง 6,100 โครงการ และกำลังดำเนินการอยู่โดยได้รับการช่วยเหลือจาก UNDP ซึ่งมีขอบข่ายงานกว้างขวางมาก โดยทำการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกมากกว่า 150 ประเทศ ครอบคลุมแดนในความปกครองของสหประชาชาติและองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่ UNDP จะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือต่อเมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าของประเทศเท่านั้น การให้ความช่วยเหลือนั้นจะให้ความช่วยเหลือตามลำดับความจำเป็นว่าเป็นเรื่องที่รีบด่วนมากน้อยเพียงไร โดยกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก จุดประสงค์หลักเพื่อให้ความช่วยเหลือและแนะนำรัฐบาลเกี่ยวกับโครงการขยายความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนาในด้านการสำรวจ การวิจัย และการฝึกอบรมในแขนงต่าง ๆ เช่น ทางการประมง การป่าไม้ เหมืองแร่ พลังงาน การขนส่ง การติดต่อสื่อสาร ที่อยู่อาศัย การค้าและการท่องเที่ยว สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม การศึกษา การฝึกอบรม การปรับปรุงแหล่งชุมชน การวางแผนทางเศรษฐกิจ และในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีรายได้น้อย ในการสำรวจหาทรัพยากรธรรมชาติในประเทศของตน UNDP ได้รับเงินบริจาคจากประเทศสมาชิกและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของเทศบาล ในด้านการจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอย เทศบาลนครลำปาง ได้พยายามทุกวิถีทางในการที่จะปรับปรุงพัฒนาหรือแก้ไขปัญหามลพิษหรือที่เผชิญอยู่ตลอดเวลา โดยที่นอกเหนือจากการดำเนินงานในหน่วยงานของเทศบาลเองแล้ว เทศบาลก็ได้พยายามติดต่อขอรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยราชการหรือองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรต่างประเทศในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ.2540 เทศบาลได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานและองค์กรของสหประชาชาติในโครงการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยเป็นการสนับสนุนของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ด้านงบประมาณแก่เทศบาลนครลำปาง เพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนาเมือง

โครงการพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUDP) ของหน่วยงานพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) ได้ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองมีเป้าหมายในส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ประการคือ เป้าหมายที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพในการหารายได้ของเทศบาล เป้าหมายที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และเป้าหมายที่ 3 ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของการศึกษารั้

เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการชุมชนของเทศบาล โดยดำเนินการเป็นโครงการสาธิตให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการให้บริการของเทศบาลใน 10 เทศบาล จำนวน 14 โครงการ ๆ ละ 300,000 บาท คิดเป็นเงิน 4,200,000 บาท มีชุมชนเข้าร่วม 23 ชุมชน จำแนกเป็น 2 โครงการหลักคือ

1. โครงการให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะของเทศบาล จำนวน 4 เทศบาล 8 โครงการ (ดำเนินการตั้งแต่เดือนกรกฎาคม-พฤศจิกายน พ.ศ.2540) ดังนี้

1.1 เทศบาลเมืองปัดตานี ดำเนินโครงการมูลนิธิเด็กเล็กเมืองปัดตานีและโครงการตัดเย็บเสื้อผ้า

1.2 เทศบาลนครขอนแก่น ดำเนินโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชน และโครงการดูแลสวนสาธารณะ

1.3 เทศบาลนครนครราชสีมา ดำเนินโครงการบริษัทพัฒนาชุมชนเมืองโคราช จำกัด และโครงการมูลนิธิเด็กเล็กเมืองโคราช

1.4 เทศบาลเมืองลำปาง ดำเนินโครงการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะและโครงการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน

โครงการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองลำปาง มีชุมชนเป้าหมาย 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านดงม่อนกระทิง ชุมชนประตูตาลและชุมชนกำแพงเมือง โดยงบประมาณจาก RUDP/UNDP จำนวน 300,000 บาท ได้แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับชุมชนดังนี้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทั้ง 3 ชุมชน	210,000	บาท
- ค่าถังคอนเทนเนอร์สำหรับรองรับขยะมูลฝอย	100,000	บาท
- ค่ารถสามล้อสำหรับการปฏิบัติ	38,000	บาท
- ค่าจ้างแรงงานผู้ปฏิบัติงาน	64,000	บาท
กองทุนหมุนเวียน	90,000	บาท

2. โครงการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย จำนวน 6 เทศบาล (ดำเนินการตั้งแต่เดือนตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ.2540) ได้แก่เทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลเมืองราชบุรี เทศบาลเมืองชุมพร เทศบาลเมืองสงขลา เทศบาลตำบลบ้านบึง และเทศบาลตำบลบ้านพรุ

การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของเทศบาลได้อาศัยกรอบความคิด และหลักการในการดำเนินการในเชิงทฤษฎี โดยงานบริการของเทศบาลอาจจัดหมวดหมู่ได้เป็น 3 ประเภท คือ การพัฒนาด้านกายภาพ-สิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม

1. การพัฒนาด้านกายภาพ-สิ่งแวดล้อม หมายถึง งานของเทศบาลที่เกี่ยวกับการบริการด้านโครงการ สร้างพื้นฐานทางและสะพานสัญจรของชาวบ้าน การทำความสะอาด ถนนหนทาง การทำทางระบายน้ำ การเก็บกวาดขยะมูลฝอยจากชุมชน การกำจัดสิ่งปฏิกูล การดูแลไฟฟ้าสาธารณะ และการดูแลสวนสาธารณะ เป็นต้น



2. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การทำให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น กิจกรรมจึงเป็นเรื่องของการส่งเสริมอาชีพ การฝึกทักษะ การรู้แหล่งงาน การรู้ตลาด สินค้า ความรู้เรื่องการจัดการ รวมถึงด้านการตลาด และการเพิ่มคุณภาพสินค้าและการโฆษณาประชาสัมพันธ์

3. การพัฒนาด้านสังคม ครอบคลุมการพัฒนาทางการศึกษา ศาสนา สาธารณสุข การเมือง รวมทั้งการจัดระเบียบชุมชน การจัดตั้งและพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน และการทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีม

ทั้งนี้การดำเนินการพัฒนาจะต้องยึดหลักการสำคัญคือ

1. ให้ทำเป็นโครงการสาธิตให้เทศบาลได้เห็นและร่วมเป็นตัวอย่าง
2. ให้ชุมชนและเทศบาลได้มาส่วนร่วมในโครงการ
3. ให้ชุมชนพยายามช่วยตัวเองและพึ่งตนเอง
4. ให้ชุมชนเข้ารับงานของเทศบาลไปดำเนินการ
5. ให้พยายามชักชวน NGO และหรือภาคธุรกิจเอกชนเข้าร่วมการสาธิต
6. ให้พยายามเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน
7. ให้ยึดหลักความยั่งยืนของโครงการ ที่สามารถดำเนินงานได้ต่อเนื่องหลังการสาธิตแล้ว

โครงการสาธิตที่ทำเสร็จแล้ว จะเป็นแบบอย่างของงานบริการชุมชนของเทศบาลให้เอกชนจัดทำ และยังเป็นแบบอย่างของการพัฒนาแก่ชุมชนที่ได้รับการพัฒนาให้สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองได้ต่อไป โดยไม่ต้องเป็นภาระกับเทศบาลอีก เรียกว่า เป็นการช่วยให้เขาช่วยตัวเองได้ (Help them to help themselves) นอกจากนี้จากการศึกษายังได้พบแบบอย่างของการพัฒนาที่เงินทุนไม่หายไปอีก 3 ตัวอย่าง คือ

1. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ที่สามารถพัฒนาชุมชนเมืองทั่วประเทศโดยเงินก้อนเดิมที่รัฐบาลมอบให้ไม่หมดไป หากยังเพิ่มพูนขึ้นมาอีก

2. โครงการทุนการศึกษาของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ GF (จังหวัดขอนแก่น) ที่สามารถจ่ายเงินทุนให้เด็กผู้รับทุนการศึกษาจนจบหลักสูตรชั้นประถมหรือมัธยมโดยเงินทุนไม่มาก เพราะใช้แต่ดอกผลของเงินทุนเท่านั้น

3. โครงการ น้ำ+ใจ ถวายในหลวง ที่ให้ทุนชวนา 13,000 บาท ไปขูดสระเลี้ยงปลาภายใน 3 เดือน จะได้ค่าปลา 20,000 บาท แล้วแบ่งเงิน 13,000 บาท ให้เพื่อนชวานาคันถัดไป ซึ่งจะดำเนินการต่อเช่นเดียวกัน และสามารถให้เงินเพื่อนชวานาคันที่สาม ซึ่งก็ทำแบบเดียวกันเมื่อได้ผลกำไรจากปลาแล้ว ก็คืนเงินให้กับรัฐ

ข้อเสนอแนะ (สำหรับเป้าหมายที่ 3)

โครงการให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการให้บริการของเทศบาลในด้านต่าง ๆ หากเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งหมายถึงผู้เชี่ยวชาญจะไม่ได้ไปให้คำปรึกษาเช่นเคยแล้ว และชาวบ้านจะต้องดำเนินการ

เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เอง โดยมีเครื่องมือเครื่องมือและเงินทองที่ทางโครงการพัฒนาเมืองได้รวมไว้ให้ และเทศบาลคอยติดตามอยู่ห่าง ๆ แล้วถอนตัวจาก โครงการในที่สุด มีข้อเสนอแนะบางประการ แบ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### เทศบาล

1. เทศบาลควรกำหนดให้ชุมชนแต่ละชุมชนในเขตเทศบาล โดยเฉพาะชุมชนมีรายได้น้อย ให้สร้างวิสัยทัศน์ของชุมชนมองไปในอนาคต 5 ปี 10 ปี 20 ปี ว่าชุมชนของตนจะเป็นอะไร ทั้งในด้านกายภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคม แล้ววางแผนพัฒนาชุมชนของตน แล้วมองให้เทศบาลเพื่อประกอบแผนของเทศบาล (Civil Community)

2. เทศบาลควรสนับสนุนให้เกิดประชาคมชุมชนขึ้นในแต่ละชุมชน เพื่อเป็นขุมพลัง เป็นหูเป็นตา ของชุมชน ร่วมกับเทศบาล ทำประโยชน์ด้านต่าง ๆ ให้กับชุมชน และเทศบาล

3. เทศบาลควรพยายามลดขนาดองค์กรของตนเอง โดยแปรรูปงานบริการชุมชนไปให้เอกชน/ชุมชนดำเนินการเทศบาลทำหน้าที่เพียงแต่ให้คำปรึกษา กำกับงาน หรือทำการอื่นใดให้งานเดินไปสู่เป้าหมาย เช่น งานจำนวนความสามารถด้านต่าง ๆ

#### งานบริการชุมชน

1. การแปรรูปงานบริการชุมชนควรค่อยทำค่อยไป ระยะแรกควรเริ่มด้วยงานเล็กก่อน ดังตัวอย่างที่โครงการพัฒนาเมืองของ UNDP ได้ทำมาแล้ว แล้วค่อย ๆ ขยายให้ใหญ่ขึ้น มีชุมชนหลายชุมชน หรือชุมชนร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนรับผิดชอบ จนท้ายที่สุดเอกชนรับงานบริการไปทำทั้งหมด

2. งานแปรรูปงานบริการชุมชนควรควบคู่ไปกับการพัฒนาชุมชน ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ในขณะที่ลดงานของเทศบาลก็ต้องเพิ่มงานพัฒนาชุมชนทำให้ชุมชนเข้มแข็ง (Civil Community) มีความสามารถรับงานพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ และทำเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. วิธีการพัฒนาชุมชนควรเป็นแบบที่ปล่อยให้ชุมชนดำเนินการเอง อาจลองทดลองดู หรือให้เทศบาลร่วมด้วยแบบที่เลี้ยวรวมทั้งการนำเอาองค์กรพัฒนาเอกชนหรือภาคธุรกิจเอกชน มารวมหุ้นทำธุรกิจ เทศบาลทำตัวเหมือนผู้จัดการ (Manager) ไม่ใช่พัฒนากร (Worker) วิธีนี้คือ วิธีการช่วยทำให้ชุมชนช่วยตนเองได้ ฟังตนเองได้ (Ennoblement) โดยเทศบาลเป็นผู้เอื้ออำนวย (Facilitator) ไม่ใช่มอบอำนาจให้ (Empowerment) เท่านั้น

## 2.2 ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนและสังคม โดยปริมาณของขยะมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของประชากร และเศรษฐกิจ ถ้ามีการจัดการที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง

สุขภาพก็จะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนและปัญหาสังคมอื่น ๆ

ราชบัณฑิตยสถานปี พ.ศ.2530 ได้ให้ความหมายของคำว่า มูลฝอย คือ เศษของที่ทิ้งแล้ว ส่วนขณะนั้นได้ให้ความหมายไว้เช่นกัน คือ มูลฝอย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทั้งสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน จะใช้คำใดนั้นแล้วแต่ผู้ใช้ เช่น นักวิชาการสิ่งแวดล้อมใช้คำ มูลฝอย ในขณะที่ชาวบ้านใช้คำว่า ขยะ “สำหรับภาษาทางกฎหมายใช้คำว่า ขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นคำที่ทุกคนเข้าใจดี”

คำว่า “ขยะมูลฝอย” (Solid Wastes) โดยทั่วไปมีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง แต่โดยสรุปแล้วหมายถึง ของเสียหรือวัสดุเหลือใช้ที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ทั้งในการดำเนินชีวิตและกระบวนการผลิตทางเกษตรและอุตสาหกรรม

#### สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอย

1. ความมั่งคั่งและขาดความสำนึกถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น เป็นสาเหตุที่พบบ่อยมากซึ่งจะเห็นได้จากกรทิ้งขยะมูลฝอยลงตามพื้นแหล่งน้ำตามที่ว่างเปล่า
2. การผลิตหรือใช้สิ่งของมากเกินไปจนเกินความจำเป็น เช่น ผลิตสินค้าที่มีกระดาษหรือถุงพลาสติกหุ้มหลายชั้น การซื้อสินค้าโดยห่อแยก หรือใส่ถุงพลาสติกหลายถุง ทำให้มีขยะมูลฝอยปริมาณมาก
3. การเก็บและทำลายหรือนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพจึงมีขยะมูลฝอยตกค้างกองหมักหมมจนก่อปัญหามลพิษให้กับสิ่งแวดล้อม

#### การเกิดมูลฝอย

การเกิดมูลฝอยของมนุษย์นั้นจะแตกต่างกันไปตามเชื้อชาติ ศาสนา ลักษณะการดำรงชีพและพฤติกรรมประจำวัน หากพิจารณาการเกิดมูลฝอยของมนุษย์แล้ว จะพบว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่สามารถลดปริมาณลงได้โดยการนำกลับมาใช้ใหม่ หรือใช้ซ้ำ ปัจจุบันได้มีการรณรงค์ให้ลดการผลิตมูลฝอยลง

โดยปกติทั่วไป คนไทยมีอัตราการผลิตมูลฝอยอยู่ระหว่าง 0.5-1.4 กก./คน/วัน หรือประมาณ 0.82 กก./คน/วัน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ,2532) อัตรานี้จะมีความมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญดังนี้คือ

1. ฐานะด้านการเงิน
2. อุปนิสัยในการบริโภค
3. ฤดูกาล
4. ลักษณะของเมือง อาทิ เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว เป็นต้น
5. เทศกาลการท่องเที่ยว การศาสนา เป็นต้น

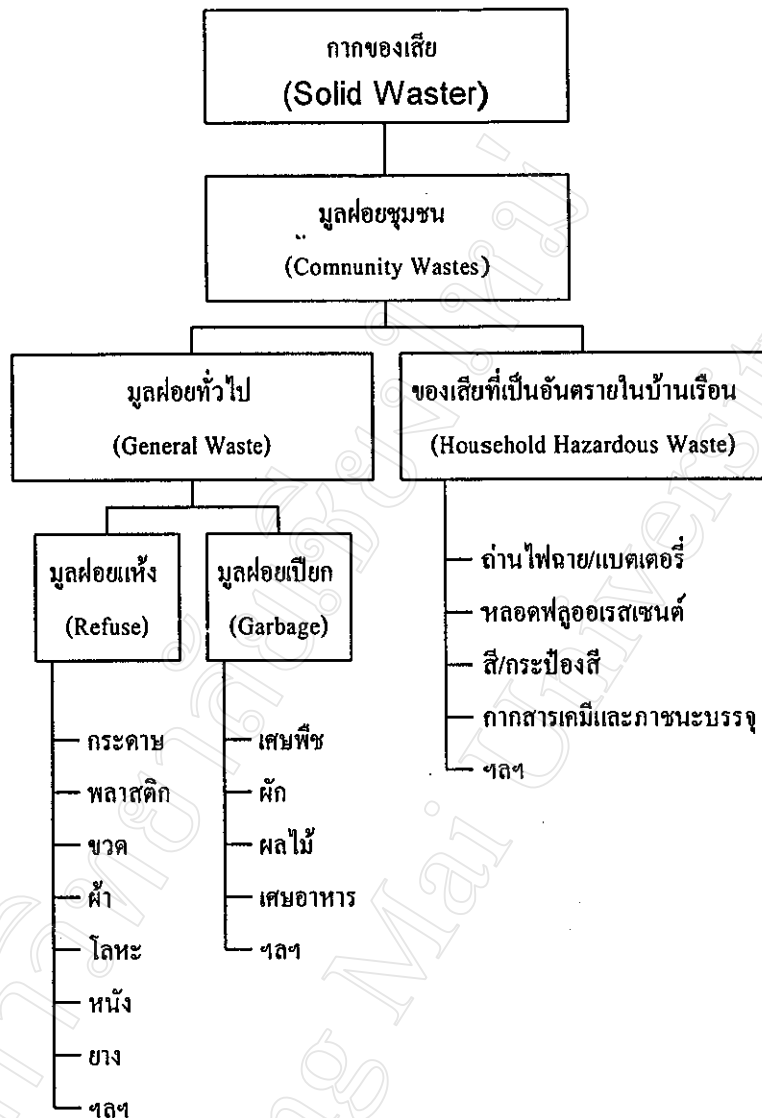
### ชนิดของขยะมูลฝอย

โดยทั่วไปขยะมูลฝอยจากชุมชนต่าง ๆ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ มูลฝอยทั่วไป และ มูลฝอยอันตราย (ภาพที่ 1)

มูลฝอยทั่วไป สมชาย สหนิบุตร (2537) ได้แบ่งเป็นมูลฝอยแห้ง กับมูลฝอยเปียก

- มูลฝอยแห้ง ที่พบส่วนใหญ่ได้แก่ กระดาษ พลาสติก แก้ว ผ้า โลหะ ยาง เศษอิฐ ฯลฯ
- มูลฝอยเปียก ที่พบส่วนใหญ่ได้แก่ เศษพืช เศษอาหาร ผัก ผลไม้ ซากสัตว์ ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีมูลฝอยอันตราย (Hazardous waste) อันได้แก่ ถ่านไฟฉาย/แบตเตอรี่ หลอดฟลูออเรสเซนต์ สี/กระป๋องสี สารเคมีที่เหลือใช้ ฯลฯ โดยเฉพาะในส่วนของถ่านไฟฉายซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในทุกชุมชนนั้น มีสารพิษหลายชนิดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลหะหนัก เช่น แคดเมียม ปรอท ถ่านไฟฉายที่ทิ้งรวมกับขยะมูลฝอยทั่วไป จะทำให้โลหะหนักเหล่านี้ซึมลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน โดยที่ถ่านไฟฉายใช้แล้วนั้น สามารถนำไปเข้ากระบวนการแยกส่วนประกอบเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้ จึงควรมีมาตรการที่จะทำให้มีการเก็บรวบรวมถ่านไฟฉายใช้แล้วเหล่านี้คืนสู่กระบวนการผลิตอีกครั้ง



ภาพที่ 1 แผนภูมิแสดงองค์ประกอบขยะมูลฝอยจากชุมชน จำแนกตามประเภท

ที่มา : บริษัท เมคโครคอนซัลแตนท์ จำกัด (2536)

#### มลภาวะของสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบจากการจัดการขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกวิธี สามารถแบ่งได้เป็นดังนี้

1. ผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ การทิ้งขยะมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำ ถ้าคลอง ทะเล การกองขยะมูลฝอยบนดิน การฝังกลบขยะมูลฝอยโดยไม่ถูกวิธี สามารถทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำผิวดินหรือน้ำใต้ดินได้ ซึ่งผลกระทบจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของขยะมูลฝอย ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของบริเวณนั้น ๆ เช่น ความสามารถในการซึมผ่านของน้ำในชั้นใต้ดินและระดับน้ำใต้ดิน เป็นต้น ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้น

2. ผลกระทบต่อคุณภาพดิน การทิ้งขยะมูลฝอยกองบนดิน การฝังกลบขยะมูลฝอยโดยไม่ถูกวิธี จะทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของดิน ผลกระทบจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของขยะมูลฝอย เช่น ในปี 2519 เด็กหญิงผู้หนึ่ง ในหมู่บ้านตำบลบางครุ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ได้ถึงแก่ความตายภายหลังจากการชันสูตรศพพบว่า มีสารตะกั่วสะสมอยู่ในร่างกายของเด็กเกินขนาดที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้ เมื่อตรวจสอบหมู่บ้านดังกล่าวพบว่า มีการนำขี้เถ้าที่เก็บจากโรงงานหลอมแยกตะกั่วจากแบตเตอรี่ที่หมดสภาพการใช้งานมาถมถนนในหมู่บ้าน เมื่อศึกษาถึงปริมาณตะกั่วในผิวดินและถนนที่ถูกถมด้วยขี้เถ้าแบตเตอรี่มีระดับสูงกว่าถนนทั่วไปถึง 25 เท่า ซึ่งทำให้น้ำบาดาลที่ใช้ดื่ม พืช ผัก ปลา ในบริเวณดังกล่าวมีระดับตะกั่วสูงกว่าปกติมาก (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ,2528)

3. ผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ ซึ่งเกิดจากการเผาขยะมูลฝอยที่อุณหภูมิไม่ถึงจุดที่จะทำให้เกิดการเผาไหม้โดยสมบูรณ์ เช่น การเกิดควันจากการเผาขยะมูลฝอยโดยทั่ว ๆ ไป การเกิดก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และเกิดไดออกซิน ซึ่งเป็นสารมีพิษมาจากการเผาสารอินทรีย์ที่มีคลอรีน เช่น PVC (Polyvinyl Chloride) และ PCB (Polychlorinated Biphenyls)

4. ผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น

4.1 เป็นแหล่งอาหารและเพาะพันธุ์ของแมลงและสัตว์น้ำโรค เช่น แมลงวัน ยุง แมลงสาบ ฯลฯ

4.2 เป็นแหล่งอาหารและแหล่งเพาะพันธุ์ของหนูและสัตว์อื่น เช่น สุนัข แมว ฯลฯ

4.3 ขยะมูลฝอยเปียก ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นอันเป็นเหตุรำคาญ

4.4 ทำให้เกิดสภาพที่น้ำรั่วซึม ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เสื่อมเสียทัศนียภาพ

4.5 ทำให้เกิดเพลิงไหม้ อันเนื่องมาจากการเผาขยะมูลฝอยหรือก๊าซที่เกิดขึ้นจากการหมักขยะมูลฝอย

**การจัดการขยะมูลฝอย**

โดยสภาพขยะมูลฝอยเป็นสิ่งที่คนไม่ต้องการแล้วทิ้งไป แต่ในความเป็นจริงภายในตัวของขยะนั้น ยังคงมีสิ่งที่เป็นประโยชน์อยู่มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ชนิด และส่วนประกอบอาจจะเป็นประโยชน์ในด้านวัสดุ ด้านพลังงาน หรือในด้านการปรับปรุงคุณภาพของพื้นที่ดิน ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันจึงมิใช่เพียงแต่กำจัด หรือทำลายให้มันหมดไปแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องพยายามทำให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนให้มากที่สุดด้วย ในเวลาเดียวกัน

วิธีการในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย จะประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่สำคัญคือ

1. การเก็บกวาดรวบรวม (Storage)
2. การเก็บขน (Collection)

3. การเปลี่ยนแปลงสภาพและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ (Processing & Recycling)

4. การกำจัดขั้นสุดท้าย (Final Disposal)

#### การเก็บกักรวบรวม (Storage)

ในขั้นตอนนี้ วิชาญ วงศ์วิวัฒน์ (2535) ได้กล่าวไว้ว่าถังรองรับขยะมูลฝอย คือองค์ประกอบทางกายภาพที่สำคัญ ซึ่งโดยทั่วไปมี 3 ประเภท คือ

1. ถังรองรับขยะมูลฝอยของแต่ละบ้านเรือน จะมีขนาดเล็ก

2. ถังรองรับขยะมูลฝอยสาธารณะที่ตั้งตามท้องถนน มีขนาดใหญ่ ความจุตั้งแต่ 50-200 ลิตร สามารถรองรับขยะมูลฝอยได้มากพอสมควร

3. ถังรองรับขยะมูลฝอยขนาดใหญ่ ที่ต้องใช้รถยก มักตั้งตามตลาด หน่วยราชการ หรือชุมชนใหญ่ ๆ เมื่อขยะมูลฝอยเต็มถึง เจ้าหน้าที่ก็จะนำถังรองรับขยะมูลฝอยใบใหม่มาเปลี่ยนให้และยกถังรองรับขยะมูลฝอยที่เต็มแล้วไปเททิ้ง

ถังรองรับขยะมูลฝอยเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นภาชนะรองรับขยะมูลฝอยหรือเศษสิ่งเหลือใช้จากกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรอการเก็บขนต่อไป เป็นส่วนของโครงสร้างในระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่ใกล้ชิดกับชุมชนมาก จึงน่าที่จะให้ความสำคัญพอสมควร โดยถังรองรับขยะมูลฝอยที่ดีควรมีลักษณะดังที่ ปรีดา เข้มเจริญวงศ์ (2531) ได้เสนอไว้ดังนี้

- แข็งแรง ทนทาน ไม่เป็นสนิม

- สามารถป้องกันแมลง หนู แมว สุนัข และสัตว์อื่น ๆ มิให้สัมผัสหรือคุ้ยเขี่ยขยะมูลฝอยได้

- ทำความสะอาดง่าย

- มีขนาดที่พอเหมาะ ง่ายแก่การถ่ายเทเพื่อนำไปกำจัด

ในขั้นตอนของการเก็บรวบรวมนี้ หากมีการแยกเอาสิ่งที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ออกมาเสียก่อน จะทำให้ลดปริมาณของขยะมูลฝอยที่จะผ่านไปสู่อื่น ๆ ได้มาก

#### การเก็บขน (Collection)

การเก็บขน เป็นขั้นตอนในการรวบรวมขยะมูลฝอยจากถังรองรับขยะมูลฝอยจากที่ต่าง ๆ ภายในชุมชนเพื่อนำไปกำจัด นิยมจัดทำเป็น 3 แบบ คือ

1. เทศบาลจัดทำเองโดยทั่วไปเทศบาลจะจัดหน่วยงานรับผิดชอบในการเก็บรวบรวมและกำจัดขยะมูลฝอยเอง ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นเขตเมือง ข้อดีของวิธีนี้คือ มีความสะดวกในการควบคุมการกำจัดขยะมูลฝอยมากกว่าวิธีอื่น

2. การทำสัญญาจ้าง เทศบาลไม่ได้จัดทำเอง โดยทำสัญญาว่าจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลให้ดำเนินการแทนและเทศบาลมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของเอกชนนั้น ๆ

3. ชุมชนดำเนินการด้วยตนเอง วิธีนี้เหมาะสมสำหรับชุมชนที่กระจัดกระจายเป็นหน้าที่ของแต่ละครัวเรือนที่จะต้องจัดทำ เพราะไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบ โดยทั่วไปขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น

จากที่อยู่อาศัยมีปริมาณไม่มากนักและมักเป็นขยะมูลฝอยผสม ส่วนใหญ่ขยะมูลฝอยสดจำพวกเศษอาหารมักจะแยกเก็บไว้ต่างหากเพื่อนำไปเลี้ยงสัตว์

### การเปลี่ยนแปลงสภาพและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ (Processing & Recycling)

การแปรสภาพและการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย ธีเรศ ศรีสถิตย์ (2535) ได้กล่าวถึงแนวทางการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ว่าเพื่อเป็นการประหยัดทรัพยากร เป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น และเป็นการกำจัดมูลฝอยที่ได้ผลอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งสามารถกระทำได้นี้

1. การนำวัสดุที่ได้จากขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ (Material Recovery) กล่าวคือ การนำขยะมูลฝอยที่สามารถคัดแยกได้ เช่น พลาสติก กระดาษ ไม้ โลหะ แก้ว อะลูมิเนียม หรือเศษพืช ผัก อาหารต่าง ๆ ที่เหลือจากการบริโภคกลับมาใช้ใหม่ โดยต้องผ่านกระบวนการเปลี่ยนรูปใหม่หรือไม่เปลี่ยนรูปก็ได้

2. การแปรรูปเพื่อหาพลังงาน (Energy Recovery) ได้แก่ การนำขยะมูลฝอยประเภทที่สามารถเปลี่ยนเป็นพลังงานความร้อนหรือเปลี่ยนเป็นรูปก๊าซชีวภาพ เช่น ไม้ กระดาษ พลาสติก ฯลฯ โดยการเผาขยะมูลฝอยให้เกิดความร้อนและนำพลังงานความร้อนที่ได้มาผลิตกระแสไฟฟ้า

3. การนำขยะมูลฝอยไปปรับสภาพหรือปรับปรุงให้มีประโยชน์ต่อการบำรุงรักษาดินหรือการถมที่ลุ่มต่าง ๆ (Composition and Land Reclamation) ได้แก่ การทำปุ๋ยหมักจากขยะมูลฝอยหรือการถมที่ดิน

### การกำจัด (Disposal)

ในปัจจุบันวิธีการที่นิยมใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยในประเทศมีอยู่ 4 วิธี คือ

1. การกองทิ้งไว้ (Dumping on Land) เป็นวิธีการที่เทศบาลและสุขาภิบาลส่วนใหญ่ใช้อยู่ (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2527) วิธีนี้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่ำ โดยการลงทุนจัดหาที่ดินว่างเปล่าและห่างไกลชุมชน เพื่อใช้เป็นสถานที่กองขยะมูลฝอยและทิ้งไว้ให้เกิดกระบวนการย่อยสลายตามธรรมชาติ

วิธีการนี้แม้จะเป็นวิธีการที่ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่ไม่ถูกสุขลักษณะในระยะยาวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนได้เป็นอย่างมาก ได้แก่ การเป็นแหล่งที่เพาะขยายพันธุ์และแพร่กระจายเชื้อโรครวมถึงพาหะได้เป็นอย่างดี การควบคุมที่ไม่ดีพออาจจะทำให้ลมพัดพาขยะมูลฝอยให้กระจัดกระจายออกไปนอกบริเวณนั้นได้ และที่สำคัญเมื่อฝนตกน้ำจะพัดพาเอาสารพิษต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขยะมูลฝอยเหล่านั้นให้แพร่กระจายไปในสิ่งแวดล้อมเข้าทำลายระบบนิเวศโดยรวมอย่างช้า ๆ

ในสภาวะปัจจุบันรัฐโดยสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม มีนโยบายในการให้การสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบเงินยืมหรือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่เทศบาลและสุขาภิบาลต่าง ๆ ในการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพสูง จึงทำให้วิธีการนี้ลดลงไปเรื่อย ๆ



2. การฝังกลบ (Lang fill) การกำจัดขยะมูลฝอยด้วยการฝังกลบนี้ จะต้องเป็นการฝังกลบที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) เพื่อมิให้สารพิษที่มีอยู่ในมูลฝอยแพร่กระจายไปทำลายระบบนิเวศได้

ในกระบวนการฝังกลบนี้ จะมีขั้นตอนดังนี้

กรมควบคุมมลพิษได้วางแผนในการกำจัดขยะมูลฝอยโดยใช้วิธีการฝังกลบเป็นหลัก โดยกำหนดให้แต่ละจังหวัดจัดหาพื้นที่ฝังกลบขยะมูลฝอยในจังหวัด ขยะมูลฝอยที่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเก็บได้ อาจนำมาทิ้งในพื้นที่ฝังกลบขยะมูลฝอยของจังหวัดดังกล่าวได้ แต่เนื่องจากหลุมฝังกลบขยะมูลฝอยมีอายุการใช้งานเพียง 15-20 ปีเท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่สำรองไว้ แต่หากไม่มีพื้นที่สำรองในการฝังกลบ เตาเผาขยะมูลฝอยอาจเป็นทางเลือกในระยะยาว (พระไพศาล วิสาโล (บก.),2538) ในขณะเดียวกันวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยการฝังกลบนี้ก็เริ่มทำได้ยากมากขึ้น เพราะประชาชนเริ่มมองเห็นถึงผลกระทบที่จะได้รับจากขยะมูลฝอยมากขึ้น ซึ่งส่ง-ผลให้เกิดปฏิกิริยาต่าง ๆ ตามมาเมื่อชุมชนได้ทราบว่าจะมีการนำขยะมูลฝอยมากอง หรือฝังกลบในพื้นที่ของชุมชนหรือใกล้เคียงชุมชน คนในชุมชนก็เริ่มที่จะรวมตัวกันและแสดงปฏิกิริยาต่อต้านออกมาอย่างชัดเจนได้

3. การเผา (Incineration) หมายความว่า การเผาด้วยเตาเผาขยะมูลฝอยที่สามารถเผาได้ด้วยอุณหภูมิสูง จนไม่ปล่อยควันและก๊าซที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมออกมา เตาเผาจึงต้องก่อสร้างด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีราคาแพง ในท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยก็อาจจะไม่สามารถใช้วิธีการนี้ในการกำจัดขยะมูลฝอยได้ ส่วนการเผาในสภาวะปรกติ เช่น การเผากลางแจ้งนั้น จะก่อให้เกิดควันและก๊าซที่เป็นอันตรายต่อสภาวะแวดล้อม

4. การหมักทำปุ๋ย (Composting) การหมักทำปุ๋ย เป็นการนำขยะมูลฝอยในส่วนที่ย่อยสลายได้มาทำการเข้ากระบวนการหมัก ในโรงงานหมัก เพื่อให้เปลี่ยนสภาพไปเป็นปุ๋ยอินทรีย์และนำไปขายแก่เกษตรกรหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นต่อไป ในเมืองไทยมีเพียงกรุงเทพมหานครและเทศบาลขนาดใหญ่เพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น ที่ใช้วิธีการนี้ในการกำจัดขยะมูลฝอย เนื่องจากต้องลงทุนสูงในการก่อสร้างโรงงานหมัก และมีความยุ่งยากในการดำเนินการ เพราะต้องมีกระบวนการในการคัดแยกขยะมูลฝอยในส่วนที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ออกเสียก่อน แม้แต่ที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการอยู่ก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก เพราะปุ๋ยที่ได้จะมีส่วนประกอบของพลาสติกและวัสดุที่ไม่ย่อยสลายอื่น ๆ ปะปนอยู่มากปุ๋ยที่ได้จึงไม่เป็นที่นิยมของเกษตรกร ประกอบกับโรงงานหมักหลายโรงที่มีอยู่ชำรุดและไม่ได้รับการบำรุงรักษา จึงทำให้มีขยะมูลฝอยที่รอการหมักเหลือกองอยู่เป็นจำนวนมาก วิธีการนี้จึงยังไม่สามารถกำจัดขยะมูลฝอยได้เต็มที่นัก อีกทั้งในบริเวณของโรงงานหมัก ซึ่งมีการกองขยะมูลฝอยไว้เป็นจำนวนมากนั้น ยังไม่มีการควบคุมผลที่จะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน

รอบข้าง ทำให้ชุมชนรอบข้างได้รับความรำคาญต่าง ๆ เช่น กลิ่น แผลงวัน น้ำเสียจากกองขยะมูลฝอย ฯลฯ

### 2.3 ทฤษฎีด้านผู้นำชุมชน

ผู้นำชุมชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการที่จะนำกลุ่มหรือประชาชนไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่แท้จริง เพราะผู้นำเป็นผู้ที่มีบารมีและพลังในการที่จะขับเคลื่อนให้ผู้ตามดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไปตามความต้องการได้ กล่าวคือ ผู้นำสามารถที่จะทำให้บุคคลอื่นคล้อยตามได้ Jones, et.al.(1979) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การคล้อยตามเป็นเรื่องราวของการเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์นั่นเอง อัมพิกา ไกรฤทธิ (2521) กล่าวว่า ในสมัยก่อน ๆ มักจะคิดกันว่า ผู้นำจากบุคลิกลักษณะและความเฉลียวฉลาด แต่จากการวิจัยในเวลาต่อมาพบว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับความมีอิทธิพลซึ่งมีต่อกลุ่ม ชักนำกลุ่มไปสู่เป้าหมายได้

นอกจากนี้ อรุณ รักธรรม (อ้างใน สมหมาย สาริรัตน์, 2539) ได้ให้คำนิยามของคำว่าผู้นำ หมายถึงกระบวนการซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอิทธิพลต่อทัศนคติ ความเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมถึง สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2535) ได้กล่าวถึงผู้นำว่า หมายถึงบุคคลที่ริเริ่มหรือส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงการกระทำของกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์ของสมาชิกกลุ่มเป็นไปได้ด้วยดี ในทำนองเดียวกับ กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530) ได้กล่าวถึงบุคคลที่จะเป็นผู้นำโดยทั่วไปจะต้องมีลักษณะที่แตกต่างจากบุคคลอื่น ซึ่งสามารถสร้างความพร้อมเพรียงกันของผู้คนได้

Krech Crutchfield and Ballachcy ได้กำหนดบทบาทของผู้นำไว้ 14 ประการ

1. ผู้นำในฐานะเป็นผู้บริหาร คนที่เป็นผู้นำนั้น ส่วนมากจะเป็นผู้บริหารองค์กรด้วย
2. ผู้นำในฐานะเป็นผู้วางแผน แผนทุกอย่างขององค์กรนั้นอาจเกิดจากความคิดของสมาชิกร่วมกัน แต่บุคคลที่เป็นผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการวางแผนเป็นอย่างดี
3. ผู้นำในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นสิ่งจำเป็นที่นโยบายส่วนหนึ่งขององค์กรจะต้องมาจากผู้นำเพื่อเป็นทิศทางในการดำเนินงาน
4. ผู้นำในฐานะเป็นผู้ชำนาญการ ถึงแม้ผู้นำไม่จำเป็นต้องรู้เรื่องต่าง ๆ ลึกซึ้งทุกเรื่องไป แต่ผู้นำจะต้องสามารถรู้เรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเชี่ยวชาญ
5. ผู้นำในฐานะของกลุ่มเพื่อติดต่อภายนอก บทบาทดังกล่าวนี้เราจะพบเห็นอยู่เสมอในการเจรจา ติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ ผู้ที่ทำหน้าที่นี้มักจะเป็นผู้นำของกลุ่ม
6. ผู้นำในฐานะเป็นผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายใน ความสัมพันธ์หรือ ความสามัคคีภายในหน่วยงานเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ผู้นำจึงมักเป็นผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม

7. ผู้นำในฐานะที่เป็นผู้ให้โทษในทางปฏิบัติจะพบว่าถ้าหากผู้นำไม่มีสิทธิหรืออำนาจที่จะให้คุณให้โทษก็จะรักษาความเป็นผู้นำได้ยาก

8. ผู้นำในฐานะเป็นผู้ใกล้ชิดในหน่วยงานหรือกลุ่มย่อยมีการทะเลาะเบาะแว้งแตกความสามัคคี จึงเป็นหน้าที่ของผู้นำที่จะต้องเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประสานรอยร้าวให้ได้

9. ผู้นำในฐานะบุคคลตัวอย่าง บุคคลที่มีความดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริตและอยู่ในศีลธรรมจะเป็นผู้นำที่ยั่งยืน

10. ผู้นำในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม ผู้นำที่เป็นตัวแทนหรือเป็นเครื่องหมายความภาคภูมิใจของสมาชิก ผู้นำที่อยู่ในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่มนั้นย่อมเห็นภาพลักษณ์ของกลุ่ม

11. ผู้นำในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ ผู้นำจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบในกิจกรรมทั้งหลายในปัจจุบันผู้นำมักจะมีกรรมการที่ปรึกษา แต่ผู้นำจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจและรับผิดชอบโดยตรงจะปฏิเสธหน้าที่นี้ไม่ได้

12. ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมคติ ผู้นำจะต้องมีจุดมุ่งหมายสูงสุดหรืออุดมคติของตนเอง มิฉะนั้นจะเป็นผู้นำที่โลเลหาจุดยืนไม่ได้

13. ผู้นำในฐานะบิดาผู้มีความกรุณา ผู้นำจะต้องมีศีลธรรม คุณธรรม ความกรุณาอยู่เป็นนิจ

14. ผู้นำในฐานะผู้รับผิดชอบ ผู้นำจะต้องเป็นผู้กล้าห่มตัวลงเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อให้สมาชิกกลุ่มอยู่ได้อย่างเป็นสุข แม้ว่าความผิดนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำของตนก็ตาม ผู้นำในลักษณะนี้ จะได้รับการบูชาหัวใจจากสมาชิก

จากการศึกษาเอกสารข้างต้นพบว่า ความหมายของคำว่าผู้นำและบทบาทของผู้นำที่ผู้รู้และนักวิชาการหลายท่านกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าในชุมชนต่าง ๆ นั้น ผู้นำแต่ละคนจะมีบทบาทที่แตกต่างกันไป ผู้นำบางคนอาจมีบทบาทและลักษณะทุกอย่างที่กล่าวไว้ข้างต้นรวมอยู่ในตนเองทั้งหมด แต่ผู้นำบางคนอาจจะมีลักษณะเพียงบางอย่างเท่านั้น ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับ วุฒิภาวะของผู้นำแต่ละคนตลอดจนถึงแวดล้อมต่าง ๆ เป็นสิ่งประกอบ ในขณะที่เดียวกันผู้คนในชุมชนก็จะเฝ้ามองดูและรับรู้ในสิ่งที่ผู้นำของตนได้แสดงบทบาทออกไปในด้านใด ถ้าหากสิ่งที่ผู้นำแสดงออกมานั้นไม่ถูกต้องในการรับรู้ของชุมชนก็จะเกิดการต่อต้านขึ้น แต่ถ้าหากบทบาทที่ผู้นำแสดงออกมาถูกต้องตามความเข้าใจของชุมชนแล้วก็จะได้รับการยอมรับ และให้ความร่วมมือในเกือบทุกประเด็นที่อยู่ในวิสัยที่จะให้ความร่วมมือได้

การจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงนั้น ผู้นำในชุมชนจะเป็นผู้หล่อหลอมความคิดเห็นของประชาชนในชุมชน ถ่ายทอดสื่อสารวิธีการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน นอกจากนี้ผู้นำยังเป็นเสมือนตัวแทนที่จะเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ความต้องการของชุมชนกับสังคมภายนอก ผู้นำจึงถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นการ

จัดการขยะมูลฝอยในชุมชนรวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ผู้นำจะมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากต่อผลที่จะเกิดขึ้น

## 2.4 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของชุมชน

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมซึ่ง ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์(2529) กล่าวว่าความล้มเหลวในการดำเนินการพัฒนาในอดีตที่เน้น และให้ความสำคัญกับบทบาทของคนนอกชุมชนมากกว่าความสามารถของคนในชุมชน ซึ่งทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงต้องทำการเปลี่ยนแปลงโดยให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยตัวของเขาเอง รวมทั้งการตัดสินใจและการประเมินผลด้วยตนเองว่าดีหรือไม่อย่างไร

คำว่า การมีส่วนร่วม (Participation) ประพนธ์ ปิยรัตน์ (2534) ได้กล่าวไว้ว่า มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการพัฒนาชุมชน และดูเหมือนว่าจะจะเป็นหัวใจหลักของการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมจะช่วยให้ประชาชนได้มีบทบาทในกรณีต่าง ๆ ในกิจกรรมการพัฒนาทุก ๆ กรณี และการมีส่วนร่วมจะเป็นทั้งมรรควิธี (Participation as a mean) และเป็นทั้งเป้าหมายประสงค์ (Participation as an end) ของการพัฒนาที่ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างถาวรและยั่งยืน และได้มีผู้พยายามให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้มากมาย เช่น

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2533) ได้แปลความหมายการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ในความหมายกว้าง ๆ หมายถึง การมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ

2. ในความหมายเฉพาะเจาะจงหมายถึง การที่ให้ประชาชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาของเขา ให้เขาเป็นผู้มีความคิดริเริ่ม และมุ่งใช้ความพยายาม และความรับผิดชอบเข้าดำเนินการควบคุมทรัพยากร และระเบียบในสถาบันต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ นอกจากนี้ เพอช แอนดรูว์ และสตีเฟน แมทธิส กล่าวว่า การมีส่วนร่วมคือ การที่ชุมชนสามารถควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสภาวะสังคมที่เป็นอยู่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องยึดแนวปฏิบัติดังนี้

1. ต้องถือว่าชุมชนเป็นหลักในการแก้ปัญหาแบบการพึ่งตนเอง องค์กรจากส่วนกลางเป็นเพียงแค่ตัวกระตุ้น ตัวเสริม หรือสนับสนุนเท่านั้น

2. กิจกรรมการพัฒนาจะต้องเริ่มจากพื้นฐานของชุมชน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแก้ปัญหาสร้างความมั่นใจในตนเอง ของคนในชุมชนนั้น

3. การมีส่วนร่วมของชุมชนจะครอบคลุมถึงการกระจาย และการสื่อสารข้อมูลเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นด้วย ส่วนในความหมาย

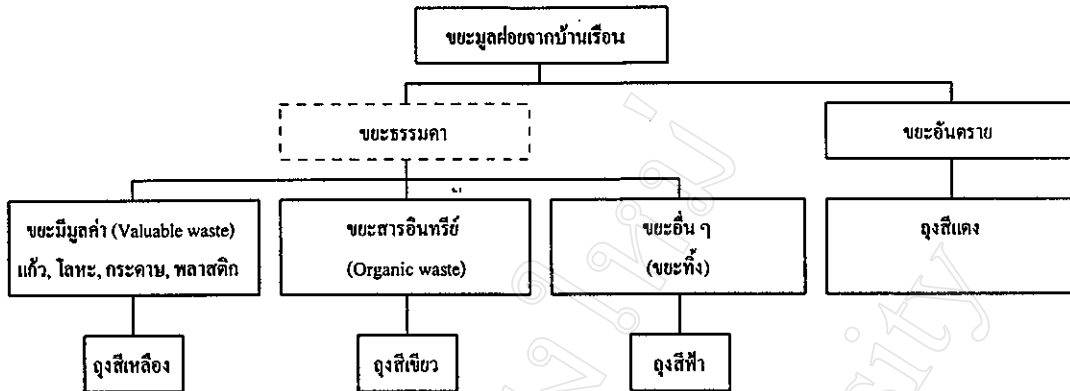
ของ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนหมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำ และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน กลุ่มชน ชุมชน สมาคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

การมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนา เพราะเป็นวิธีการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร ด้านสถานะการณ์ ความต้องการ จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของกลุ่มที่จำเป็นต้องการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ การที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการคิดค้นปัญหาและวางแผนพัฒนา จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในกิจกรรมพัฒนามากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การดำเนินงานอย่างเข้มแข็งจริงจัง อีกทั้งเป็นการช่วยระดมทรัพยากรในหน่วยงานและปัจจัยอื่นๆ มาสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาอีกด้วย กล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีความพร้อมใจที่จะคิด ตัดสินใจ กระทำสิ่งต่างๆ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการกระทำกิจกรรมนั้นๆ ด้วยความสมัครใจ มิใช่การบังคับหรือการใช้สิ่งล่อใจต่างๆ มาชักจูง ดังนั้นจะเห็นได้การมีส่วนร่วมจึงขึ้นอยู่กับสติ ความรับผิดชอบและระดับคุณภาพด้านจิตใจของบุคคลนั้นๆ ด้วย

จากการศึกษาเอกสารข้างต้นพบว่า การจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงได้อาศัยแนวคิดของการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน กล่าวคือ การแก้ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยของชุมชน จะเกิดผลขึ้นได้ก็อาศัยแนวทางของการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนในชุมชนปฏิบัติตามหลักการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมประชุมหารือโดยให้ประชาชน กลุ่มคน เข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน ซึ่งสามารถทำได้ในระดับต่าง ๆ เช่น ร่วมรับรู้ ร่วมปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกิจกรรมชุมชนที่กำหนดไว้

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ : รูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมาย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2542) ได้นำรูปแบบของการคัดแยกขยะมูลฝอยจากกลุ่มผู้ผลิตขยะมูลฝอยที่เป็นชุมชน ห้างสรรพสินค้า และตลาดสด มาทดลองใช้ในหมู่บ้านรัตนโกสินทร์ 200 ปี หมู่บ้านเสนาวิลล่า หมู่บ้านเสนาฟ้าครามนคร ชุมชนวัดประยูร และชุมชนซอยวิเชียร พบว่ารูปแบบการคัดแยกขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนหรือหมู่บ้านที่ทำการศึกษามีความคล้ายคลึงกัน โดยแยกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ขยะธรรมดาและขยะอันตราย (ภาพที่ 2) ขยะธรรมดาจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ ขยะมีมูลค่า ขยะอินทรีย์ และขยะอื่น ๆ หรือขยะทั้งหมดที่ในการคัดแยกคือประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้น



ภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงรูปแบบการคัดแยกขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน  
ที่มา : สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ “การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ”

วารสารสถานะแวดล้อม, เดือนมกราคม-มิถุนายน 2543

การศึกษาเรื่อง ความรู้ ความตระหนัก การปฏิบัติของแม่บ้านเกี่ยวกับการจัดเก็บขยะมูลฝอยครัวเรือนในแพลตฟอร์มการทหารบก กรุงเทพมหานคร จินตนา เป็ยสวน (2538) พบว่า แม่บ้านที่ได้รับข่าวสารเกี่ยวกับขยะมูลฝอยทางวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ทุกวัน จะมีคะแนนการปฏิบัติมากที่สุด แสดงว่าแม่บ้านสนใจสื่อตลอดจนความถี่ในการได้รับข่าวสารมีผลต่อการปฏิบัติสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชลธิชา ตั้งอัน (2534) พบว่า แม่บ้านที่ได้รับข่าวสารทางหนังสือพิมพ์ มีการปฏิบัติถูกต้องกว่าแม่บ้านที่ได้รับข่าวสารจากแหล่งอื่น รองลงมาแม่บ้านที่ได้รับข่าวสารจากวิทยุ และโทรทัศน์ตามลำดับ ซึ่งขัดแย้งกับงานวิจัยของ ธนพร พนาคุปต์ (2538) ที่พบว่าพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนของประชาชน ไม่ขึ้นอยู่กับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากประชาชนมีพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนจากความเคยชินมากกว่าการปฏิบัติตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมา และจากผลการวิจัย พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับข้อมูลข่าวสาร แต่มีพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนถูกต้องในระดับสูงสอดคล้องกับงานวิจัยของ วจิณี แสงสว่าง (2535) ที่พบว่าพฤติกรรมการรักษาความสะอาดส่วนใหญ่ ไม่ขึ้นอยู่กับการรับรู้ข่าวสารที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายการรักษาสิ่งแวดล้อม ไปปฏิบัติในเขตเทศบาลภาคเหนือตอนบน การศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลของการเก็บขน และการกำจัดมูลฝอย สมเกียรติ อัญญา และคณะ (2535) พบว่า ทั้งปัจจัยภาวะผู้นำ และปัจจัยสมรรถนะขององค์การ ต่างมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการเก็บขน การกำจัดมูลฝอย แต่ปัจจัยภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการเก็บขนและการกำจัดมูลฝอยมากกว่า ปัจจัยสมรรถนะขององค์การเพียงเล็กน้อย สาเหตุเนื่องมาจากเทศบาลเป็นองค์การทางการเมือง ซึ่งผู้นำของเทศบาลเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของ

ประชาชน การเมืองเป็นเรื่องของการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ในเทศบาลหลายแห่งซึ่งมีฐานะทางการคลังไม่ดีมากนักแต่ได้ผู้นำเทศบาลที่มีภาวะผู้นำสูงซึ่ง ผู้นำเทศบาลดังกล่าวได้ติดต่oprสานงานของกู้เงิน ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ การมีความสัมพันธ์ที่ดี และลึกซึ้งกับการเมืองในระดับจังหวัด และในระดับประเทศก็สามารถผลักดันให้เทศบาลของตนเจริญรุดหน้าได้ดีกว่าหลาย ๆ เทศบาลที่พร้อมไปด้วยงบประมาณแต่ผู้นำเทศบาลขาดภาวะผู้นำ

การศึกษาแนวทางความร่วมมือพหุภาคีต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนท้องถิ่น : กรณีชุมชนสาคลี อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (คณุตัน สุภวัตรวรคุณ, 2540) โดยมีประเด็นการศึกษาเพื่อหาเงื่อนไขของแต่ละภาคี ว่าเสริมหรือบั่นทอนต่อกระบวนการความร่วมมืออย่างไรจากการศึกษาพบว่า

1. องค์กรชุมชน เป็นแกนสำคัญของความร่วมมือที่จะเกิดขึ้น มีผู้นำชุมชนเป็นแกนขององค์กรชุมชนอีกทีหนึ่ง ด้วยความที่ผู้นำชุมชนเป็นนักวิชาการ และนักบริหาร จึงสามารถสื่อและประสานกับภาคีอื่นได้เป็นอย่างดี ความร่วมมือและทรัพยากรที่เข้ามาหนุนเสริมให้เกิดการพัฒนาในชุมชน จึงผ่านมาทางองค์กรชุมชนเป็นหลัก

2. ภาคราชการ แบ่งเป็นสองส่วน คือ ข้าราชการจากส่วนกลาง และข้าราชการในท้องถิ่น

2.1 ข้าราชการจากส่วนกลาง มีความสนใจ และมองเห็นถึงศักยภาพขององค์กรชุมชน และเข้าร่วมทำงานกับองค์กรชุมชนในรูปของการหนุนเสริมกระบวนการขององค์กรชุมชนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เริ่มใช้ โดยเน้นให้เกิดความร่วมมือในเชิงพหุภาคีเกิดขึ้น เป็นแนวทางให้ข้าราชการในส่วนนี้สามารถทำงานในเชิงความร่วมมือพหุภาคีได้ดียิ่งขึ้น แต่ในด้านการจัดการมูลฝอยยังไม่มีความร่วมมือกันเกิดขึ้น

2.2 ข้าราชการในระดับท้องถิ่นนั้นยังไม่ใคร่มองเห็นถึงศักยภาพขององค์กรชุมชน โดยการดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการที่สนใจเพียงรูปแบบ โดยไม่มีความเข้าใจในแนวคิดและเนื้อหาที่ปฏิบัติ ความร่วมมือในด้านการจัดการมูลฝอยกับชุมชน จึงเป็นความร่วมมือในเชิงของการหยิบเอารูปแบบจากที่อื่นมาให้ อบต. ใช้ปฏิบัติ

3. องค์กรพัฒนาเอกชน มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือเชิงพหุภาคี เพราะในกระบวนการทำงานที่ทำอยู่ปกติเป็นการประสานงานให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้าร่วมทำงานกับชุมชนในเชิงของการหนุนเสริมแก่ชุมชนอยู่แล้ว ผลจากการประสานงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ได้ก่อให้เกิดผลต่อเนื่องในการที่ภาคีต่าง ๆ จะเข้าไปหนุนเสริมกิจกรรมขององค์กรชุมชนต่อไป

นอกจากนี้บทสังเคราะห์จากพื้นที่ศึกษา ยังพบบางประเด็นที่มีความสำคัญต่อการเกิดขึ้นของกระบวนการความร่วมมือเชิงพหุภาคี ได้แก่

1. การนำเสนอเรื่องความร่วมมือเชิงพหุภาคี เป็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนาความเข้มแข็งให้เกิดแก่ชุมชนนั้น โดยกิจกรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนที่ภาคีต่าง ๆ ได้มาดำเนินกิจกรรมการจัดการ

มูลฝอยร่วมกัน เป็นการพิสูจน์แนวความคิดเรื่องความร่วมมือเชิงพหุภาคี โดยปรากฏผลให้เกิดเป็นพลังและสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นกว่าการทำงานเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน เพราะสามารถดึงเอาจุดแข็งจากฝ่ายต่าง ๆ มาเสริมซึ่งกันและกัน ได้มาก

2. ในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และนักวิชาการ หนุนเสริมกิจกรรมของชุมชนตามแนวทางความร่วมมือเชิงพหุภาคีสู่ชุมชนนั้น ควรทำในลักษณะผ่านผู้นำชาวบ้าน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการไปพร้อม ๆ กัน เนื่องจากมีข้อดีและข้อด้อยต่างกัน และเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างผู้นำทั้งสองลักษณะ อันจะเป็นการเสริมสร้างให้กระบวนการความร่วมมือเชิงพหุภาคีเกิดขึ้นได้ดียิ่งขึ้น เช่น หากได้มีการพยายามประสานการทำงานกับผู้นำชาวบ้านที่เป็นทางการให้มากขึ้น อาจโน้มนำให้กลุ่มผู้นำเหล่านี้เปิดรับวิถีคิด และวิธีการทำงานที่เปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมได้มากขึ้นได้

#### สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการรวบรวมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย ที่ผ่านมาได้อาศัยแนวทางการจัดการหลากหลายรูปแบบ การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนต้องจัดการให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนและสถานการณ์ของปัญหา การแก้ไขปัญหาโดยประชาชนในชุมชนจะมีความมั่นคง และมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งจัดว่าเป็นแนวทางเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่ดีทางหนึ่ง โดยแนวคิดของ อัมพิกา ไกรฤทธิ์ (2521) และของ สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2535) เสนอว่า ผู้นำชุมชนเป็นผู้มีอิทธิพลส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงการกระทำของกลุ่มไปสู่เป้าหมายได้ซึ่งตรงกับผลการศึกษาของ สมเกียรติ อัญญาและคณะ (2538) เสนอว่าปัจจัยผู้นำมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการจัดการมูลฝอย ในส่วนแนวคิดของ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2529) และของประพนธ์ ปิยรัตน์ (2534) แนวคิดของทั้ง 2 ท่าน ได้เน้นตรงกันเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับบทบาทของคนในชุมชน ซึ่งผู้วิจัยได้นำแนวคิดนี้มาเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของ คณุตสัน สุภวัตรวรคุณ (2540) โดยมีข้อเสนอแนะว่าการจัดการมูลฝอยร่วมกันของชุมชนที่เน้นให้เกิดความร่วมมือในเชิงพหุภาคีหนุนเสริมชุมชน จะเป็นผลให้เกิดพลัง และสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหาให้เกิดแก่ชุมชนนั้นและผลการศึกษาของ จินตนา เป็ยสวน (2538) กับ ชลธิชา ตั้งอัน (2534) พุดถึง ข่าวสาร ความสนใจสื่อและความถี่ในการได้รับข่าวสารมีผลต่อพฤติกรรมจัดการขยะมูลฝอย

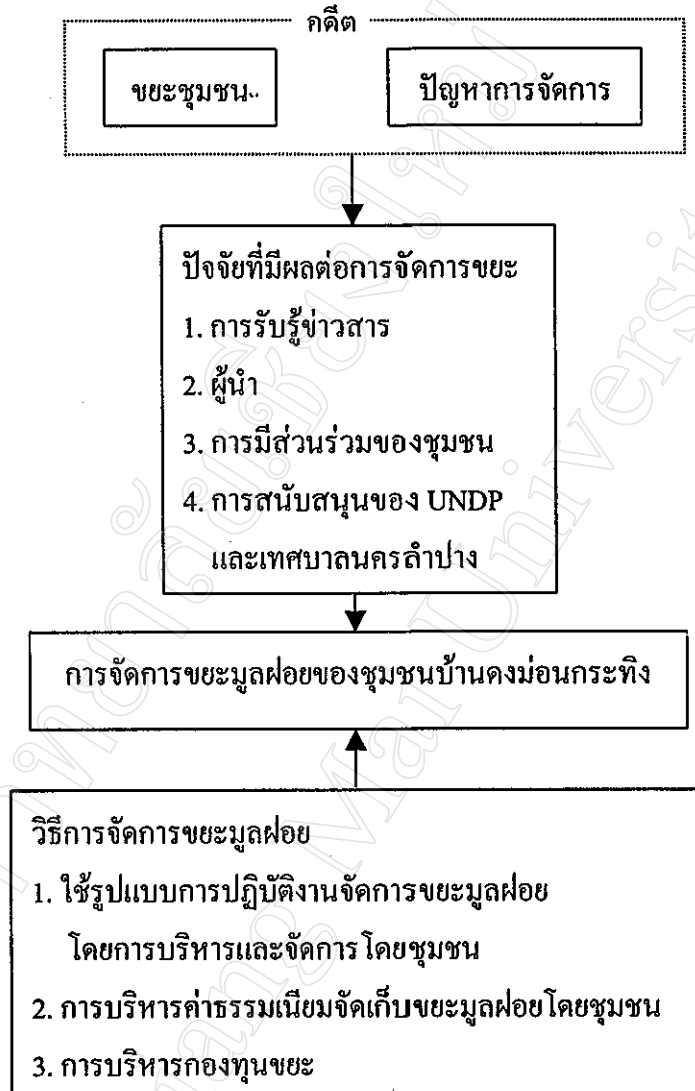
ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงจะเป็นการเพิ่มความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่ชุมชนได้ดำเนินอยู่ เมื่อได้ทราบวิธีการหรืออุปสรรคต่างๆของการดำเนินงานแล้ว การสนับสนุน และพัฒนาชุมชนจะสามารถดำเนินไปในทิศทางที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนต่อไปดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาปัจจัยคือ การรับรู้ข่าวสาร



ผู้นำ การมีส่วนร่วมของชุมชน การสนับสนุนของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และเทศบาลนครลำปาง เพื่อศึกษาว่าปัจจัยดังกล่าวมีอิทธิพลกับการจัดการขยะมูลฝอยอย่างไร เพื่อจะได้นำผลการศึกษาไปเป็นประโยชน์แก่ชุมชนต่อไป

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Chiang Mai University

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา



กรอบแนวความคิดข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่า แต่เดิมการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนรับผิดชอบและดำเนินการโดยหน่วยงานเทศบาล ซึ่งมักเกิดปัญหาต่างๆอยู่บ่อยครั้ง การเปิดโอกาสให้ชุมชนบ้านดงม่อนกระหิง เข้าร่วมเป็นโครงการสาธิตในการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยได้รับการสนับสนุนจาก UNDP เมื่อสิ้นสุดระยะโครงการสาธิตฯ แล้ว ชุมชนสามารถดำเนินการจัดการต่อไปได้ ทั้งนี้โดยมีวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่ดำเนินงานโดยชุมชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าการดำเนินงานของชุมชนนั้น การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับขยะมูลฝอย บทบาทผู้นำชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน การสนับสนุนของ UNDP และเทศบาล น่าจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมและมีผลต่อการจัดการมูลฝอยของชุมชน