

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญ และมีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างกว้างขวางทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นในชาติที่พัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ความเสื่อมโทรมของสังคม วัฒนธรรม การขาดความสมดุลในทางธรรมชาติ การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม การขยายตัวของเขตเมือง ความหนาแน่นของประชากร สิ่งเหล่านี้กลายเป็นปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ ทั้งนี้ผลกระทบสืบเนื่องจากที่มีความเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่ของมนุษย์เรา ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และปัญหาอื่น ๆ และเป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรง และอันตรายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอย ในปัจจุบันปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยกำลังเป็นปัญหาของชาติ เกิดขึ้นจากหลาย ๆ ปัจจัย ซึ่งแต่ละองค์กร หน่วยงาน ทั้งภาครัฐ และเอกชน ได้ให้ความสำคัญ และตระหนักถึงปัญหาในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มาตรา 282 ภายใต้อำนาจมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ และ มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้ คือการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง (กรมคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2550)

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ดังกล่าวจึงมีผลทำให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ และอาจจัดทำโดยเฉพาะที่ต้องทำ คือ การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง เทศบาลเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นอิสระ ภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก่อตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการในท้องถิ่นของตนด้วยการเลือกตั้งตัวแทนซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมาเป็นผู้บริหาร และกำหนดนโยบาย ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้า ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์โดยมีการแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ส่วนที่ 3 มาตรา 50 และมาตรา 51) ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ว่า เทศบาลตำบล มีภารกิจ และอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มี และบำรุงทางบก และทางน้ำ และการดูแลรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เป็นต้น จากบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เทศบาลตำบลอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้หลายประการ อาทิเช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือประปา การดูแลรักษาความสะอาดถนนหนทางรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และอื่น ๆ ภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำ และอาจทำข้างต้นจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดี และมีประสิทธิภาพ นอกจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จะได้มีผลบังคับใช้แล้ว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (มาตรา 7) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น (หมวด 3 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20) การจัดการสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบริบท และปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Factor) แตกต่างกันไป จึงทำให้การจัดการ

บริการสาธารณะต้องใช้วิธีการ รูปแบบในการดำเนินการ และการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันออกไป (กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2550)

เทศบาลตำบลท่าศาลา เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลท่าศาลาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2551 และสภาเทศบาลได้ตราเทศบัญญัติตำบลท่าศาลาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ.2551 มีผลบังคับใช้ในพื้นที่ตำบลท่าศาลาซึ่งมี อาณาเขตครอบคลุม จำนวน 5 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านศรีบัวเงิน บ้านบวกรกหลวง บ้านคอนจันทพัฒนา บ้านสันทราย-คอนจัน และบ้านบวกรกหลวงพัฒนารวมทั้งหมด 2,623 หลังคาเรือน มีจำนวนประชากร จำนวน 5,223 คน (งานทะเบียนราษฎรสำนักงานเทศบาลตำบลท่าศาลา, 2552)

การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา โดยเทศบาลจะดำเนินการจัดเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจากครัวเรือน และสถานประกอบการ และจ้างเหมาให้บริษัทเอกชนนำไปกำจัดอีกต่อหนึ่ง แต่ยังไม่ได้ทำการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการขยะมูลฝอย (กองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมสำนักงานเทศบาลตำบลท่าศาลา, 2551)

จากการจัดเก็บ และกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาล พบว่า ปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มจำนวนมากขึ้นซึ่งเกิดจากการขยายตัวของเมือง ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภาคอุตสาหกรรม มีจำนวนประชากรต่างด้าว และประชาชนจากที่อื่นมาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บ รวบรวม มียานพาหนะขนย้ายขยะไม่เพียงพอ จึงเป็นสาเหตุทำให้การเก็บขยะล่าช้า ทำให้เกิดมีปริมาณขยะตกค้างเป็นจำนวนมาก เมื่อมีขยะตกค้าง ย่อมส่งผลให้เกิดกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค แหล่งเพาะพันธุ์แมลงวัน และแมลงนำโรคต่าง ๆ เมื่อหน่วยงานจัดเก็บขนย้ายขยะมูลฝอยของเทศบาลขาดประสิทธิภาพ จึงเป็นเหตุให้ประชาชนนำขยะไปทิ้งในที่สาธารณะข้างถนน หรือที่รกร้างว่างเปล่า ทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่น่าดูน่าชม เกิดภาพอุจาดตาต่อการเป็นเมืองท่องเที่ยว ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาถึงประสิทธิภาพของการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และมีความเหมาะสมเพียงใดในสภาพการณ์ปัจจุบันนี้เพื่อจะเป็นแนวทางนำไปสู่การปรับปรุงการวางแผนแก้ไขเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการจัดการมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา อำเภอเมือง
เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล
ตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเสนอต่อผู้บริหารเทศบาลตำบล
ท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลท่าศาลา อำเภอเมือง
เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
 2. ขอบเขตด้านประชากร
 - 2.1 ผู้บริหารเทศบาลตำบลท่าศาลา บุคลากรกองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม
ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลตำบลท่าศาลา จำนวน 15 คน
 - 2.2 ผู้อยู่อาศัยในครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่
จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 347 ครัวเรือน
 - 2.3 เจ้าของสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลท่าศาลา อำเภอเมือง
เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 182 แห่ง
 3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาถึงลักษณะการจัดการขยะมูลฝอย และประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูล
ฝอย ของเทศบาลตำบลท่าศาลา โดยทำการศึกษาลักษณะทั่วไป การจัดการ การมีส่วนร่วม ความรู้
ความพึงพอใจ ความคิดเห็น ลักษณะทางด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการขยะมูลฝอย
ของเทศบาล ตำบลท่าศาลา โดยมีรายละเอียดดังนี้

 - 3.1 ศึกษาถึงลักษณะการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา
 - 3.1.1 นโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารเทศบาลตำบลท่าศาลา
 - 3.1.2 หน่วยงานภายในที่รับผิดชอบการบริหารจัดการขยะมูลฝอย
 - 3.1.2.1 จำนวนรถขนถ่ายขยะมูลฝอย

3.1.2.2 จำนวนบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

3.1.2.3 จำนวนเครื่องจักรที่ใช้ในการเก็บขยะมูลฝอย

3.1.2.4 อุปกรณ์ และเครื่องมือในการจัดเก็บ

3.1.2.5 งบประมาณการดำเนินงานในแต่ละปี

3.1.3 รูปแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

3.1.3.1 วิธีการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยของครัวเรือน และ

สถานประกอบการ

3.1.3.2 วิธีการจัดเก็บ และขนย้ายขยะของเทศบาลตำบลท่าศาลา

3.1.3.3 ปริมาณขยะในรอบวันหรือนานาำจัด (ชั่งน้ำหนัก)

3.1.3.4 ลักษณะองค์ประกอบของขยะมูลฝอย

3.1.3.5 วิธีการกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา

3.1.3.6 แผนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในการจัดการขยะมูลฝอย เช่น

โครงการ

3.1.3.7 การบังคับใช้กฎหมาย เช่น เทศบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอย

3.2 ศึกษาข้อมูลลักษณะของครัวเรือน การจัดการขยะในครัวเรือน การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย ด้านความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ความพึงพอใจ ลักษณะทางด้านสิ่งแวดล้อม ความคิดเห็นของครัวเรือนในการจัดการขยะมูลฝอย

3.3 ศึกษาข้อมูลลักษณะทั่วไปของสถานประกอบการ การจัดการขยะของสถานประกอบการ การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย ด้านความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ความพึงพอใจ ลักษณะทางด้านสิ่งแวดล้อม ความคิดเห็นของสถานประกอบการในการจัดการขยะมูลฝอย

3.4 ศึกษาปัญหาอุปสรรค ของการบริหารจัดการมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา

นิยามศัพท์เฉพาะ

การจัดการ หมายถึง กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความพยายาม และร่วมมือของกลุ่มบุคคล

การมีส่วนร่วม คือ การที่บุคคล หรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน ทำประโยชน์ ในเรื่องต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการตัดสินใจ หรือ ในกระบวนการบริหาร

การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง การที่ประชาชนในเขตเทศบาล ตำบล ทำศาลา มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีจิตสำนึก ร่วมแก้ไขปัญหาอุปสรรค เสนอแนวคิด และปฏิบัติร่วมกัน ในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย ในเขตเทศบาล

ขยะ หรือขยะมูลฝอย (Refuse or Solid Waste) หมายถึง สิ่งปฏิกูลที่อยู่ในรูปของ ของแข็งซึ่งอาจจะมีน้ำ หรือความชื้นปะปนมาด้วย ซึ่งมีทั้งอินทรีย์สาร และอนินทรีย์สารบางชนิด ย่อยสลายได้โดยจุลินทรีย์ ในเวลาอันรวดเร็ว โดยเฉพาะเศษอาหาร เศษพืชผัก แต่บางชนิดก็ไม่อาจ ย่อยสลายได้เลย เช่น พลาสติก เศษแก้ว

การจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง พฤติกรรมในการจัดการขยะรูปแบบต่าง ๆ ของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบล เช่น การลดการก่อขยะ ณ จุดกำเนิด การเก็บกัก การรวบรวม การขนส่ง การขนถ่าย การแปรสภาพ การกำจัดขยะมูลฝอย และบทบาทหน้าที่ในการจัดการปัญหา ขยะมูลฝอย

การจัดเก็บขยะมูลฝอย คือ ขั้นตอนของการเก็บรวบรวมจากแหล่งกำเนิด และขนส่ง ขยะมูลฝอย ไปยังสถานที่รวบรวม หรือสถานที่กำจัด

การกำจัดขยะมูลฝอย คือ การกำจัดขยะที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือนำไป รีไซเคิลได้ หรือเป็นขยะที่มีพิษ วิธีการกำจัดได้โดยการ

1. การนำไปเผาด้วยเตาเผาขยะความร้อนสูง (Incineration)
2. การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (Sanitary Landfill)
3. การเทลงกองไว้บนพื้นดิน (Dumping on Land)

ประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอย คือ กระบวนการการบริหารจัดการขยะให้เกิด ประโยชน์สูงสุด ประหยัดระยะเวลา ทรัพยากร แรงงาน พูน และถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

ความพึงพอใจ คือ ความต้องการทางร่างกาย และความต้องการทางจิตใจ ความรู้สึก มีความสุข เมื่อได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย ความต้องการ หรือแรงจูงใจ

ทัศนคติ คือ ความรู้สึก และความคิดเห็น ที่บุคคล มีต่อสิ่งของ บุคคล สถานการณ์ สถาบัน และข้อเสนอใด ๆ ในทางที่จะยอมรับ หรือปฏิเสธ ซึ่งมีผลทำให้ บุคคลพร้อมที่จะแสดง ปฏิกริยาตอบสนองด้วยพฤติกรรมอย่างเดียวกันตลอด ผู้วิจัยได้ศึกษาทัศนคติต่อการจัดการขยะ มูลฝอยเทศบาลตำบลท่าศาลา ได้แก่ ระดับความรู้ ระดับการมีส่วนร่วม ระดับความพึงพอใจ และ ความคิดเห็นต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงลักษณะการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพ ปัญหา และอุปสรรคในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
2. ได้ทราบถึงทัศนคติ ความร่วมมือ และความคิดเห็นของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อนำผลการวิจัยทั้งหมดเพื่อเสนอต่อผู้บริหารเทศบาลตำบลท่าศาลา นำไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

