

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่างๆ จากหนังสือตำรา เอกสาร รายงาน บทความ และเว็บไซต์ต่างๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากเอกสารผลงานวิจัย ตลอดจนการศึกษาทางด้านทฤษฎีที่สำคัญ เพื่อความเข้าใจในเนื้อหา ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

- 2.1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- 2.2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.3) กรอบแนวคิด

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม หมายถึง เป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการวิเคราะห์ ปัญหา การแสดงความคิดเห็นการดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบ ผลกระทบของการดำเนินการ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อันเป็นการแก้ไข ปัญหามูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่าง ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548)

ทะนงศักดิ์ คุ่มไชนะ (2540) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน พัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาตนเอง ร่วมให้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ และ ความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาส และได้ใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิด แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขามี แสดงออกซึ่งสิ่งที่เขาต้องการ แสดงออกซึ่งปัญหาที่กำลังเผชิญและแสดงออกซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหา และลงมือปฏิบัติ โดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

นเรศ สงเคราะห์สุข (2541) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนาตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการได้แก่การการการวิจัยการวางแผนการตัดสินใจในการดำเนินงานการบริหารจัดการการติดตามและประเมินผลตลอดจนการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการพัฒนา หรือการบริหารจัดการพัฒนาการมีส่วนร่วม ของประชาชน นับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อผลการพัฒนา เพราะนั่นหมายถึงการที่ประชาชนมีความ ตระหนักร่วมกันในปัญหาของชุมชน และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่พึงมีร่วมกันในการ แก้ไขปัญหาการพัฒนาแนวใหม่ นั้น ได้ใช้การบริหารจัดการแนวยุทธศาสตร์ในการพัฒนาซึ่งถือว่าการ บริหารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน และการพึ่งตนเองเป็นหลักการและวิธีการบริหาร การพัฒนาที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการป้องกันและแก้ไขจึงมีความสำคัญที่ควรต้องศึกษา ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะ เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

สมาน อารีย์ (2546) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการที่ประชาชน ได้รับโอกาสในการดำเนินกิจกรรมร่วมคิดร่วมตัดสินใจ กำหนดเป้าหมายของกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง โดยจะต้องมีการยอมรับในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมตามที่ประชาชน เลือกลงเอง อรรถัย กักผล (2546) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

สฤษดี ธีัญกิจจานุกิจ (2547) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานพัฒนาในลักษณะ ของ การเข้าร่วมการจัดการตั้งแต่เข้าร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตาม การ ประเมินผลในรูปของชุมชน ที่ได้ประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนา

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เริ่มตั้งแต่ กระบวน การคิด การตัดสินใจ การปฏิบัติหรือการดำเนินการ การร่วมรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น และ การ ติดตามและประเมินผล โดยการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล เพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม ตลอดจนสนับสนุนให้มีการติดตามการปฏิบัติงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

## 2.1.2. องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

### 2.1.2.1 รูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ได้มีผู้ให้ความหมายของรูปแบบและลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ ดังต่อไปนี้

ประพันธ์ วรรณบวร (2543) กล่าวว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไปสามารถสรุปได้ 4 รูปแบบ คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วน ได้ส่วนเสียและบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึง รายละเอียดของ โครงการที่จะดำเนินการรวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. การปรึกษาหารือ (Public consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการ หารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบเพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน ทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้นและเพื่อให้มี การให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็น มี วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมและผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจและค้นหาเหตุผลที่จะ ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบ ๆ ที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่

3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community meeting) การประชุมลักษณะนี้ต้อง จัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถามการประชุมในระดับนี้อาจจะจัดให้ระดับที่กว้างขึ้นได้เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราว เดียวกันในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical hearing) สำหรับโครงการ ที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการจำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการการประชุม อาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมต้อง ได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

3.3 การประชาวิจารณ์ (Public hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยที่ไม่มีการปิดบังทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการการประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบ ของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับมีหลักเกณฑ์ และประเด็นในการพิจารณา

ที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่าย ทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้นทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมาก นัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมายการจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวัน และไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียว หรือสถานที่เดียวตลอดไป

4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วม ของประชาชนซึ่งในทางปฏิบัติ ที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในประเด็นปัญหาเหล่านั้นไม่ สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ อาจจะดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกลง ตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่ง ที่มีอำนาจตัดสินใจในฐานะที่เป็นตัวแทน ขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำการตัดสินใจได้ นั้น ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2544) กล่าวว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 2 รูปแบบ คือ กระบวนการที่ต้องอาศัยการรับรองโดยกฎหมาย และกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ โดยมีกฎหมายรองรับให้กระทำได้หรือ ต้องกระทำวิธีการสำคัญและยอมรับไปใช้ปฏิบัติกันทั่วไปคือการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ การใช้สิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในประเด็นหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ สาธารณะชนของประชาชนการมีส่วนร่วม โดยการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์หมายถึงการที่ กลุ่ม คนมารวมกันเพราะมีอาชีพการงาน หรือมีผลประโยชน์หรือมีความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ร่วมกันใช้พลังของกลุ่มให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ ของกลุ่มชน

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ เป็นลักษณะที่เกิดขึ้นใน ระบบ การเมืองแบบเผด็จการไม่ยอมรับและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยมีกฎหมาย ห้ามไว้อย่างชัดเจน แม้ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยบางประเทศจะมีได้ห้ามแต่มีได้ ระบุงหรือมีได้มีกฎหมายรับรองว่าให้กระทำได้

ดังนั้นรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งได้ 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่เป็น ทางการโดยการรับรองของกฎหมาย และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการซึ่งกฎหมายมิได้ระบุ ให้เข้าไป เกี่ยวข้องโดยตรง โดยรูปแบบที่เป็นทางการประชาชนสามารถเข้าไปร่วมในการวางแผนการ ใช้ ทรัพยากรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร และมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรทั้งในสถานะปัจเจกบุคคลและชุมชน ส่วนรูปแบบที่ไม่เป็นทางการเป็นการมีส่วนร่วม ด้วย ความสมัครใจด้วยการจูงใจทั้งด้วยตนเองหรือโดยผ่านตัวแทน

### 2.1.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับขั้นของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นมีหลายระดับ วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ

ถวิลวดี บุรีกุล (2552) การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 7 ระดับ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้วางแผน

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดให้รัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำ และกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ การให้ข้อมูลแก่ประชาชนจะต้องให้อย่างทั่วถึง ถูกต้อง เทียบตรง ทันการณ์ เข้าใจได้ง่าย และไม่มีค่าใช้จ่ายมาเป็นอุปสรรค ในการได้รับข้อมูลนั้นๆ

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้วางแผนโครงการ เชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสีย ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟัง เกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น อนึ่งการรับฟังความคิดเห็นนี้จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ก็ต่อเมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ได้มีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ

3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้วางแผนโครงการ และประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็น หรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ตลอดจน การเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นโดยใช้รูปแบบต่างๆ อาทิ การสนทนากลุ่ม และประชาเสวนา เป็นต้น

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการใช้นโยบายเทคโนโลยีการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม

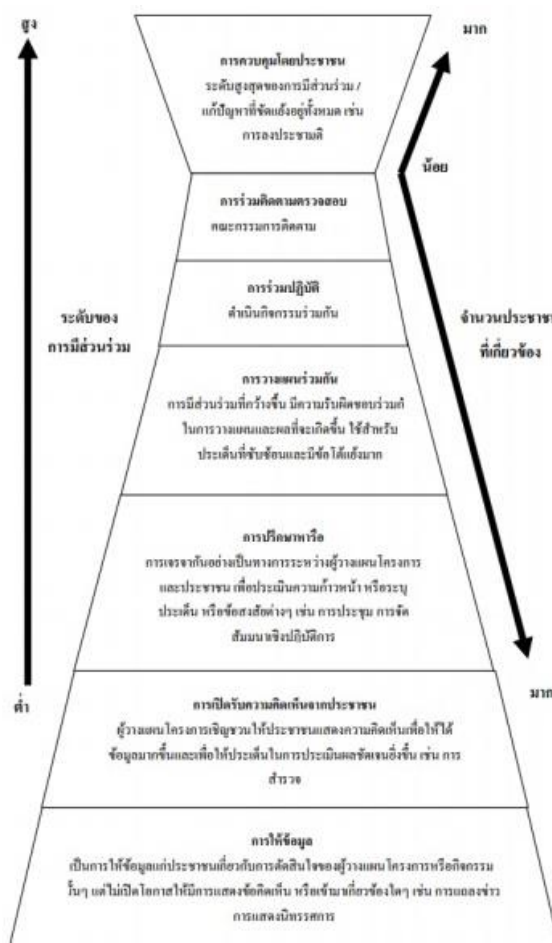
5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบนโยบาย หรือโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินการตามนโยบาย หรือโครงการ เป็นขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันดำเนินการตาม หรือโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบสามารถคอยติดตามการดำเนินกิจกรรมนั้นๆได้ รูปแบบของการติดตามตรวจสอบ หรือประเมินผล อาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชน โดยการท การสำรวจเพื่อให้

ประชาชนประเมิน การประเมินผลนี้มีความสำคัญมาก เพราะจะมีผลต่อการพิจารณาจัดสรร ประโยชน์ การยุติ หรือคงไว้ ตลอดจนปรับปรุงนโยบาย หรือโครงการ

7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น

การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในลำดับสูงขึ้นไปได้ จะต้องมีส่วนร่วมในลำดับล่างก่อน จึงจะทำให้มีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพ เพราะหากปราศจากข้อมูล ประชาชนจะทำหน้าที่ร่วมให้ความเห็นปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจ ติดตาม ตรวจสอบได้อย่างไรในการจะแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้การให้ความคิดเห็นที่เหมาะสมอาจดำเนินการหลังจากได้มีเวลาศึกษาข้อมูลมาแล้ว รูปแบบการรับฟังความคิดเห็น อาทิ การสำรวจโดยแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ การรับฟังผ่านเวทีประชาชน ผ่านวิทยุ โทรศัพท์ หนังสือพิมพ์ โทรศัพท์ จดหมายหรือกล่องรับความคิดเห็น เป็นต้น เพื่อช่วยให้เข้าใจระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความแตกต่าง และเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในแต่ละระดับได้ง่ายยิ่งขึ้น จึงได้นำเสนอในภาพที่ 2.1 และได้แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ด้วย



นอกจากนี้ ในระดับท้องถิ่นยังสามารถจัดให้มีการลงประชามติได้ดังระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 ที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร

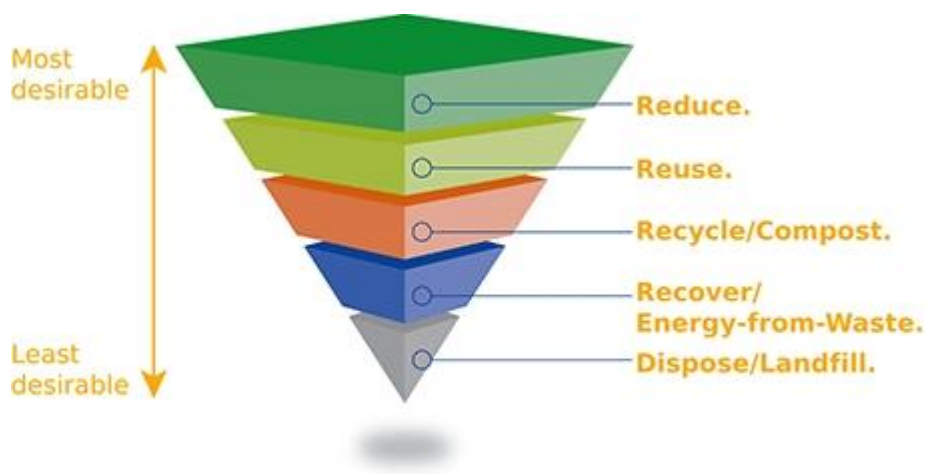
ทั้งนี้ การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในลำดับสูงขึ้นไปได้ จะต้องมีส่วนร่วมในลำดับล่างๆ ก่อน จึงจะทำให้มีส่วนร่วมมีประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551

### 2.1.3 แนวคิดและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของนานาชาติ

#### 2.1.3.1 แนวคิดระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอย

การจัดลำดับความสำคัญของประเภทมูลฝอยชุมชนได้ใช้โครงสร้าง “ระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอย” (Waste Hierarchy) ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยหน่วยงานป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) ของสหรัฐอเมริกา เป็นการจัดเรียงลำดับขั้นตอนในการแก้ปัญหามูลฝอยชุมชนตั้งแต่การใช้มาตรการป้องกันจนถึงการกำจัดซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย อีกทั้งยังเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการมูลฝอยชุมชนด้วยวิธีที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์น้อยที่สุด

ระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอยเป็นเครื่องมือที่สามารถใช้ในการพิจารณาเบื้องต้นเพื่อการจัดการมูลฝอยชุมชน โดยมีทางเลือกในการบริหารจัดการมูลฝอยทั้งหมด 5 ทางเลือก ซึ่งเรียงลำดับตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากน้อยไปหามาก ได้แก่ การลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) การกำจัดโดยได้พลังงานกลับคืน (Energy Recovery) และการกำจัด (Final Disposal) (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มปป)





## ภาพประกอบที่ 2.2 ระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอย

แหล่งที่มา: Message from the Minister for Planning and Environment, 2014.

จากระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอย พบว่า ควรพิจารณาแนวทางการลดปริมาณมูลฝอยเป็นอันดับแรก ก่อนการใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ใหม่ อย่างไรก็ตามการเลือกแนวทางในการบริหารจัดการมูลฝอยนั้นขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะการเกิดมูลฝอย หากทางเลือกใดในระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอยไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับมูลฝอยประเภทนั้นได้จะดำเนินการพิจารณาทางเลือกในระดับชั้นต่อไป

### 1) การลดปริมาณมูลฝอย

การลดปริมาณมูลฝอย (Waste Reduction) เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์คือ การลดอัตราส่วนการเกิดของเสียหรือมูลฝอยในแต่ละขั้นตอนหรือกระบวนการ ซึ่งเป็นผลดีในด้านเศรษฐศาสตร์อีกด้วย โดยปกติทุกกระบวนการผลิตย่อมได้ผลลัพธ์เป็นผลิตภัณฑ์ควบคู่กับของเสีย ซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติและหลักวิศวกรรมของกระบวนการผลิต

### 2) การใช้ซ้ำ

การใช้ซ้ำ (Reuse) ซึ่งมักกระทำได้ง่ายและรวดเร็ว สิ่งสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจ คือ ผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้ซ้ำได้นั้นไม่จำเป็นต้องมีขั้นตอนหรือกระบวนการผลิตเพื่อดำเนินการแปรรูปก่อนการนำไปใช้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การนำถุงพลาสติกซึ่งห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าบรรจุสินค้า มาทำเป็นถุงใส่มูลฝอยภายในครัวเรือนแทนการซื้อถุงดำมาบรรจุมูลฝอยก็ถือเป็นการใช้ซ้ำอีกวิธีการหนึ่ง

ดังนั้นในระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอยการใช้ซ้ำควรได้รับการสนับสนุนทันทีเมื่อสามารถดำเนินการได้และต้องการขั้นตอนการประเมินผลอย่างเป็นทางการเพียง

เล็กน้อยเพื่อพิจารณาทางเลือกในการใช้ซ้ำว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดหรือไม่ หลายครั้งที่ทางเลือกในการใช้ซ้ำเป็นวิธีการบริหารจัดการมูลฝอยที่ดีที่สุดเสมอ

### 3) การนำกลับมาใช้ใหม่

การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) เป็นการนำสินค้าที่เสื่อมสภาพหรือหมดประโยชน์สำหรับการใช้งานลำดับแรกกลับมาใช้อีกโดยต้องผ่านกระบวนการ ซึ่งอาจจะเป็นกระบวนการอย่างง่ายหรือซับซ้อนก็ได้ โดยส่วนมากกระบวนการในการนำกลับมาใช้ใหม่นั้นประกอบไปด้วยหลายขั้นตอน ตัวอย่างทั่วไปของกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ที่ไม่ซับซ้อน คือการนำเศษวัสดุสิ่งก่อสร้างกลับมาใช้ใหม่โดยผ่านกระบวนการหลัก คือ การบดย่อยและการล้างเพื่อคัดแยกเศษวัสดุกลับมาใช้ใหม่ สำหรับตัวอย่าง กระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น กระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ของพลาสติกต่างชนิดกันต้องได้รับการคัดแยกออกจากกันซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการคัดแยกด้วยแรงงานคนก่อนที่จะพร้อมเข้าสู่กระบวนการที่เหมาะสมกับพลาสติกแต่ละชนิดต่อไป

### 4) การกำจัดโดยได้พลังงานกลับคืน

การกำจัดโดยได้พลังงานกลับคืน (Energy Recovery) ของเสียจากภาคเกษตรกรรม เช่น ชานอ้อย สามารถนำมาแปรรูปเพื่อเปลี่ยนเป็นพลังงาน คือ พลังงานความร้อน เชื้อเพลิง และก๊าซชีวภาพ โดยผ่านขบวนการเปลี่ยนแปลงด้านความร้อนและชีวภาพ (Thermal and Biological Conversion Processes) ในกรณีที่มีการเผาไหม้ในเตาเผาที่อุณหภูมิสูงขบวนการ ซึ่งมีการควบคุมอุณหภูมิการเผาไหม้ ระบบควบคุมมลพิษด้านอากาศ การกำจัดกากที่เหลือจากการเผาไหม้ จะให้พลังงานในรูปของก๊าซไอร้อน ซึ่งสามารถนำไปผลิตพลังงานในรูปของไอน้ำ น้ำร้อน และกระแสไฟฟ้าได้ หากเตาเผาติดตั้งระบบนำพลังงานกลับมาใช้ประโยชน์เช่น หม้อต้มน้ำ (Boiler) และเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าจากไอน้ำ (Steam Turbine) สำหรับการเปลี่ยนแปลงด้านชีวภาพของของเสียย่อยสลายได้จำพวกเศษอาหาร ใบไม้ หญ้า เศษไม้ และกากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย โดยขบวนการทางชีววิทยาของจุลินทรีย์ภายใต้สภาวะที่เหมาะสมที่พบได้ในสภาพที่ฝังกลบ เช่น การหมักแบบไม่ใช้ออกซิเจน (Anaerobic digestion) และการย่อยสลายด้วยกรด (Acid Hydrolysis) จะได้สารประกอบที่คงตัวพวกฮิวมัส (Humus) และก๊าซต่างๆ สารประกอบฮิวมัสสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม ส่วนก๊าซสำคัญที่เกิดขึ้น ได้แก่ ก๊าซมีเทนซึ่งเป็นก๊าซที่สามารถนำไปใช้ในการหุงต้มหรือเผาไหม้หรือนำมาแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงเหลว เมทานอล (Methanol) หากมีการวางระบบรวบรวมและคัดแยกก๊าซที่เกิดขึ้น (Gas Purification and Recovery) จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

### 5) การกำจัด

การกำจัดมูลฝอย (Final Disposal) เป็นการกำจัดสิ่งที่ไม่สามารถนำกลับไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้อีก เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ตัวอย่างของการกำจัดมูลฝอย คือ การฝังกลบ การเผากลางแจ้ง เป็นต้น หากกำจัดของเสียไม่ถูกต้องและยังทำให้ของเสียหมดคุณค่าอีกทั้งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เช่น มลพิษทางอากาศ น้ำ หรือดิน

นอกจากนี้ ระดับชั้นการบริหารจัดการมูลฝอย ยังเป็นแนวความคิด/แนวทางพื้นฐานในการบริหารจัดการมูลฝอย เช่น

### 1.1) แนวคิดมูลฝอยเหลือศูนย์

แนวคิดมูลฝอยเหลือศูนย์ (Zero Waste) เป็นแนวคิดที่ยึดหลักการที่ว่า “มูลฝอยมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้” มีเป้าประสงค์ คือ “การทำให้มูลฝอยเหลือน้อยที่สุด และกำจัดที่เหลือด้วยเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ” (สำนักสิ่งแวดล้อม, 2553) แนวคิดมูลฝอยเหลือศูนย์มีหลักการสำคัญ คือ การใช้วัฏจักรการผลิตที่สามารถนำกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ให้มากที่สุด ลดปริมาณ ของเสียที่จะทิ้งให้เหลือน้อยที่สุด บริโภคให้พอดี และบริโภคสินค้าที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ผสมผสานการนำวัสดุกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ได้ รมรงค์การใช้สินค้าที่ผลิตจากวัสดุเหลือใช้ พัฒนาการนำมูลฝอยกลับมาแปรรูปใช้ใหม่ เก็บภาษีรวมในราคาสินค้าที่คิดจากต้นทุนทรัพยากรการผลิต ช่วยยกระดับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของชุมชน และสร้างงานใหม่ๆให้กับชุมชน

### 1.2) การลดบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว

การลดบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เป็นแนวทางการนำบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่เพื่อลดปริมาณมูลฝอยของประเทศต่างๆ โดยการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา และลดปริมาณมูลฝอย โดยการนำบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่ ด้วยมาตรการต่างๆ ดังนี้

(1) การจัดตั้งองค์กรดำเนินการด้านการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ เพื่อรวบรวม และนำกลับมาใช้ซ้ำ และรีไซเคิล เช่น เยอรมัน เบลเยียม ฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่น

(2) การใช้ระบบมัดจำ และคืนเงิน เช่น อเมริกา แคนาดา ออสเตรเลียสวีเดน เยอรมัน เดนมาร์ก เกาหลี และไต้หวัน

(3) จัดเก็บค่าธรรมเนียมบรรจุภัณฑ์จากผู้ผลิต เช่น เยอรมัน เบลเยียมอังกฤษ แคนาดา และญี่ปุ่น

(4) การกำหนดภาษีบรรจุภัณฑ์ เช่น ญี่ปุ่น เก็บภาษีถุงพลาสติก (ถุงหิ้วราคา 5 เยนต่อไป)

(5) การลดภาษีให้กับผู้ประกอบการ เมื่อมีการเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วเช่น นอร์เวย์

(6) การประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้วิธีการลด และคัดแยกบรรจุภัณฑ์อย่างถูกต้อง เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการลดบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เช่น แคนนาดา

(7) กำหนดสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์เพื่อแสดงถึงการนำบรรจุภัณฑ์ไปรีไซเคิล และการสะสมแต้มให้ของรางวัล และการให้ส่วนลด เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศแคนาดา

#### 2.1.4 แนวปฏิบัติการจัดการมูลฝอยของนานาประเทศ

2.1.4.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้าผู้จำหน่ายต้องเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ รัฐกำหนดเครื่องหมายประทับบนสินค้า เพื่อแสดงว่าบรรจุภัณฑ์จะถูกนำไปรีไซเคิล รวมทั้งกำหนดบรรจุภัณฑ์ 6 กลุ่ม เพื่อรีไซเคิล ได้แก่ แก้ว กระจก โลหะ พลาสติกกระดาษ อลูมิเนียม กำหนดให้ประชาชนคัดแยก 3 กลุ่ม ได้แก่ กระจก แก้ว วัสดุน้ำหนักเบา (อลูมิเนียม พลาสติก โฟม) จัดระบบการคัดแยก จัดเก็บ และรวบรวม

2.1.4.2 ประเทศแคนาดา เน้นการลดมูลฝอยบรรจุภัณฑ์ที่ไม่จำเป็น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยนำเสนอข้อมูล และกิจกรรมต่างๆให้กับผู้บริโภค ดังนี้

- 1) ใช้บรรจุภัณฑ์รวมห่อใหญ่ (Family Pack)
- 2) ใช้สินค้าชนิดเติม (Refilled Products)
- 3) มีระบบนำภาชนะไปบรรจุสินค้าด้วยตัวเอง (Reuse)
- 4) ออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่สามารถรีไซเคิลให้มากที่สุด (Recycle)

2.1.4.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดนโยบายลดปริมาณมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด จากกิจกรรมการผลิต เช่น วางแผนการผลิต และเปลี่ยนแปลงวัตถุดิบในการผลิต ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อยที่สุด สามารถซ่อมแซมได้ และนำกลับมาใช้ใหม่ได้

2.1.4.4 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกาศเป้าหมาย “แคลิฟอร์เนียมูลฝอยเป็นศูนย์” โดยให้ทุกคนร่วมมือกัน ด้วยการปฏิบัติการลดการใช้ซ้ำ และนำกลับมาใช้ใหม่ในชีวิตประจำวัน โดย

- 1) เน้นให้ประชาชนรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า
- 2) การออกแบบผลิตภัณฑ์ ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และศักยภาพในการนำกลับมาใช้ใหม่เสมอ เพื่อเป็นการลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องนำไปฝังกลบ
- 3) มีเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาลาดการประมูลสินค้ารีไซเคิล

- 4) การเพิ่มช่องทางการซื้อขายในคลังสินค้ารีไซเคิล
- 5) ดำเนินการวิจัยเทคโนโลยีใหม่ๆอย่างต่อเนื่อง
- 6) มีศูนย์เก็บรวบรวมมูลฝอยอันตราย
- 7) จัดตั้งศูนย์ข้อมูล เพื่อเป็นศูนย์ประสานงาน โดยใช้มูลฝอยก่อสร้างไว้

บริการประชาชน

2.1.4.5 ประเทศสิงคโปร์ มีการกำหนดเป้าหมายไว้ว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้าประเทศสิงคโปร์จะต้องเป็นเมืองที่ปราศจากมูลฝอย โดยดำเนินการดังนี้

- 1) ขอความร่วมมือจากภาคประชาชน ในการจัดเก็บ และคัดแยกมูลฝอย
- 2) รณรงค์ให้ใช้วัสดุรีไซเคิล
- 3) ขอความร่วมมือจากภาคเอกชน ผลิตวัสดุที่รีไซเคิลได้ทั้งหมด
- 4) ประชาชนทุกคนก็จะต้องทิ้งมูลฝอยให้เป็นเวลา เพราะจะมีการจัดเก็บ

มูลฝอย 2 อาทิตย์ ต่อ 1 ครั้ง โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเดือนละ 150 บาท สำหรับผู้อยู่แฟลตส่วนผู้ที่มีบ้านเป็นของตนเอง จะต้องเสีย เกือบ 400 บาท ต่อเดือน ขณะที่บริษัท โรงงานต่างๆ จะต้องเสียเป็นรายวัน โดยคิดเป็นลิตร เป็นการปลูกฝังวินัยให้ทุกฝ่ายตระหนักในการทิ้งมูลฝอยได้เป็นอย่างดี และจะเป็นการลดปริมาณมูลฝอยอีกด้วย

2.1.4.6 มหานครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ออกกฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ เพื่อลดปริมาณมูลฝอย ดังต่อไปนี้

- 1) กฎหมายส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมการลดการใช้ การนำกลับไปใช้ซ้ำ และการนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่
- 2) กฎหมายว่าด้วยการซื้อผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม
- 3) กฎหมายว่าด้วยภาชนะบรรจุ และหีบห่อบรรจุภัณฑ์
- 4) กฎหมายว่าด้วยการนำอุปกรณ์ เครื่องใช้ต่างๆในครัวเรือน ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่
- 5) กฎหมายว่าด้วยการจัดการเศษอาหารที่เหลือกลับมาใช้
- 6) กฎหมายเกี่ยวกับการนำวัสดุก่อสร้างมาใช้ใหม่
- 7) กฎหมายว่าด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 8) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมริเริ่มให้เป็นสังคมที่มีการนำมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ โดยจัดเก็บมูลฝอยแยกประเภทตามเวลานัดหมาย คัดแยกวัสดุรีไซเคิลกลับมาใช้ประโยชน์ที่แหล่งกำเนิด

2.1.4.7 ประเทศเนเธอร์แลนด์ ออกระเบียบข้อบังคับ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการคัดแยกประเภทมูลฝอย จากครัวเรือนที่ไม่คัดแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำไปทิ้ง เพื่อให้ชุมชนปฏิบัติการคัดแยกประเภทมูลฝอย หากไม่ต้องการจ่ายค่าธรรมเนียมดังกล่าว

2.1.4.8 ประเทศฝรั่งเศส ออกกฎหมายมูลฝอย “Waste Law 1975” เป็นกฎหมายหลักในการจัดการบรรจุภัณฑ์ เกี่ยวกับการกำจัด และการใช้ซ้ำบรรจุภัณฑ์ ในปี ค.ศ. 1992 กำหนดให้ผู้ผลิต และผู้นำเข้าสินค้าที่มีบรรจุภัณฑ์ ที่นำมาจำหน่ายในประเทศ ต้องรับผิดชอบในการรวบรวม และกำจัดมูลฝอยบรรจุภัณฑ์ และในปี ค.ศ. 1993 กำหนดให้ผู้ผลิต และผู้นำเข้าสินค้า จะต้องรับผิดชอบต่อรวบรวมมูลฝอยบรรจุภัณฑ์ เพื่อนำไปใช้ซ้ำ

2.1.4.9 ประเทศออสเตรเลีย ซิดนีย์ (City of Sydney) ได้ประกาศใช้แผนการพัฒนาซิดนีย์อย่างยั่งยืน 2030: อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม/ ร่วมมือ/ เชื่อมต่อ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2551 กิจกรรม/ โครงการต่างๆ ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ผลการพัฒนา เป็นไปตามวิสัยทัศน์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในปี 2030 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย ได้แก่ การให้ความรู้เรื่องมูลฝอย และการบังคับใช้กฎหมาย กลยุทธ์ในการจัดการมูลฝอย โครงการลดปริมาณมูลฝอยและนำกลับมาใช้ประโยชน์ เป็นต้น เป็นปัจจัยย่อยที่ช่วยเสริมความยั่งยืนของซิดนีย์ ในปี 2030 ให้เป็นจริง

2.1.4.10 ประเทศบราซิล กำหนดจุด Drop-off ในห้างสรรพสินค้า เพื่อรองรับวัสดุรีไซเคิล ที่ประชาชนนำมาบริจาค มีการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประเภทของวัสดุรีไซเคิลในสถาบันการศึกษา ประชาชน เป็นต้น โดยจะรับวัสดุรีไซเคิลจากโรงเรียนเอกชน และบ้านเรือน จัดตั้งองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร สนับสนุนระบบการจัดการมูลฝอยแบบผสมผสาน ยกกระดับการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการมูลฝอย

2.1.4.11 ประเทศไต้หวัน ออกกฎหมายสนับสนุนการรีไซเคิล โดยให้ทุกคนมีส่วนรับผิดชอบต่อเสียภาษีให้รัฐ เพราะถือว่าเป็นภาระของสังคม และผู้สร้างมลภาวะเป็นผู้รับผิดชอบปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภค ให้เน้นการนำมูลฝอยที่ยังใช้ได้กลับมาใช้ใหม่ เพื่อลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องกำจัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (สำนักสิ่งแวดล้อม, 2553)

## 2.1.5 การบริหารจัดการมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย

### 2.1.5.1 เป้าหมายการจัดการมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย

เพื่อให้การจัดการมูลฝอยสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โดยสนองตอบต่อเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) คือ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงคุณภาพชีวิตที่ดี และไม่เป็นภัยคุกคามต่อระบบนิเวศ โดยเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการจัดการมูลฝอยชุมชน มูลฝอยอิเล็กทรอนิกส์ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ ด้วยการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้เกิดการลดและคัดแยกมูล

ฝอย ณ แหล่งกำเนิด สนับสนุนส่งเสริมการสร้างธุรกิจเอกชนจากมูลฝอยรีไซเคิล พัฒนาระบบรวบรวมคัดแยก และโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งออกกฎหมายให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อซากผลิตภัณฑ์ของตนเอง และนำมาตรการทางภาษีมาใช้(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) และเป็นแนวทางสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีเป้าหมาย ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อดำเนินการจัดการมูลฝอย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในปีพ.ศ. 2553
- 2) กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนร้อยละ 10 ของกลุ่มพื้นที่ที่มีความสำคัญเร่งด่วน มีการจัดตั้งศูนย์จัดการมูลฝอยรวมแบบครบวงจรในปีพ.ศ. 2553
- 3) มูลฝอยได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกสุขลักษณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ.2553 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2563
- 4) ของเสียอันตรายชุมชนได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกสุขลักษณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2553 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2563
- 5) มูลฝอยติดเชื้อได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกสุขลักษณะไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2563
- 6) ปริมาณความสกปรกกรรมของน้ำเสียจากชุมชนเมือง จะลดลงก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2553 และร้อยละ 50 ของปริมาณที่เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2563
- 7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความพร้อมในการแก้ไขปัญหามูลฝอย และน้ำเสียไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ในปีพ.ศ. 2553 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 100 ในปีพ.ศ. 2563

### 2.1.6 มาตรการที่จะเสริมให้สามารถนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

- 1) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์กำจัดมูลฝอยใช้ร่วมกันหลายชุมชน
- 2) ส่งเสริมการลงทุนร่วมจากภาคเอกชน ในการกำจัดมูลฝอย และนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์
- 3) สนับสนุนภาคเอกชนดำเนินธุรกิจการจัดการมูลฝอย การติดตามตรวจสอบ
- 4) ใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอย่างยุติธรรม และเสมอภาค

5) ปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการ เก็บขนส่ง และกำจัดให้สอดคล้องกับค่าดำเนินการ

6) ปลุกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่เยาวชน โดยให้การศึกษา และรณรงค์ให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติ รวมทั้งให้ประชาชน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

7) ฝึกอบรม เพิ่มพูนความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชน

8) สนับสนุนการศึกษาวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการมูลฝอยอย่างมีระบบ

### 2.1.7 นโยบาย และแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2540 – 2559

กำหนดเป้าหมายดำเนินการด้านการจัดการมูลฝอยไว้ ดังนี้

2.1.7.1 ลดอัตราการเกิดมูลฝอยชุมชนโดยเฉลี่ยให้ไม่เกิน 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

2.1.7.2 ให้มีการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยชุมชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น

2.1.7.3 ให้ทุกจังหวัดมีแผนหลัก และแผนการจัดการมูลฝอย และมีระบบกำจัดมูลฝอยที่ถูกลักษณะ ซึ่งกำหนดแนวทางดำเนินการไว้ 4แนวทาง ดังนี้

#### 1) ด้านการจัดการ

(1) ใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ทั้งกับประชาชน และหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นผู้ผลิตมูลฝอย ดำเนินการจัดการมูลฝอยให้เหมาะสม

(2) ให้มีการจัดการมูลฝอยระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบครบวงจร

(3) สนับสนุนให้เอกชนดำเนินธุรกิจบริการด้านการจัดการมูลฝอยทั้งในรูปแบบของการว่าจ้าง การร่วมลงทุน หรือการให้สัมปทานรับจ้างควบคุมระบบกำจัดมูลฝอย

(4) กำหนดองค์กร และหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการจัดการมูลฝอยของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ

(5) ให้จังหวัดจัดเตรียมที่ดินที่เหมาะสมสำหรับใช้กำจัดมูลฝอยระยะยาวรวมทั้งการกำหนดพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อการกำจัดมูลฝอยในผังเมืองด้วย

(6) ให้นำระบบที่ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อซาก หรือบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วจากผู้บริโภคเพื่อนำไปกำจัด หรือหมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่ผู้ผลิตต้องนำกลับคืนเพื่อลดปริมาณมูลฝอย



(7) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินสภาพปัญหา และการจัดการ มูลฝอยของชุมชน และแหล่งกำเนิดต่างๆอย่างต่อเนื่อง และพัฒนาระบบข้อมูลการจัดการมูลฝอยให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และทันสมัยตลอดเวลา รวมทั้งให้มีศูนย์ประสานข้อมูลการนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์

## 2) ด้านการลงทุน

(1) ให้มีการลงทุนก่อสร้างสถานที่กำจัดมูลฝอยที่ถูกต้องลักษณะ และจัดหาเครื่องจักรกลที่เหมาะสม โดยรัฐร่วมกับภาคเอกชน หรือรัฐสนับสนุนงบประมาณทั้งหมด หรือสมทบบางส่วนให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

(2) ส่งเสริมการลงทุน และให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจ หรือองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย รวมทั้งการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์

(3) จัดตั้งศูนย์กำจัดมูลฝอยส่วนกลางที่สามารถใช้ร่วมกันได้ ระหว่างชุมชนหลายแห่งที่อยู่ใกล้เคียงกัน

(4) ปรับปรุงและฟื้นฟูสถานที่กำจัดมูลฝอยเดิมที่ไม่ถูกต้องลักษณะ ในพื้นที่ชุมชนทั่วประเทศ ตามลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น

## 3) ด้านกฎหมาย

(1) ปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับ อัตราค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมการลด และใช้ประโยชน์จากมูลฝอย

(2) กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากสถานที่กำจัดมูลฝอย และกำหนดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

(3) กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกลไกการเรียกคืนซาก ผลิตภัณฑ์ และบรรจุภัณฑ์ เพื่อใช้ประโยชน์จากมูลฝอย และลดปริมาณมูลฝอย และมูลฝอยที่เกิดจากการก่อสร้าง

(4) กำหนดให้มีระบบติดตามตรวจสอบบันทึกภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการตรวจสอบมากขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการติดตามตรวจสอบ

## 4) ด้านการสนับสนุน

(1) สนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหา และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอย

(2) ให้มีการฝึกอบรม เพิ่มพูนความรู้ และประสบการณ์ด้านวิชาการและการบริหารจัดการแก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

(3) สนับสนุนกิจกรรมเพื่อปลูกฝังทัศนคติ และสร้างค่านิยม ให้แก่เยาวชน และประชาชนทั่วไปในการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง และการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้อง

### 2.1.8 การจัดการมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย

ในระยะที่ผ่านมา การจัดการมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการด้านการกำจัด เช่น การฝังกลบ การเผาโดยเตาเผามูลฝอย และการทำปุ๋ยหมัก ซึ่งวิธีการเหล่านี้จัดเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างกันไปนอกจากนั้น กระบวนการจัดการมูลฝอยที่ผ่านมา ยังขาดการจัดการที่เป็นระบบส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการดำเนินการแบบแยกส่วน หรือมีแผนการจัดการเฉพาะเรื่อง(Sectorial Plan) เท่านั้น เช่น ในขณะที่มีแผนการส่งเสริมการแยกมูลฝอยในครัวเรือน แต่กลับขาดกระบวนการจัดเก็บและกำจัดที่มารองรับมูลฝอยแต่ละประเภท ทำให้มูลฝอยเหล่านั้นถูกนำไปกำจัดรวมกันอีก หรือการส่งเสริมการใช้สินค้าที่ทำจากวัสดุที่นำกลับมาใช้ใหม่ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากขาดมาตรการสนับสนุน ทำให้สินค้าเหล่านั้นมีราคาแพงกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นมาใหม่ เป็นต้น

แนวทางการจัดการมูลฝอยที่รัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว ได้แก่ การสนับสนุนการคัดแยกมูลฝอย และกลไกการเรียกคืนผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการเก็บรวบรวม และขนส่งมูลฝอยการจัดการสถานที่กำจัดมูลฝอยรวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนของให้นำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์นั้นจะผ่านร้านรับซื้อของเก่าส่วนที่เหลือเป็นการนำกลับมาใช้ประโยชน์ผ่านกิจกรรมอื่นๆ เช่น การนำมูลฝอยไปประดิษฐ์เป็นสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ และการนำมูลฝอยอินทรีย์มาทำปุ๋ยหมัก และปุ๋ยน้ำชีวภาพ เป็นต้น ถึงรวบรวมมูลฝอยโดยทั่วไปจะใช้ถังเหล็กซึ่งใช้บรรจุน้ำมัน 200ลิตรส่วนถังมูลฝอยพลาสติกที่ใช้แยกประเภทมูลฝอยในปริมาณไม่มากนักในบริเวณตลาด หรือบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นจะใช้ถังเหล็ก (สีเหลือง) ขนาดใหญ่ ซึ่งมีความจุประมาณ 6 ถึง 7 ลูกบาศก์เมตรไว้รองรับมูลฝอย โดยถังประเภทนี้สามารถใช้รถขนมูลฝอยยกไปกำจัดได้ทันทีที่การเก็บรวบรวมมูลฝอยจากถังมูลฝอยขนาดเล็กนั้น จะใช้พนักงานเก็บมูลฝอยทำการเก็บขึ้นรถขนมูลฝอย แล้วนำไปสู่สถานที่กำจัด ซึ่งอาจเป็นหลุมฝังกลบ หรือเทกองกับพื้น (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 3, 2555)

### 2.1.9 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอย มีดังนี้ กฎหมายและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน รวมทั้งการจัดให้มีที่รองรับสิ่งมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะ และมีอำนาจออกข้อกำหนดต่างๆของท้องถิ่น เช่น ห้ามประชาชนทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ อีกทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

### 2.1.9.1 กฎหมายและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดรูปแบบเงื่อนไข หรือวิธีการที่สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องการกำจัดมูลฝอย โดยได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานเรื่องมูลฝอย เช่น

1) มาตราที่ 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) มาตราที่ 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ข) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องการกำจัดมูลฝอย โดยได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานเรื่องมูลฝอยในหมวด 3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เช่น

1) มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

2) มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เช่น

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ค) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำ และอำนาจหน้าที่ที่อาจจะกระทำก็ได้ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เพื่อแก้ไขบางมาตราเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลนคร ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ไปจนถึงการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงทางบก และทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย หรือหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

### 2.1.9.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เช่นมาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าว ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อ

ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ

ค) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางมีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐทุกประเภทรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้ประชาชนได้รับทราบ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนมีอยู่ 3 วิธีคือ

1) การเปิดเผยโดยนำข้อมูลข่าวสารของราชการไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงานสรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน กฎข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2) การเปิดเผยข้อมูลโดยจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของ

เอกชนและสัญญาสัมปทาน เอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคา หรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน เป็นต้น

3) การเปิดเผยโดยการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามที่มีผู้ยื่นคำขอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นการรับประกันสิทธิของประชาชนในการที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

### 2.1.10 แหล่งกำเนิดและประเภทมูลฝอย

โดยทั่วไปสามารถจำแนกแหล่งกำเนิดมูลฝอยได้เป็น 3 ส่วนหลัก คือ มูลฝอยชุมชน มูลฝอยจากการเกษตร และมูลฝอยอุตสาหกรรม นอกจากนี้อาจแบ่งแหล่งกำเนิดมูลฝอยตามการใช้ประโยชน์ที่ดินได้เช่นกัน ได้แก่ มูลฝอยจากบ้านพักอาศัย มูลฝอยจากธุรกิจการค้ามูลฝอยจากการเกษตร มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม มูลฝอยจากโรงพยาบาล เป็นต้นสำหรับประเภทของมูลฝอย สามารถแบ่งได้ตามลักษณะ และแหล่งกำเนิดของมูลฝอย ดังนี้

**2.1.10.1 ประเภทมูลฝอยตามลักษณะ หรือชนิดของมูลฝอย** แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

- 1) มูลฝอยเปียก หมายถึง มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่าย สามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้เช่น เศษอาหาร พืชผัก เปลือกผลไม้ เป็นต้น
- 2) มูลฝอยรีไซเคิล หมายถึง มูลฝอยที่สามารถนำมาผ่านกระบวนการผลิตเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น กระดาษ พลาสติก แก้ว เศษโลหะ เป็นต้น
- 3) มูลฝอยทั่วไป หมายถึง มูลฝอยที่ไม่ย่อยสลาย หรือย่อยสลายได้ยาก เช่นกล่องโฟม พอยล์เปื้อนอาหาร เป็นต้น
- 4) มูลฝอยอันตราย หมายถึง มูลฝอยที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนวัตถุอันตรายชนิดต่างๆ ได้แก่ สารเคมี วัตถุมีพิษ วัตถุกัดกร่อน เช่น กระป๋องสเปรย์บรรจุสารเคมี ถ่านไฟฉายแบตเตอรี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น และมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล

**2.1.10.2 ประเภทมูลฝอยตามแหล่งกำเนิด** สามารถแบ่งได้เป็นแหล่งใหญ่ๆ 3 แหล่ง ดังนี้

- 1) มูลฝอยชุมชน ได้แก่ มูลฝอยที่เกิดจากที่พักอาศัย ย่านธุรกิจการค้าตลาดสด สถานที่ราชการ เป็นต้น
- 2) มูลฝอยจากการเกษตร ได้แก่ มูลฝอยจากเกษตรกรรม หรือปศุสัตว์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสารอินทรีย์ที่สามารถย่อยสลาย ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน เช่น เศษพืช ผัก มูลสัตว์ เป็นต้น

3) มูลฝอยอุตสาหกรรม ได้แก่ มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ทั้งจากกระบวนการผลิต หรือที่ปะปนมากับวัตถุดิบ มีทั้งมูลฝอยทั่วไป และมูลฝอยอันตรายขึ้นอยู่กับประเภทโรงงาน

จะเห็นได้ว่าแหล่งที่มาของมูลฝอยมีหลายแห่ง และมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันตามกิจกรรมในการวางแผนจัดการมูลฝอย ควรต้องมีข้อมูลประเภทจำนวนของแหล่งกำเนิดมูลฝอย เพื่อความสะดวกในการประเมินถึงชนิด และปริมาณของมูลฝอย และง่ายต่อการตรวจสอบของหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

2.1.12 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในองค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย

องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 64 ตารางกิโลเมตร และมีระยะทางห่างจากอำเภอสังขม ประมาณ 5 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ต่างๆ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ เทศบาลตำบลสังขม อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย
ทิศใต้	ติดต่อกับ ตำบลโนนทอง อำเภอนาูง จังหวัดอุดรธานี
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ ตำบลผาตั้ง อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ ตำบลนาจิว อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย

ประชากรในองค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคายมีประชากรทั้งสิ้น 2,825 คน มีทั้งหมด 6 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านโสกกล้า บ้านนาขาม บ้านแก้งไก่อำเภอเมือง บ้านสังกะสี และบ้านหนองแสง

## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุริยะ หาญพิชัย และจันทร์ฉาย จันทร์ลา (2561) ได้ศึกษา การจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลลำน้ำรายณ์ อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี บทความวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลลำน้ำรายณ์ 2) ศึกษาสภาพปัญหาในการจัดการขยะของเทศบาลตำบลลำน้ำรายณ์ และ 3) เพื่อเสนอรูปแบบการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลลำน้ำรายณ์ อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี วิธีการศึกษา คือ 1) ใช้แบบสอบถามกับประชาชนของเทศบาลตำบลลำน้ำรายณ์ จำนวน 380 คน และ 2) ใช้แบบสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่และผู้นำชุมชนจำนวน 20 คน ผลการศึกษาพบว่า การจัดการขยะในครัวเรือนของประชาชนอยู่ในระดับมาก และการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะอยู่ในระดับมาก ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะกับการจัดการขยะในครัวเรือนโดยรวมและรายด้าน มีความสัมพันธ์

ไปในทิศทางเดียวกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 รูปแบบการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลตำบลนารายณ์ อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรีมีส่วนประกอบคือ 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ 3) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ปภาวรินทร์ นาจำปา (2557) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด การศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราดและเพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาอาศัยอยู่ในตำบล กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนในเขตเทศบาลตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด จำนวน 303 คนสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ร้อยละค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทดสอบสมมติฐานโดยใช้สถิติ t-testและใช้สถิติ One-way ANOVA หากพบว่ามี ความแตกต่างจะทำการทดสอบความแตกต่างรายคู่ด้วยวิธีการ LSD (Least significant difference test) ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในรายละเอียดสรุปได้ว่า ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลคลองใหญ่ อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ในด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมากประชาชนให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมเป็นอันดับแรก รองลงมาคือด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการอยู่ในระดับมาก ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอยู่ในระดับมาก และอันดับสุดท้ายคือด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลอยู่ในระดับน้อยผลการทดสอบสมมติฐาน จำแนกตามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลคลองใหญ่ ไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานการวิจัยส่วนประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาอาศัยอยู่ในตำบลต่างกัน มีส่วนร่วมต่อการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลคลองใหญ่ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05จึงยอมรับสมมติฐานการวิจัย

พิภัทร แสงสินธุศร (2550) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตเทศบาลนครภูเก็ต และเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่าพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตเทศบาลนครภูเก็ตโดยรวมมีพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอย อยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีพฤติกรรมการจัดการขยะมูล



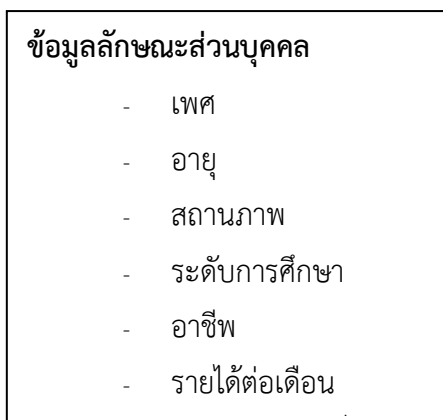
ฝอยมากที่สุดคือ ด้านการนำกลับมาใช้ใหม่ รองลงมาคือ ด้านการลดการเกิดขยะมูลฝอย และด้านการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยในด้านการนำขยะกลับมาใช้ใหม่พบว่าประชาชนเลือกขยะประเภทกล่องกระดาษ หรือหนังสือพิมพ์เก็บไว้ขาย หรือนำกลับมาใช้ได้อีก ในด้านการลดการเกิดขยะมูลฝอยพบว่าประชาชนเลือกใช้ถุงพลาสติกใส่สิ่งของใบใหญ่เพียงใบเดียวมากกว่าใบเล็กหลายๆ ใบ และในด้านการคัดแยกขยะมูลฝอยพบว่าประชาชนมีพฤติกรรมการทิ้งขยะเปียกจะต้องมีถังขยะรองรับเสมอ ผลเปรียบเทียบความแตกต่างของพฤติกรรมการกำจัดขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตเทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต พบว่า เพศระดับการศึกษา และการได้รับข้อมูลข่าวสารต่างกันทำให้มีพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยแตกต่างกัน ส่วนอายุอาชีพ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน รายได้ในครอบครัว ต่อเดือน จำนวนสมาชิกในครอบครัว ลักษณะที่อยู่อาศัยต่างกันทำให้มีพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตเทศบาลนครภูเก็ตไม่แตกต่างกันเมื่อแยกพิจารณาพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยมากที่สุดคือ ด้านการนำกลับมาใช้ใหม่ รองลงมาคือด้านการลดการเกิดขยะมูลฝอย และด้านการคัดแยกขยะมูลฝอย ซึ่งต่างจากผลการศึกษาของ ธงชัย (2553) ประชาชนมีพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยที่ไม่เหมาะสม ปัญหาที่พบคือ ปัญหากลิ่นเหม็นของกองขยะ ปัญหาแมลงวันและสัตว์นำเชื้อโรคชนิดต่างๆ ปัญหาจากควันจากการเผาขยะ

ประสิทธิ์ งามประเสริฐศักดิ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลฉลุง อำเภอเมือง จังหวัดสตูล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลฉลุง ในภาพรวม และรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลฉลุง ปรากฏว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ ระยะเวลาอยู่ในชุมชน โดยรวมมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่รายด้านมีความแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนประชาชนต้องการให้เทศบาลจัดให้มีถังแยกขยะที่เพียงพอ จัดกิจกรรม จัดฝึกอบรมให้ความรู้ประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชาชน เพื่อเพิ่มจิตสำนึกในการจัดการมูลฝอย

### 2.3 กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิด เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อ อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย

## ตัวแปรต้นหรือตัวแปรอิสระ



## ตัวแปรตาม

