

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย (Municipal solid waste) นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนานไม่ว่าจะเป็นปริมาณการผลิตขยะที่เพิ่มขึ้น การกำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกสุขลักษณะ และการมีขยะมูลฝอยตกค้างสะสม ซึ่งจากการรายงานสถานการณ์ขยะมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษในปี 2556 ประเทศไทยมีปริมาณขยะมูลฝอยถึง 26.77 ล้านตัน โดยขยะมูลฝอยร้อยละ 46 มาจากองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 38 มาจากเทศบาล ส่วนที่เหลือมาจากกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ จากจำนวนขยะทั้งหมดของประเทศได้รับการจัดการอย่างถูกต้องเพียง 7.2 ล้านตัน ที่เหลือเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้เพียง 5.1 ล้านตัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชน

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานตามแนวทางที่สำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย และแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย นโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทน เป็นต้น ทั้งนี้ พบว่าปัญหาสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยที่ผ่านมา ได้แก่ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ข้อจำกัดในด้านสมรรถนะองค์กร ปัญหาด้านการผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติ ปัญหาข้อจำกัดด้านสถานที่ ปัญหาผลกระทบของสารเคมีต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ (ปิยชาติ ศิลปสุวรรณ, 2557)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหา เช่น ปี พ.ศ. 2557 คณะรัฐมนตรีกำหนดให้การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายเป็นวาระแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นการกำจัดขยะมูลฝอยสะสมตกค้างในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ สำหรับขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นใหม่จะมีการวางแผนบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) ที่มีกรอบแนวคิดสำคัญ คือ การลดการเกิดขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตรายที่แหล่งกำเนิด การนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำและใช้ประโยชน์ใหม่ ณ แหล่งกำเนิดตามหลักการ 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) เพื่อให้เกิดการจัดการขยะมูลฝอยอย่างยั่งยืน การส่งเสริมการกำจัดขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายแบบศูนย์รวม โดยใช้เทคโนโลยีแบบผสมผสานและการแปรรูปผลิตพลังงานอย่างเหมาะสม และความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย

ทั้งนี้ ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) มีการกำหนดมาตรการหลัก 3 อย่าง คือ (1) การลดการเกิดขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่แหล่งกำเนิด (2) การเพิ่มศักยภาพการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย และ (3) การส่งเสริมการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

และของเสียอันตราย ซึ่งในสองมาตรการหลัง มีการกำหนดมาตรฐานย่อยให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บรวบรวมขนส่ง และจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการสร้างแรงจูงใจในการจัดการขยะผ่านการใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ โดยนำเสนอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นแรงเสริมและสนับสนุนในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ ภาษีและค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์และระบบรับซื้อคืน การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษ และการให้เงินอุดหนุน มาตรการสนับสนุนหรือสิทธิพิเศษอื่นๆ ซึ่งทั้งสองมาตรการย่อยดังกล่าว

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการวิเคราะห์ต้นทุนในการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการแบบลดต้นทุน ในการจัดการขยะเพื่อกำหนดแนวทางการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการจัดการขยะที่เหมาะสมที่สะท้อนถึงต้นทุนในการจัดการขยะที่แท้จริงและยังก่อให้เกิดประโยชน์กับชุมชนประชาชนผู้ที่ได้รับบริการในการจัดการขยะ

### **วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนในการบริหารจัดการขยะเพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการแบบลดต้นทุนขององค์การบริหารส่วนตำบลริม อำเภอนาทวี จังหวัดน่าน

### **ขอบเขตการวิจัย**

ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ ต้นทุนเกี่ยวกับการจัดการขยะหรือต้นทุนของหน่วยจัดการขยะ ประกอบด้วย ค่าแรงทางตรง วัสดุทางตรง และ ค่าใช้จ่ายทางอ้อม ต้นทุนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ

ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลริม อำเภอนาทวี จังหวัดน่าน

พื้นที่วิจัย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลริม อำเภอนาทวี จังหวัดน่าน

กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูล/ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สำนักงานปลัด กองคลัง กองการศึกษา กองช่าง

ขอบเขตตัวแปร ตัวแปรต้น : ค่าใช้จ่ายของหน่วยบริการเก็บขนและกำจัดขยะ และ ค่าใช้จ่ายปันส่วนของหน่วยสนับสนุนบริการเก็บขนและกำจัดขยะ

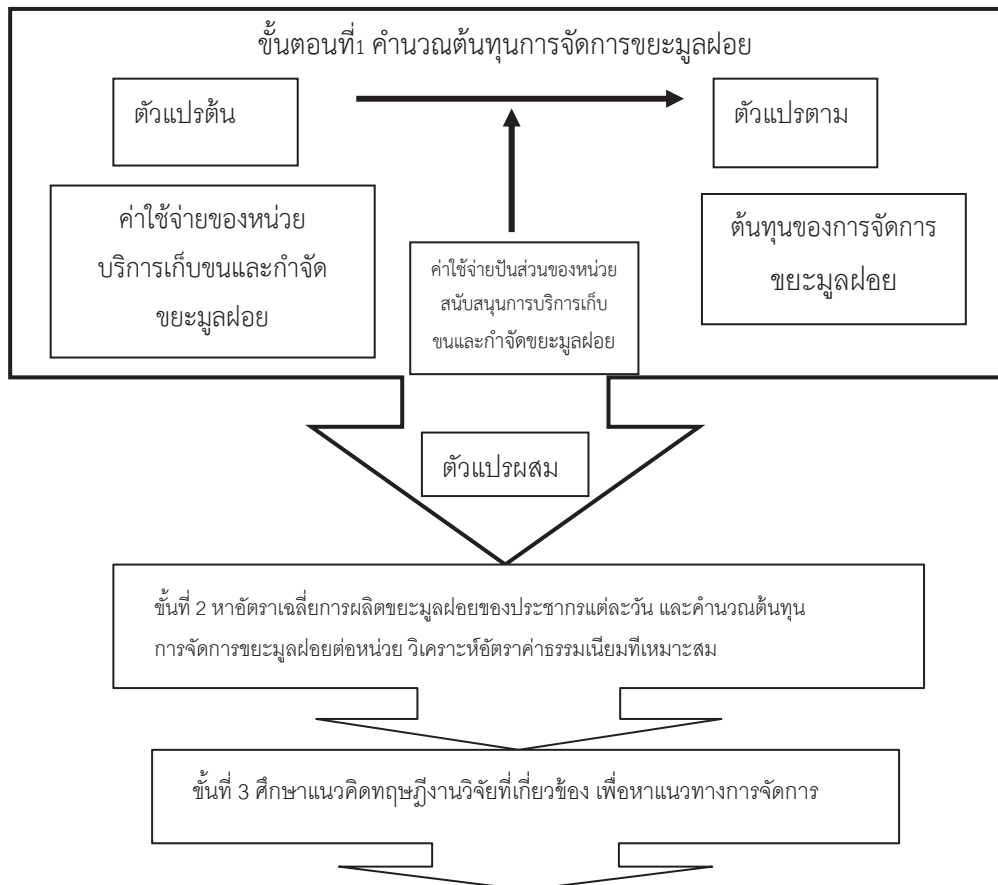
ตัวแปรตาม : ต้นทุนของการจัดการขยะ

## ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ความร่วมมือและสภาพการดำเนินงานในส่วนของการบริหารจัดการขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลริม อำเภотаวังผา จังหวัดน่าน ในส่วนพื้นที่ทำการศึกษา
2. ได้ข้อมูลที่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงในการบริหารจัดการขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลริม อำเภотаวังผา จังหวัดน่าน ซึ่งจะสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการขยะ
3. ได้แนวทางการลดต้นทุนในการบริหารจัดการขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลริม อำเภотаวังผา จังหวัดน่าน ในส่วนพื้นที่ทำการศึกษา

## กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกองค์การบริหารส่วนตำบลริม อำเภотаวังผา จังหวัดน่าน เป็นพื้นที่สำหรับทำการศึกษา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดน่าน ลำปาง เชียงราย มีการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระในการให้บริการในด้านต่างๆ ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงต้นทุนในการให้บริการโดยผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาต้นทุนการให้บริการจัดการขยะมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อกำหนดแนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นในการศึกษานี้จะเป็นการวิเคราะห์หาปริมาณขยะ เฉลี่ยของประชากรในการผลิตขยะแต่ละวัน ต้นทุนการจัดการขยะต่อกิโลกรัมและอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสม ที่สะท้อนถึงต้นทุนในการจัดการขยะมูลฝอยที่แท้จริงและยังคงก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนผู้ที่ได้รับบริการในการจัดการขยะมูลฝอยโดยประยุกต์ใช้วิธีการของบัญชีต้นทุนมาคำนวณต้นทุนในการจัดการขยะ โดยมีกรอบแนวคิดตามภาพที่ 1



## นิยามศัพท์เฉพาะ

มลพิษ หมายถึง ของเสียวัตถุอันตรายและมลสารอื่นๆรวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านี้ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษหรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตราย ต่อสุขภาพของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึงรังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

ของเสีย หมายถึง ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตราย อันใดซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านี้ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

ขยะหรือมูลฝอย (Solid waste) หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ กระจกพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง ภาชนะบรรจุของเหลวหรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาด จากถนนตลาดที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรือ อันตรายจากชุมชนหรือครัวเรือน สิ่งเหลือใช้และสิ่งปฏิกูลที่อยู่ในรูปของแข็ง ซึ่งเกิดจากกิจกรรม ของมนุษย์และสัตว์ทั้งจากการบริโภค การผลิต การขบถาย การดำรงชีวิตและอื่นๆ ยกเว้นวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

การจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง การดำเนินการเก็บขนขยะมูลฝอย และการกำจัด ขยะมูลฝอย โดยวิธีการจ้างเหมาเอกชนและการอัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย

การเก็บขนขยะมูลฝอย หมายถึง การเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจากภาชนะที่รวบรวม ขยะมูลฝอยจากอาคาร บ้านเรือน ร้านค้า และสถานที่ต่างๆ แล้วนำไปใส่ในยานพาหนะเพื่อที่จะ ขนส่งต่อไปยังสถานที่จ้างเหมาเอกชนกำจัดขยะมูลฝอย

ขยะรีไซเคิล หรือ มูลฝอยที่ยังใช้ได้ หมายถึง ขยะ ของเสียบรรจุภัณฑ์หรือ วัสดุเหลือใช้ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้โดยการนำมาแปรรูปเป็นวัตถุดิบใน ขบวนการผลิตหรือใช้สำหรับผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น แก้ว กระดาษ กระจก เครื่องดื่ม เศษ พลาสติก เศษโลหะ อลูมิเนียม ยางรถยนต์ เป็นต้น

ภาชนะรองรับขยะ หมายถึง ภาชนะสำหรับเก็บกักและรวบรวมขยะแต่ละประเภท ณ แหล่งกำเนิดต่างๆ เพื่อให้การจัดเก็บรวบรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดการปนเปื้อน ของขยะที่มีศักยภาพในการนำกลับมาใช้ใหม่ รวมทั้งสามารถนำขยะไปกำจัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การคัดแยกขยะ หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมจัดแบ่งหรือแยกขยะออก เป็นประเภทต่างๆ ตามลักษณะองค์ประกอบ เช่น แก้วกระดาษ พลาสติก โลหะ อลูมิเนียม โดยใช้แรงงานคนหรือเครื่องจักรกลเพื่อการนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่หรือใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์สลายได้มาแปรสภาพโดยวิธีการหมักโดยอาศัย ขบวนการทางชีววิทยาของจุลินทรีย์ในการย่อย สลายอินทรีย์วัตถุ