

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 ที่เหลือเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้เพียง 5.1 ล้านตัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชน

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานตามแนวทางที่สำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย และแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย นโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทน เป็นต้น ทั้งนี้ พบว่าปัญหาสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยที่ผ่านมา ได้แก่ ข้อยกาด้านงบประมาณ ข้อยกาด้านโครงสร้างองค์กร ปัญหาด้านการผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติ ปัญหาข้อยกาด้านสถานที่ 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

เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนในการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการแบบลดต้นทุน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ ต้นทุนเกี่ยวกับการจัดการขยะหรือต้นทุนของหน่วยจัดการขยะ ประกอบด้วย ค่าแรงทางตรง วัสดุดิบทางตรง และ ค่าใช้จ่ายทางอ้อม ต้นทุนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ

ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา ได้แก่ เทศบาลตำบลบัว อำเภอบัว จังหวัดน่าน

พื้นที่วิจัย ได้แก่ เทศบาลตำบลบัว อำเภอบัว จังหวัดน่าน

กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูล/ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สำนักงานปลัด กองคลัง กองการศึกษา กองช่าง

ขอบเขตตัวแปร ตัวแปรต้น : ค่าใช้จ่ายของหน่วยบริการเก็บขนและกำจัดขยะ และ ค่าใช้จ่ายปันส่วน

ของหน่วยสนับสนุนบริการเก็บขนและกำจัดขยะ

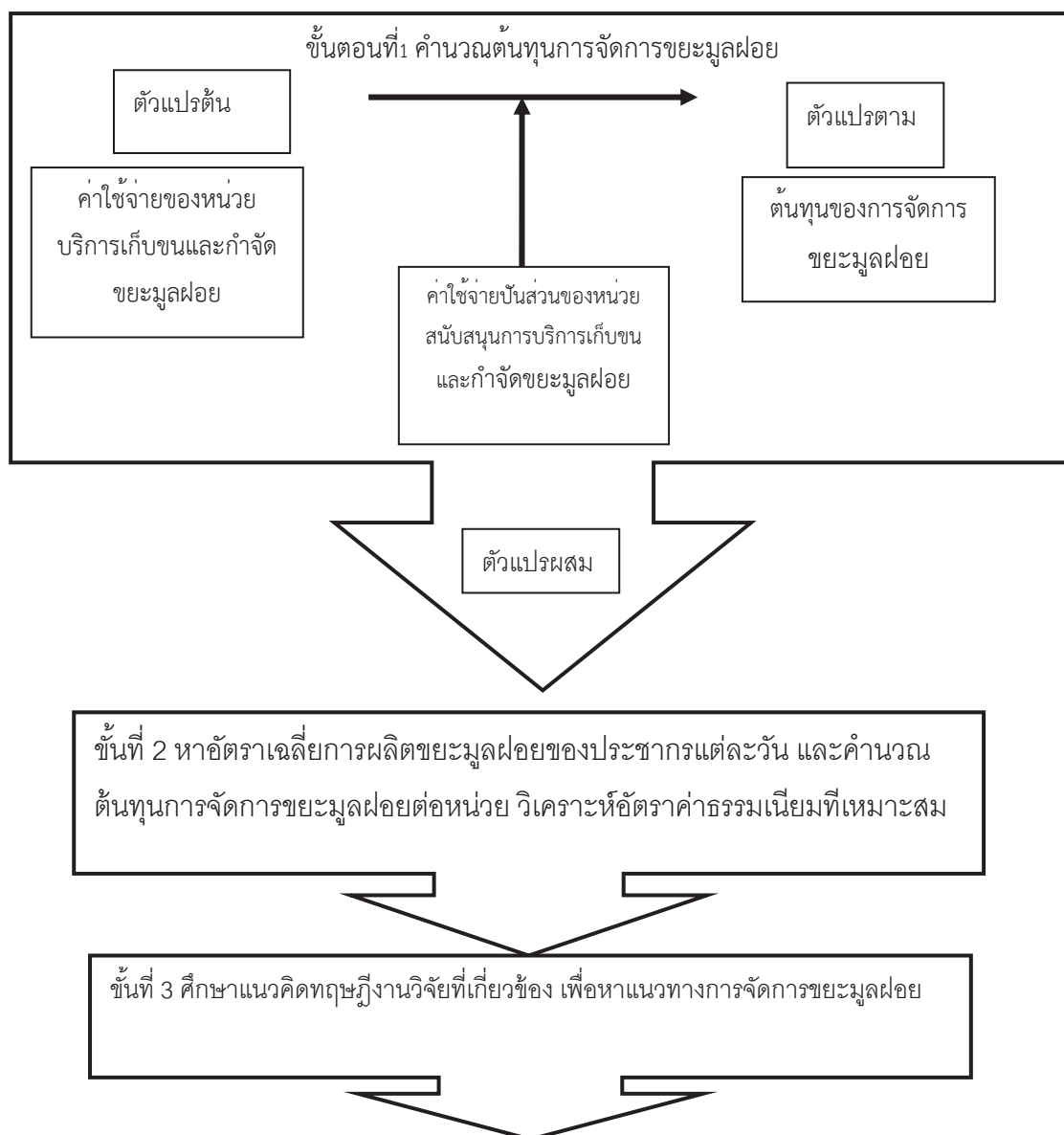
ตัวแปรตาม : ต้นทุนของการจัดการขยะ

ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ความร่วมมือและสภาพการดำเนินงานในส่วนของการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ทำการศึกษา
2. ได้ข้อมูลที่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงในการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการขยะ
3. ได้แนวทางการลดต้นทุนในการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ทำการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกเทศบาลตำบลบัว อำเภอบัว จังหวัดน่านเป็นพื้นที่สำหรับทำการศึกษา เนื่องจาก มีการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระในการให้บริการในด้านต่างๆ ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงต้นทุนในการให้บริการโดยผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาต้นทุนในการให้บริการจัดการขยะมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อกำหนดแนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการวิเคราะห์หาปริมาณขยะเฉลี่ยของประชากรในการผลิตขยะแต่ละวัน ต้นทุนการจัดการขยะต่อกิโลกรัม และอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสม 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 เศษมูลสัตว์ซากสัตว์หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาด 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