

## บทที่ 1

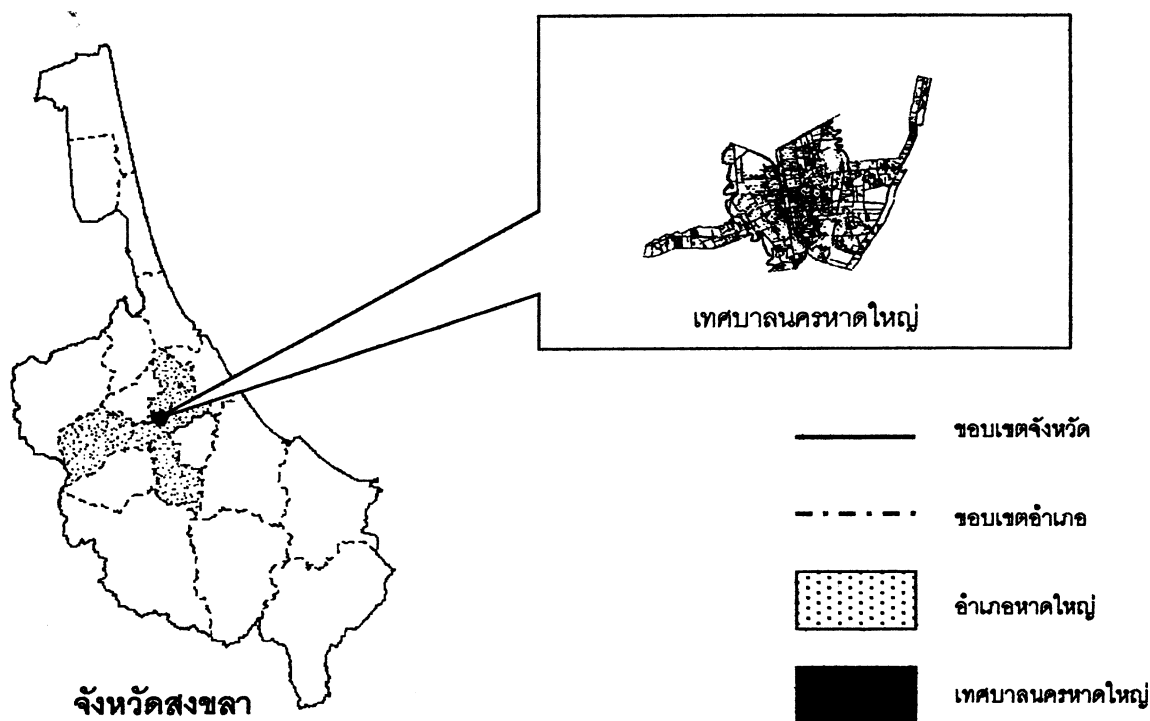
### บทนำ

#### ปัญหาและความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาการจัดการมูลฝอยเป็นปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญ และจำเป็นต้องร่วมมือกันแก้ไข เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อยไปจนถึงระดับเทศบาล และกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคต่างๆ ปัญหานี้นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น เพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง การมีผลผลิตทางเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในชีวิตประจำวัน และมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้มีวัสดุเหลือใช้และปริมาณมูลฝอยสูงมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่วิธีการและสถานที่ในการกำจัดมูลฝอยส่วนใหญ่ยังไม่ถูกหลักสุขาภิบาล และประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเก็บขนมูลฝอยแต่ละวันยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ นอกจากนั้นความตระหนักและจิตสำนึกในการทิ้งมูลฝอยของประชาชนในชุมชนยังไม่เป็นที่น่าพอใจ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2540 : 1) ปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นนี้ หากปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการเก็บรวบรวมนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง เหมาะสม นอกจากจะทำให้ชุมชนขาดความสะอาดเรียบร้อยจนเป็นที่น่ารังเกียจแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ อีกนานัปการ เช่น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์และแพร่กระจายของเชื้อโรคและสัตว์ที่เป็นพาหะของโรค เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสีย อากาศเสีย รวมทั้งยังก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่างๆ จากกลิ่นและฝุ่น ตลอดจนเป็นต้นเหตุของอัคคีภัยได้อีกด้วย (สุณี ขวัญศิริโรจน์, 2535 : 30-31)

เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นชุมชนเมืองที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดสงขลา เป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การศึกษา และการท่องเที่ยวของภาคใต้ตอนล่าง การเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วจึงทำให้เกิดการผลิตมูลฝอยเป็นจำนวนมากถึง 200 ตันต่อวัน "มูลฝอยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่เกิดจากกิจกรรมหลัก ได้แก่ กิจกรรมตามปกติของประชากรที่อาศัยในพื้นที่ตามทะเบียนราษฎร กิจกรรมตามปกติของประชากรแฝงที่เข้ามาอาศัยหรือทำงานในพื้นที่แต่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎร และกิจกรรมท่องเที่ยว" (เทศบาลนครหาดใหญ่, กองวิชาการและแผนงาน, งานวิเคราะห์นโยบายและแผน, 2539 : 72-73)

ภาพประกอบ 1 แผนที่แสดงที่ตั้งของเทศบาลนครหาดใหญ่



ที่มา: ดัดแปลงจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สำนักวิจัยและพัฒนา, ฝ่ายข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ, 2535

การแก้ไขปัญหาเพื่อให้ปริมาณมูลฝอยลดลงนั้น ไม่อาจทำได้ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บหรือปรับปรุงระบบกำจัดมูลฝอยเท่านั้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ แต่เราจำเป็นต้องแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหา คือ การลดปริมาณมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด ซึ่งเป็นวิธีที่ค่อนข้างยากและต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทุกๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการมูลฝอย จึงได้นำแนวความคิดสมัยใหม่ในการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยมาเร่งดำเนินการ อันได้แก่ การลดการก่อเกิดมูลฝอย (Reduce) การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (Reuse) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการฟื้นฟูประโยชน์จากมูลฝอย (Recovery) สำหรับการคัดแยกมูลฝอยนั้น จัดเป็นมาตรการเสริมที่สอดคล้องและสามารถสอดคล้องกับแนวความคิดสมัยใหม่ดังกล่าวได้ ซึ่งกรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาล ได้พิจารณาดำเนินการและรณรงค์ขอความร่วมมือจากประชาชนบ้างแล้ว แต่ยังไม่เป็นผลเท่าที่ควร (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2540)

การคัดแยกมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ของเทศบาลนครหาดใหญ่ นั้น จากการวิเคราะห์องค์ประกอบของมูลฝอยทางกายภาพ พบจำนวนมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีก ร้อยละ 39.33 หรือ 78.66 ตัน จากปริมาณมูลฝอยทั้งหมด 200 ตันต่อวัน แสดงดังตาราง 1

ตาราง 1 องค์ประกอบของมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่

องค์ประกอบมูลฝอย	ปริมาณร้อยละขององค์ประกอบโดยน้ำหนักเปียก	น้ำหนักมูลฝอย (ตัน/วัน)
1. องค์ประกอบที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้		
1) พลาสติก	19.17	38.34
2) กระดาษ	11.21	22.42
3) โลหะ	3.12	6.24
4) แก้ว	5.83	11.66
รวม	39.33	78.66
2. องค์ประกอบอื่นๆ		
5) ผัก ผลไม้ เศษอาหาร	54.75	109.50
6) ยางหนัง	0.67	1.34
7) ไม้	2.42	4.84
8) ผ้า	2.50	5.00
9) กระเบื้อง เซรามิกซ์	0.33	0.66
รวม	60.67	121.34
รวมทั้งสิ้น	100.00	200.00

ที่มา: เทศบาลนครหาดใหญ่, 2539 : 9

แต่การนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ได้เกิดขึ้นเพียงร้อยละ 10.42 หรือ 20.83 ตันต่อวันเท่านั้น แสดงดังตาราง 2

ตาราง 2 ปริมาณมูลฝอยที่มีการนำมาใช้ประโยชน์ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่

ประเภทของมูลฝอย	ปริมาณมูลฝอยจากองค์ประกอบ มูลฝอยที่เกิดขึ้น (ตัน/วัน)	การนำมาใช้ประโยชน์	
		ตัน/วัน	ร้อยละ
1. พลาสติก	38.34	1.79	4.67
2. กระดาษ	22.42	11.77	52.50
3. โลหะ	6.24	0.90	14.42
4. แก้ว	11.66	1.28	10.98
5. เศษอาหาร	109.50	5.09	4.65
6. อื่นๆ	11.84	0.00	0.00
รวม	200.00	20.83	10.42

ที่มา: เทศบาลนครหาดใหญ่, 2539 : 10

ถึงแม้ปริมาณการคัดแยกมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ของเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของกรมควบคุมมลพิษใน นโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการในการจัดการมูลฝอย คือ ได้กำหนดเป้าหมายระยะสั้น (ปี 2544) ว่าต้องมีการคัดแยกมูลฝอยและนำกลับมาใช้ประโยชน์เกิดขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมด แต่เทศบาลยังมีความจำเป็นต้องคัดแยกและลดปริมาณมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดลงอีก เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าวในระยะยาว (ปี 2549) คือ ต้องมีการคัดแยกมูลฝอยและนำกลับมาใช้ประโยชน์เกิดขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมด "...หากเทศบาลสามารถคัดแยกมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ทั้งหมดในแต่ละวัน (78.66 ตัน) จะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดมูลฝอยส่วนนี้ได้ประมาณ 14,000 บาทต่อวัน หรือประมาณ 5 ล้านบาทต่อปี" (เทศบาลนครหาดใหญ่, 2539 : 15)

"การจัดการสิ่งแวดล้อมจะประสบผลสำเร็จได้ต้องมีการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ" (เทศบาลนครหาดใหญ่, ม.ป.ป. : 2) ดังนั้นในการแก้ไขปัญหามูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลจึงมีนโยบายสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งสอดคล้องกับการสรุปประเด็นปัญหาหนึ่งของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ กรมการปกครองได้สรุปสาเหตุที่สำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ว่า "ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ขาดจิตสำนึกที่จะ

รับผิดชอบต่อส่วนรวม คำนี้ถึงประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ขาดระเบียบวินัย และอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนมองว่าการพิทักษ์รักษาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่หน้าที่ของตน” (กรมการปกครอง และ DANCED, ม.ป.ป. : 5)

ในการดำเนินงานคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยได้มีโครงการจัดการมูลฝอยเมืองหาดใหญ่ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของ 3 องค์กร คือ เทศบาลนครหาดใหญ่, คณะกรรมการผู้มีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยและศูนย์นานาชาติเพื่อการพัฒนาเมืองแบบยั่งยืน (The International Center for Sustainable Cities หรือ ICSC) โดยได้ดำเนินการตามโครงการเพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอย แต่จากการดำเนินงานไปบางส่วน ได้มีรายงานของเทศบาลนครหาดใหญ่ (2542 : 4) สรุปถึงปัญหาและอุปสรรคบางประการของการดำเนินงานว่า "...ยังขาดความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนยังเกิดความสับสนเนื่องจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมใหม่"

ดังนั้นการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่จะสัมฤทธิ์ผลได้ จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินงาน ความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาวิจัย จากประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการจัดการและการดำเนินงานด้านการคัดแยกมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ต่อไป โดยผู้วิจัยมีคำถามในการวิจัย 2 ข้อ คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่มีระดับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกมูลฝอยมากน้อยเพียงใด และความแตกต่างของระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยมีผลมาจากปัจจัยใด

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่
2. เพื่อศึกษาความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ตามปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยอื่นๆ
3. เพื่อศึกษาปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ และจัดทำข้อเสนอแนะ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เทศบาลนครหาดใหญ่สามารถนำผลการศึกษาไปปรับใช้ในการดำเนินงานด้านการจัดการมูลฝอยโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ผลการศึกษาศึกษาสามารถเป็นข้อมูลพื้นฐานและเป็นแนวทางในการศึกษาการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ในโอกาสต่อไป

## ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

### 1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

#### 1.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- เพศ
- อายุ
- ระดับการศึกษา
- อาชีพ
- รายได้
- ระยะเวลาการอยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่

#### 1.2 ปัจจัยอื่นๆ ได้แก่

- ความรู้ความเข้าใจในเรื่องมูลฝอยและการคัดแยกมูลฝอย
- การรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านการคัดแยกมูลฝอย

### 2. ตัวแปรภายนอก (Extraneous Variables)

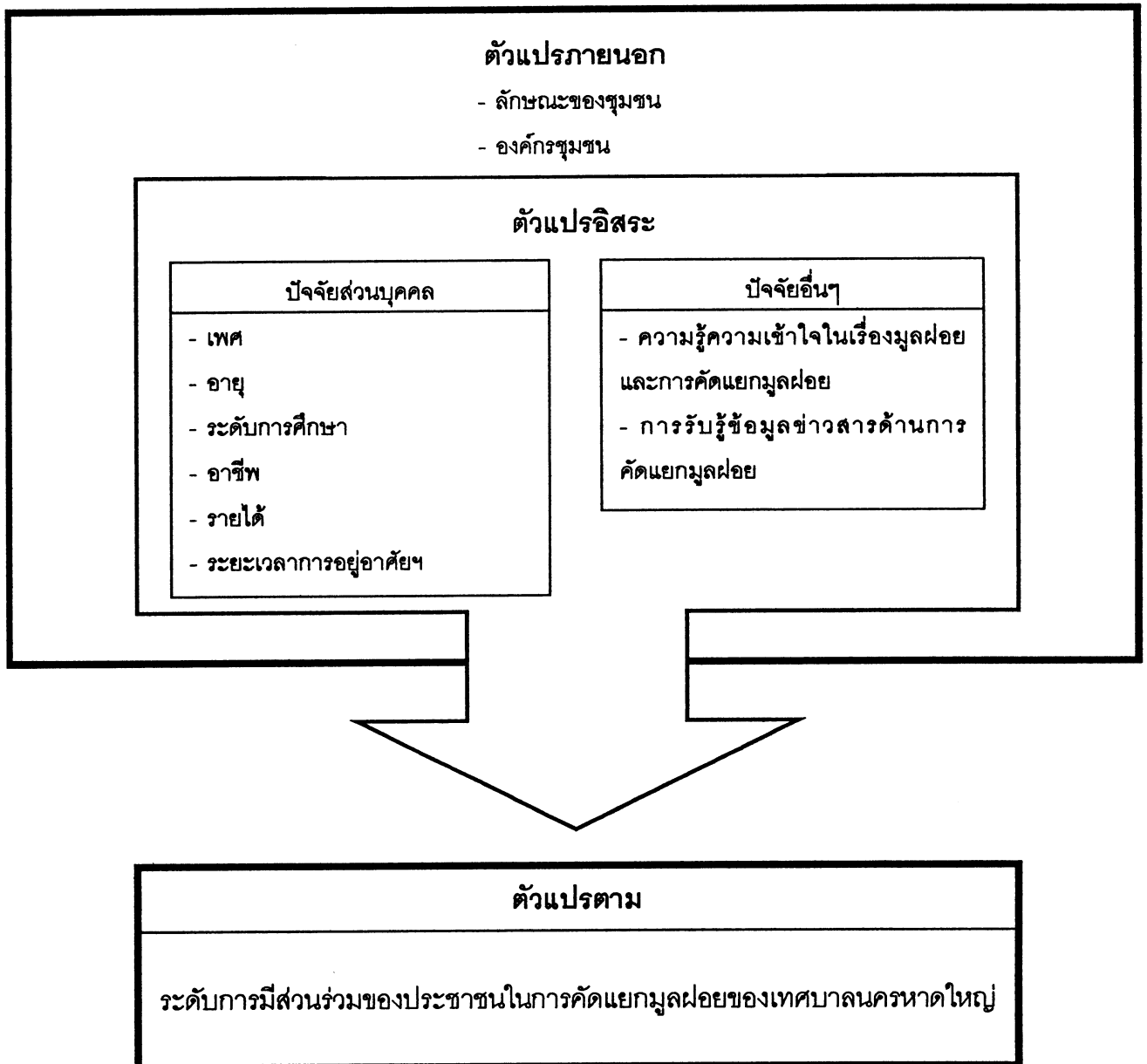
- ลักษณะของชุมชน
- องค์การชุมชน

### 3. ตัวแปรตาม (Dependent Variable)

- ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย



## สมมติฐานในการวิจัย

1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยในด้านต่างๆ (มีส่วนร่วมคิดและเสนอแนวทางการดำเนินงาน มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และมีส่วนร่วมในการประเมินผล) และในภาพรวมของเทศบาลนครหาดใหญ่อยู่ในระดับต่ำ
2. ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในด้านปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยอื่นๆ มีระดับการมีส่วนร่วมในการคัดแยกมูลฝอยในภาพรวมแตกต่างกัน

## นิยามศัพท์

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของรัฐ เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เหล่านั้น
2. ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีครัวเรือนอยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่
3. มูลฝอย หมายถึง มูลฝอยตามความหมายในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แก่ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ในที่นี้ไม่รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อที่เกิดขึ้นจากสถานพยาบาล
4. การคัดแยกมูลฝอย หมายถึง การจำแนกมูลฝอยออกเป็นจำพวกหรือชนิดตามคุณลักษณะร่วมหรือคล้ายคลึงกัน ก่อนนำไปทิ้ง หรือเพื่อนำไปขายหรือบริจาค
5. ระยะเวลาการอยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ หมายถึง จำนวนปีที่ประชาชนได้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่
6. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านการคัดแยกมูลฝอย หมายถึง การติดตามข้อมูลข่าวสารและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ทั้งจากเอกสารราชการ การได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ หรือได้รับข่าวสารจากสื่อต่างๆ



7. ลักษณะของชุมชน หมายถึง รูปแบบ เอกลักษณ์ หรือจุดเด่นของชุมชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยใช้เกณฑ์องค์ประกอบของชุมชนและวิธีการพัฒนาชุมชนของเทศบาลในการแบ่ง

8. องค์กรชุมชน หมายถึง คณะกรรมการชุมชนที่มาจากการคัดเลือกตามระเบียบวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการชุมชน โดยจะทำงานเพื่อพัฒนาชุมชนและติดต่อสื่อสารระหว่างชุมชนกับผู้บริหารของเทศบาล

### ขอบเขตของการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยของเทศบาลนครหาดใหญ่ ศึกษาความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอยในด้านต่างๆ และในภาพรวม โดยจำแนกตามความแตกต่างของประชาชนตามปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยอื่นๆ ศึกษาปัญหาต่างๆ ในการคัดแยกมูลฝอย เพื่อทำการเสนอแนะแนวทางในการจัดการ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการวิจัย พื้นที่ศึกษาอยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 45,446 ครัวเรือน (พ.ศ. 2542) (กรมการปกครอง, 2543) โดยใช้เครื่องมือสัมภาษณ์เฉพาะหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนซึ่งมีความรู้ในเรื่องมูลฝอยและการคัดแยกมูลฝอย

นอกจากนี้ยังทำการศึกษาดัวแปรภายนอกเพิ่มเติม ได้แก่ ลักษณะของชุมชนและองค์กรชุมชนกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกมูลฝอย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)