



1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันชุมชนเมืองมีปัญหการจัดการขยะและทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวของชุมชนทั่วภูมิภาคของประเทศ ประกอบกับพฤติกรรมกรรมการบริโภคของประชาชนในสังคมเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จึงส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะทั้งในเชิงปริมาณและชนิดของขยะ

ในปี 2538 มีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในชุมชนทั่วประเทศประมาณ 12.58 ล้านตัน เป็นขยะที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ประมาณ 2.62 ล้านตัน หรือร้อยละ 20.8 เป็นขยะที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลและเมืองพัทยา ประมาณร้อยละ 18.3 เป็นขยะที่เกิดขึ้นในเขตสุขาภิบาล (จำนวน 981 แห่ง) ประมาณร้อยละ 13.5 นอกนั้นเกิดขึ้นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ประมาณร้อยละ 47.4 ซึ่งในอนาคตคาดว่าปริมาณขยะมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4.5 ต่อปี¹

จากสภาพปริมาณของขยะและชนิดของขยะที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาย ส่งผลให้การจัดการขยะมีความยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นขาดความรู้ทางวิชาการ ขาดแผนงานในการจัดการ ขาดแคลนเทคโนโลยี และขาดงบประมาณในการดำเนินการ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองใหญ่ๆ ของประเทศ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองเชียงใหม่ เมืองภูเก็ต เมืองนครราชสีมา เมืองพัทยา ฯลฯ ล้วนแต่เกิดจากความไม่สามารถดำเนินการเก็บขนขยะจากแหล่งกำเนิดไปกำจัดได้หมด จึงยังมีปัญหาขยะตกค้างอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ในแต่ละครั้งเป็นเวลานาน ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัย ความสะอาดเรียบร้อย สภาพแวดล้อม และยังเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคอีกด้วย นอกจากนี้ในชุมชนเมืองส่วนใหญ่ของประเทศการจัดการขยะยังใช้วิธีการกองบนพื้นดิน หรือนำไปถมในพื้นที่

¹ ประเมินการจากปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นต่อวันในพื้นที่ต่างๆ โดยใช้อัตราการผลิตมูลฝอยของประชากรในชุมชน เฉลี่ย 0.8 – 1.0 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

ลุ่ม บางแห่งใช้วิธีฝังกลบ ปัญหาจากขยะจึงนับวันทวีความรุนแรงมากขึ้น จึงเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายจะต้องหันมาช่วยกันหาวิธีการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาขยะของชุมชนเมืองได้ขยายวงกว้างออกไปจนส่งผลกระทบต่อหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข และ ด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนขยายวงกว้างนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองและความไม่สงบสุขของสังคม ซึ่งรัฐบาลกลางต้องเข้าไปดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาและดำเนินการด้วยตนเองตลอดมา โดยเฉพาะการจัดการจัดการเกี่ยวกับขยะในชุมชนเมืองใหญ่ๆ ในระยะแรกรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมโยธาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อมาได้มอบหมายให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ แต่การดำเนินงานก็เป็นไปอย่างจำกัด เพราะชุมชนเมืองมีเป็นจำนวนมาก

ในโอกาสที่การดำเนินงานจัดการเรื่องขยะในเขตชุมชนเมือง ได้รับการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางการกระจายอำนาจซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดเรื่องการจัดขยะมูลฝอยเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะนี้รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8,000 แห่ง ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล จำนวน 981 แห่ง และปัจจุบัน ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2544 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนครจำนวน 20 แห่ง เทศบาลเมืองอีก 79 แห่ง เทศบาลตำบล 1,030 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,746 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง และการปกครองรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศในพ.ศ. 2544 มีจำนวนถึง 7,952 แห่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะมีภารกิจหลักในการแก้ไขปัญหามาจัดการเกี่ยวกับขยะด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น การบริหารจัดการชุมชนเมือง (Urban Management) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดการขยะในเขตชุมชนเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้งานบริการสาธารณะเกิดประสิทธิผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง เกิดความประหยัด เกิดความสะอาด จึงเป็นประเด็น

สำคัญที่สมควรทำการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศ 7,952 แห่ง และมีความหลากหลาย จะได้พิจารณานำการจัดการขยะที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเองไปใช้ ทั้งนี้รวมถึงแนวทางการบริหารจัดการชุมชนเมืองโดยการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพด้วย

สำหรับมิติการจัดการเชิงพื้นที่ (Spatial Management) ใน การศึกษาแนวทางจัดการขยะโดยการร่วมมือระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ ได้พิจารณาชุมชนเมืองในพื้นที่อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่ทำการศึกษา เนื่องจากจังหวัดชลบุรีได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคตะวันออกตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเวลาที่ผ่านมามีผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว และอำเภอเมืองชลบุรีเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครและพื้นที่โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีการเติบโตด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างสูงจึงส่งผลให้ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้น และเป็นพื้นที่ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงและการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว และจะเติบโตมากยิ่งขึ้นเมื่อโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผลการศึกษาในครั้งนี้จะก่อให้เกิดแนวทางความร่วมมือการบริหารจัดการระหว่างชุมชนเมืองในเขตอำเภอเมืองชลบุรี ระหว่างการบริหารจัดการชุมชนเมืองกับการจัดการในเชิงพื้นที่ ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการชุมชนเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาของเมือง ก่อให้เกิดการประหยัดต้นทุนในการบริหารจัดการ ตลอดจนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่

1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบอุปสรรคและข้อจำกัดในการจัดการขยะของเมือง
2. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคการบริหาร การจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขององค์กรท้องถิ่น
3. เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมของการร่วมมือในการจัดการขยะ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการขยะร่วมกันระหว่างองค์กรท้องถิ่น

1.3. ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

เมืองชลบุรีในการศึกษาคั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนเมืองเทศบาลในเขต อำเภอเมืองชลบุรี จำนวน 6 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลตำบลแสนสุข เทศบาลตำบลอ่างศิลา เทศบาลตำบลบ้านสวน เทศบาลตำบลบางทราย และเทศบาลตำบลคลองตำหรุ

1.4. วิธีการศึกษา

1. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานทางด้านนโยบาย เศรษฐกิจ สังคม และประชากรในอดีตที่ผ่านมาและในอนาคต ที่ส่งผลต่อการเติบโตของเมืองในพื้นที่ศึกษา
2. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานทางด้านกายภาพ ได้แก่ การใช้ที่ดิน เขตอิทธิพลของเมือง กิจกรรมในพื้นที่ บทบาทและความสัมพันธ์ของท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา
3. วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดการขยะขององค์กรส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง
 - 3.1 ปริมาณขยะ บุคลากร งบประมาณ การจัดเก็บ
 - 3.2 แผนการจัดการในการหาสถานที่ทิ้งขยะ
 - 3.3 แผนงานในอนาคต
4. ศึกษารายงานการวิจัย แผนการจัดการขยะของชุมชนเมืองต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการ
 - 4.1 ศึกษารายงานต่างๆ ในการจัดการ
 - 4.2 ศึกษาวิธีการรูปแบบการจัดการขยะ เช่น ฝังกลบ เผา
 - 4.3 ศึกษาด้านการลงทุนและความคุ้มทุน
5. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะและรูปแบบของศักร่วมระหว่างท้องถิ่น
6. เปรียบเทียบความเป็นไปได้และประสิทธิภาพของการจัดการขยะที่เหมาะสม
7. เปรียบเทียบรูปแบบที่เหมาะสมของการจัดการขยะร่วมกันระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่น
8. เสนอแนะวิธีการจัดการขยะและรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสม

1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสถานการณ์ปัจจุบันของพื้นที่ศึกษา ในด้านการจัดการขยะมูลฝอยสำหรับชุมชนเมือง
2. ได้แนวทางในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันสำหรับชุมชนเมืองขนาดเล็ก

1.6 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากมีเทศบาลถึง 2 แห่งที่มีสถานที่กำจัดขยะเป็นของตนเอง ในการศึกษาคั้งนี้ จึงได้นำเอาความได้เปรียบในการมีสถานที่กำจัดขยะเป็นเงื่อนไขในการวิจัย