

บทที่ 1

บทนำ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งปัจจุบันสังคมโลกได้ให้ความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากได้ปรากฏความเสื่อมโทรมและการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น จนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ จนกระทั่งได้มีการรับรองแผนการปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม (Earth Summit '92) ขององค์การสหประชาชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน 2535 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยเรียกร้องให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินไปด้วยกัน ทั้งได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาและแนวทางแก้ไขส่วนใหญ่มีรากฐานการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน เป็นปัจจัยที่ทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น หน่วยงานระดับท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

ต่อมาอีก 15 ปี ประชาคมโลกได้มีเรียกร้อง “การประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน” ในเดือนกันยายน 2545 ที่นครโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ให้ทุกประเทศกำหนดให้ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นวาระแห่งชาติ และจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับประเทศขึ้นมารับผิดชอบ ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นในปีพ.ศ. 2546 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546) ได้มีข้อสรุปความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ว่าคือการพัฒนาที่คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สนองต่อความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการในอนาคต คำนึงความเป็นองค์รวม เนื่องจากการกระทำสิ่งใดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งอื่นๆ ด้วย และยอมรับเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน ซึ่งต้องคำนึงถึงทั้งความต้องการในปัจจุบันและผลประโยชน์ในระยะยาวควบคู่กันไป โดยพึงระลึกว่าคนและชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะต้องคำนึงถึงความต้องการวิถีชีวิต และการเพิ่มจำนวนของคนและชุมชนด้วย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2549: 1)

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทของประเทศมีจำนวนมากประมาณ 60 ล้านคน หรือ ร้อยละ 80 ของประชาชนทั้งประเทศซึ่งส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาความยากจน สุขภาพไม่ดีและขาดการศึกษาอีกไปกว่านั้นยังมีประชาชนจำนวนมากกว่า 10 ล้านคน ที่ดำรงชีวิตอยู่ในสภาพที่ต่ำกว่าระดับเกณฑ์มาตรฐานของการดำรงชีวิตที่ควรจะเป็น การที่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทอยู่ในภาวะดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลมาจากการพัฒนาชนบทที่ถูกดำเนินการโดยใช้แนวทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชนบทได้ถูกใช้ ถูกทำให้เสื่อมสภาพและถูกทำลายเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่องและอย่างไม่เป็นระบบ หากยอมรับกันว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนับตั้งแต่เริ่มวางแผนพัฒนาฯ เป็นต้นมาความสำคัญจะยิ่งเพิ่มขึ้นไปอีก เพราะปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดน้อยถอยลงของทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นและรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และกำลังส่งผลกระทบต่อนโยบายการพัฒนา โดยส่วนรวมในลักษณะที่อาจจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวช้าลงในอนาคต พร้อมทั้งผลการพัฒนาก็อาจไม่กระจายออกไปอย่างทั่วถึง หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหอย่างถูกต้องและตรงจุด (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2530: 1)

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในชนบท มีการระดมความรู้ความสามารถจากหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในชนบทพร้อมทั้งกำหนดนโยบายและบรรจุแผนพัฒนาชนบทไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย แต่ปัญหาของประชาชนในชนบทที่ยังไม่อาจทำให้หมดสิ้นไปไม่ได้ เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และนโยบายของรัฐบาล ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในชนบท โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่าการพัฒนาชนบทไม่อาจประสบผลสำเร็จได้หากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยผ่านองค์กรในท้องถิ่น ด้วยเหตุที่องค์กรในท้องถิ่นมีพลังต่อประชาชนในชนบท มีบทบาทที่สำคัญในท้องถิ่น (สิทธโชค วรรณสันติกุล, 2534: 36)

การดำรงชีวิตของมนุษย์นั้นมีกิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นมากมายในชีวิตประจำวัน กิจกรรมส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการอุปโภคบริโภคมักจะทำให้มีวัสดุเหลือใช้ และไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไป สิ่งเหล่านั้นก็จะถูกทิ้งไปในรูปของขยะ ซึ่งในอดีตการทิ้งขยะมักเป็นไปโดยที่ไม่มีได้มีการจัดการใดๆ

ปัญหาในการวิจัย

ปัจจุบันในอำเภอแม่เมะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 แห่ง ในรูปแบบของเทศบาล 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 4 แห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำจัดขยะในพื้นที่ของตนเองให้แก่ราษฎร โดยทำถังรองรับขยะเพื่อไปแจกจ่ายให้ราษฎร แล้วใช้รถบรรทุกขยะไปทิ้งที่บ่อ ซึ่งเป็นบ่อฝังกลบ อยู่ในป่าเขา บ่อส่วนใหญ่เป็นบ่อลูกรังเก่า ที่มีการขุดดินลูกรังไปขาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่เมะ และพบว่าปัญหาในด้านการจัดการขยะมีดังนี้คือ 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีที่ทิ้งขยะต้องอาศัยบ่อหินลูกรังเก่าใช้สำหรับเป็นที่ทิ้งขยะ 2) ประชาชนขาดความรู้ในการจัดการขยะที่ต้องตามหลักการกำจัดขยะ และขาดการแยกขยะในชุมชนเพื่อนำขยะกลับมาใช้อีก 3) ประชาชนขาดการวางแผนการจัดการขยะที่เป็นระบบ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการอบรมให้ความรู้ในการจัดการขยะแก่ประชาชนอย่างจริงจัง เช่น การจัดตั้งเป็นสหกรณ์ขยะหรือธนาคารขยะ 4) ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) การขาดการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ทั้งยังพบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยมีการศึกษาถึงการจัดการขยะแต่อย่างใด

จากปัญหาดังกล่าวทำให้ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถบริหารจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ซึ่งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ต้องยึดหลักการจัดกระบวนการเรียนรู้และหลักการพัฒนาผู้นำเครือข่ายโดยประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม โครงการและการดำเนินงานต้องเป็นไปในรูปของกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชน ร่วมกันปลูกฝังให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของกิจกรรมที่ปฏิบัติและต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทรัพยากร วัฒนธรรมของชุมชน การเริ่มต้นควรอาศัยผู้นำชุมชนที่ประชาชนเคารพนับถือและประการศุทธท้าย คือ ขั้นตอนการดำเนินงานของการจัดกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาผู้นำเครือข่าย ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นของกระบวนการมีส่วนร่วมโดยนักพัฒนาร่วมกับประชาชนในชุมชน จึงทำให้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง โดยเฉพาะต้องการหาคำตอบว่าการมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะอยู่ในระดับใด มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ ตลอดจนประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดการขยะในเรื่องใดบ้าง โดยหวังว่าจะนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา การบริหาร

จัดการขยะมูลฝอย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง และพื้นที่อื่นๆ ได้ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์หลักของการวิจัยเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของชุมชน และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง มีวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนี้คือ

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง
4. เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการในการจัดการขยะ และความต้องการในการมีส่วนร่วมของชุมชนในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะ ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายและวิธีการในการจัดการขยะของชุมชนในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง ให้ประสบผลสำเร็จและยั่งยืนต่อไป
2. เพื่อนำข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ในการศึกษารูปแบบการจัดการขยะของชุมชนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะได้นำไปเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง ซึ่งได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาวิจัย กำหนดทำการวิจัยในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง

2. ขอบเขตด้านประชากร

2.1 เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่เมะเพื่อทำการวิจัย โดยใช้แบบสัมภาษณ์ สักถามกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการจัดการขยะของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่เมะ ในฐานะตัวแทนประชากรในการวิจัย

2.2. ประชาชนในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง ทำการวิจัยโดยใช้แบบสอบถาม

3. ด้านเนื้อหาในการวิจัย ศึกษาจาก

3.1 การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 ด้าน ได้แก่

- 1) การคัดแยกขยะ
- 2) การออกกฎระเบียบ
- 3) การกำจัดขยะ
- 4) การรีไซเคิล

3.2 การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะใช้วิธีการฝึกอบรมใน 3 หัวข้อคือ

- 1) การพัฒนาความรู้
- 2) การพัฒนาความเข้าใจ
- 3) วิธีปฏิบัติ

3.3 ทำการศึกษาขยะจากบ้านเรือนเท่านั้น

4. ขอบเขตด้านเวลา ทำการศึกษาช่วงเดือน มีนาคม ถึง พฤษภาคม 2553

กำหนดขอบเขตในการวิจัยเพื่อศึกษาถึงพัฒนาการด้านกระบวนการก่อเกิด วัตถุประสงค์ โครงสร้างการดำเนินงาน รูปแบบการดำเนินงาน และศึกษาการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการขยะของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่เมะ ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคและวิธีการแก้ไขของการจัดการขยะของชุมชนในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อนำไปปรับใช้กับชุมชน ซึ่งต้องการให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเข้มแข็ง และ สร้างรากฐานให้กับชุมชน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง
2. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนมีการกระทำออกมาในลักษณะของการร่วมคิด ตัดสินใจ (decision making) การร่วมปฏิบัติ หรือทำแผน (implementation) การร่วมรับประโยชน์ (benefits) และการร่วมคิดตามประเมินผล (evaluation) เพื่อปรับปรุงและพัฒนางานด้านการพัฒนาชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดีขึ้น
3. การจัดการ หมายถึง เทคนิควิธีการในการดำเนินโครงการ กิจกรรมเกี่ยวกับขยะของชุมชนของคณะบุคคลซึ่งอาจเป็นกลุ่มผู้บริหารองค์กรหรือร่วมกับคณะบุคคลซึ่งมาจากประชาชนเพื่อร่วมกันในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมกิจการให้ดำเนินไปตามนโยบาย จนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้ได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพที่สุด
4. ขยะมูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของเหลือใช้จากกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันของประชาชนในเขตอำเภอแม่เมะข้างล่าง
5. รูปแบบ หมายถึง วิธีการหรือลักษณะในการจัดการขยะมูลฝอย ได้แก่ โดยการเผา โดยการฝังกลบโดยประชาชนมีส่วนร่วม โดยจัดตั้งธนาคารขยะ
6. เจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง
7. ประชาชน หมายถึง ราษฎรที่มีชื่อในทะเบียนราษฎร ในอำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง
8. การพัฒนาการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอแม่เมะ จังหวัดลำปาง มีส่วนร่วมในการกำจัดขยะให้มากขึ้น โดยการ

ร่วมคิดตัดสินใจและร่วมวางแผนพัฒนาโดยอาศัยหลักการแนวคิดและทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

9. การรณรงค์ หมายถึง การกระทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ปัจจุบัน