

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภออุบลูรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน และเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ และนำเสนอสาระดังนี้ คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับขยะมูลฝอย
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย
3. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอย
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
6. ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภออุบลูรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับขยะมูลฝอย

ความหมายของขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอย หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เราไม่ต้องการใช้ ที่เป็นของแข็งหรืออ่อน มีความชื้นได้แก่ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร ถังพลาสติก ภาชนะกล่องที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งวัตถุอื่น สิ่งใดที่เก็บกวาดได้จากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น (กระทรวงสาธารณสุข, 2542)

ในทางวิชาการจะใช้คำว่า ขยะมูลฝอย หมายถึงบรรดาสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นของแข็ง จะเน่าเปื่อยได้หรือไม่ก็ตาม รวมตลอดถึง ถัง ซากสัตว์ มูลสัตว์ ฟุนละออง และเศษวัตถุที่ทิ้งแล้วจากบ้านเรือน ที่พักอาศัย สถานที่ต่าง ๆ รวมถึงสถานที่สาธารณะ ตลาด และโรงงานอุตสาหกรรม ยกเว้น อุจจาระ และปัสสาวะของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งปฏิกูล วิธีจัดเก็บและกำจัดแตกต่างไปจากวิธีการจัดการขยะมูลฝอย (สุธีลา ตูลยะเสถียรและคณะ, 2544)

สรุป ขยะมูลฝอย เป็นเศษซากของที่ใช้แล้ว ขยะที่เกิดขึ้นในชุมชนมาจากบ้านเรือน ตลาดเป็นส่วนใหญ่ ขยะที่ทิ้งในแต่ละวันประกอบด้วย เศษอาหาร เศษกระดาษ เศษแก้ว พลาสติก เศษดิน เศษหิน เศษผ้า ถ่านไฟฉาย กระป๋องสเปรย์ รวมถึง แก้ว วัสดุสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึง วัตถุอื่น

ประเภทของขยะมูลฝอย

1. ประเภทของขยะมูลฝอย (สุริยา ตูลยะเสถียรและคณะ, 2544) จำแนกประเภทไว้ดังนี้

1.1 ขยะมูลฝอยที่เผาไหม้ได้ เช่น เศษไม้ ใบหญ้า พลาสติก กระดาษ ผ้า สิ่งทอ ฯลฯ

ฯลฯ

1.2 ขยะมูลฝอยที่เผาไหม้ไม่ได้ ได้แก่ เศษโลหะเหล็ก แก้ว กระเบื้อง เปลือกหอย หิน

ฯลฯ

1.3 ขยะมูลฝอยที่ไม่เป็นพิษหรือขยะมูลฝอยทั่วไป ได้แก่ ขยะมูลฝอยที่เกิดจาก บ้านเรือน ร้านค้า เช่น พวงเศษอาหาร กระดาษ พลาสติก เปลือกและใบไม้ เป็นต้น

1.4 ขยะมูลฝอยที่เป็นพิษ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตมนุษย์ ตลอดจน สิ่งแวดล้อมอื่น ได้แก่ ของเสียที่มีส่วนประกอบของสารอันตรายหรือของเสียที่มีฤทธิ์กัดกร่อนหรือ ติดไฟง่าย หรือมีเชื้อโรคติดต่อปะปนอยู่ เช่น ซากถ่านไฟฉาย ซากแบตเตอรี่ ซากหลอดฟลูออเรสเซนต์ กากสารเคมี ลำไส้และผ้าพันแผลจากโรงพยาบาล

2. ประเภทของขยะตามลักษณะของส่วนประกอบของขยะมูลฝอย มีประเภทต่าง ๆ ดังนี้

2.1 กระดาษ กุ้งกระดาษ กลัง ดั่ง เศษกระดาษจากสำนักงาน

2.2 พลาสติก มีความทนทานต่อการทำลายได้สูง วัตถุ หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจาก พลาสติก เช่น ถัง ภาชนะ ของเด็กเล่น ของใช้

2.3 แก้ว วัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากแก้ว เช่น ขวด หลอดไฟ เศษกระจก ฯลฯ

2.4 เศษอาหาร ผัก ผลไม้ ซึ่งเป็นสารประกอบอินทรีย์ย่อยสลายได้ง่ายเป็น ส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้ขยะเกิดกลิ่นเหม็น ส่งกลิ่นรบกวน หากไม่มีการเก็บขนออกจากแหล่งทิ้ง ทุกวัน

2.5 ผ้าสิ่งทอต่าง ๆ ที่ทำมาจากเส้นใยธรรมชาติ และใยสังเคราะห์ เช่น ผ้าไนลอน ขนสัตว์ ถิ่นนิน ผ้าเป็นต้น

2.6 ยางและหนัง เช่น รองเท้า กระเป๋า บอลล์ เป็นต้น

2.7 ไม้ เศษเฟอร์นิเจอร์ โต๊ะ เก้าอี้ เป็นต้น

2.8 หิน กระเบื้อง กระดุก และเปลือกหอย พวกนี้ไม่น่าเบื่อ พบมากในแหล่ง ก่อสร้างตึกที่ทุบทิ้ง

2.9 โลหะต่าง ๆ เช่น กระป๋อง ลวด สายไฟ ตะปู

2.10 อื่น ๆ ที่ไม่อาจจัดกลุ่มได้

3. ประเภทของขยะมูลฝอย กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้แยกประเภทของขยะมูลฝอยไว้ดังนี้

3.1 ขยะมูลฝอยจากชุมชน ได้แก่ ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากบ้านเรือนที่พักอาศัยจากการดำรงชีพของคนและการดำเนินธุรกิจ จัดอยู่ในพวกขยะมูลฝอยทั่วไป ขยะพวกนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเศษอาหาร เศษกระดาษ เศษแก้ว เศษโลหะ เศษไม้ และพลาสติก นอกจากนี้ยังเป็นขยะมูลฝอยอันตราย เช่น ซากฟลูออเรสเซนต์ แบตเตอรี่เก่า ซากถ่านไฟฉาย กระป๋องสารเคมีที่ใช้ภายในบ้าน เป็นต้น

3.2 ขยะมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ เศษวัสดุเหลือทิ้ง ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐาน กากสารต่าง ๆ มีทั้งขยะอันตรายและไม่เป็นอันตราย

3.3 ขยะมูลฝอยจากการเกษตรกรรม ได้แก่ ฟาง ผัก หญ้า เศษภาชนะที่ใช้บรรจุสารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ซากสัตว์ มูลสัตว์ เป็นต้น

การที่จัดการขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องศึกษาถึงประเภทกับส่วนประกอบและปริมาณของขยะในชุมชนให้ครบถ้วนและถูกต้องก่อน โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2551) ได้แบ่งลักษณะของขยะมูลฝอยไว้ 12 ประเภท ดังนี้

1. ขยะสด หมายถึง ขยะที่ประกอบด้วยสารอินทรีย์และความชื้นค่อนข้างสูง บางคนจึงเรียกว่าขยะเปียก ได้แก่ เศษอาหาร เศษผัก เศษเนื้อ เศษผลไม้ อาหารเหลือทิ้ง ขยะประเภทนี้ทำให้เกิดการย่อยสลายได้อย่างรวดเร็ว ส่วนมากมาจากบ้านเรือน โรงอาหาร ภัตตาคาร ตลาด ฯลฯ ขยะสดเป็นตัวการสำคัญก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น รบกวนแหล่งอาหารของสัตว์นำโรค และแหล่งแพร่กระจายเชื้อโรค

2. ขยะแห้ง หมายถึง เศษวัสดุต่าง ๆ ที่เหลือใช้เกิดจากบ้านเรือน และแหล่งธุรกิจ และไม่ใช่วัสดุหรือเถ้าถ่าน ได้แก่ เศษผ้า เศษยาง เศษรองเท้า กระดาษ ภาชนะแตก ขยะประเภทนี้มีความชื้นในตัวต่ำและย่อยสลายได้ช้า จึงไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น แต่ถ้ามีการสะสมมากและอยู่กระจายทั่วไป ทำให้เกะกะรุงรัง เป็นที่อยู่ของสัตว์นำโรค เป็นเชื้อเพลิง และไปอุดตันท่อหรือทางระบายน้ำได้ แบ่งได้ 2 ชนิด คือ

2.1 ชนิดที่สามารถไหม้เป็นเถ้าถ่านได้ ได้แก่ เศษไม้ เศษหญ้า กระดาษ ก้นบุหรี่

2.2 ชนิดที่ไม่สามารถไหม้เป็นเถ้าถ่านได้ด้วยการเผาไหม้ธรรมดา ได้แก่ เศษโลหะ เศษแก้ว เศษกระเบื้อง เศษคอนกรีต เป็นต้น

3. เถ้าถ่าน หมายถึง ส่วนที่เหลือจากการเผาไหม้ของวัสดุติดไฟต่าง ๆ เช่น เถ้าจากการเผาไหม้ถ่านหินของโรงไฟฟ้า เถ้าจากการเผาไหม้โรงงาน เถ้าจากเตาเผาให้ความอบอุ่นสำหรับ

เมืองหนาว ขยะประเภทนี้จะมีปัญหาการฟุ้งกระจาย เช่นเดียวกับฝุ่น และถ้ามีสารพิษในถ้ำถ่าน จะทำให้สามารถเข้าสู่ร่างกายมนุษย์ได้ด้วยทางเดินหายใจอันตรายได้

4. ชากสัตว์ หมายถึง ชากสัตว์ทุกชนิดที่ตายแล้ว แต่ไม่รวมถึงซากหรือชิ้นส่วนของสัตว์ที่ทิ้งจากโรงงาน ชากสัตว์เหล่านี้เน่าง่าย นอกจากก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวันแล้ว ยังสร้างความอูจาดตาแก่ผู้พบเห็นอีกด้วย นอกจากนี้ถ้าสัตว์เหล่านี้มีโรคติดเชื้อมีอยู่ก็จะทำให้เกิดเชื้อโรคแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว

5. เศษขยะบนถนน หมายถึง เศษสิ่งของที่ถูกละทิ้งบนผิวถนนและทางเท้า เช่น ดิน ทราบใบไม้ หญ้า มูลสัตว์ กระดาษ ฯลฯ ขยะประเภทนี้ทำให้เกิดความสกปรกของถนนหรือทางอุคตันท่อหรือคูระบายน้ำ และอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุอีกด้วย

6. มูลสัตว์ หมายถึง มูลสัตว์ต่าง ๆ ที่สามารถนำไปใช้เป็นปุ๋ยได้ ปกติขยะประเภทนี้จะมีปัญหาในพื้นที่ชนบท เพราะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงพาหนะนำเชื้อโรค แต่ขยะเหล่านี้มีประโยชน์มาก ถ้านำไปหมักเพราะจะได้ปุ๋ยที่เป็นประโยชน์ต่อพืช

7. กากของเหลือจากการย่อยสลายในส้วม หมายถึง สิ่งที่เหลือจากการย่อยสลายของอุจจาระและปัสสาวะของคนที่ได้ผ่านการหมักนาน ๆ ในถังส้วมจนกลายเป็นของแข็งสีน้ำตาลแก่หรือสีดำ เมื่อถังส้วมเต็มก็จะถ่ายเทสิ่งเหล่านี้ออกมา ผลเสียของขยะเหล่านี้ไม่มี ยกเว้นจะมีกลิ่นบ้างเล็กน้อยในตอนที่ยกถ่ายออกเท่านั้น สำหรับประโยชน์ คือ สามารถนำไปทำปุ๋ยหรือผสมกับขยะอื่น ๆ ในการทำเพื่อช่วยให้เกิดการย่อยสลายเร็วขึ้น

8. ซากรถยนต์ หมายถึง ซากหรือชิ้นส่วนรถยนต์เก่า ๆ ที่ไม่ใช้แล้ว เป็นขยะที่ย่อยสลายได้ยาก ถ้ามีมากก่อให้เกิดความไม่น่าดู เสียพื้นที่ในการใช้ประโยชน์

9. ขยะจากโรงงาน หมายถึง วัสดุใด ๆ ที่เหลือทิ้งจากปัจจัยการผลิต รวมถึงของเสียที่เป็นของแข็ง ที่เกิดจากกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้งโรงฆ่าสัตว์ ขยะจำพวกนี้จะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุดิบและกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น และจะส่งผลเสียต่อโรงงานและชุมชนรอบ ๆ

10. ขยะจากการก่อสร้างและสิ่งรื้อถอน หมายถึง เศษวัสดุสิ่งของ เช่น เศษคอนกรีต กระเบื้อง เศษไม้ ซึ่งเป็นของเหลือจากการก่อสร้าง ตกแต่งซ่อมแซม รื้อถอน อาคาร หรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ทำให้รกรุงรัง และเกิดอุบัติเหตุได้

11. ตะกอนน้ำโสโครก หมายถึง ของแข็งหรือตะกอนที่แยกจากน้ำในกระบวนการบำบัดน้ำเสีย เช่น ตะกอนจากถังเกรอะ บ่อตกตะกอน ตะกอนที่เกิดจากการขูดลอกที่ระบายน้ำ เป็นต้น สามารถนำไปทำปุ๋ยได้

12. ขยะอันตราย หมายถึง ขยะที่ก่อให้เกิดอันตรายเมื่อไม่มีการไปกำจัด หรือก่อให้เกิดความยุ่งยากในการเก็บขน และกำจัด เช่น กระป๋องทินเนอร์ ไขมิดโคน ขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาล ขยะที่มีสารกัมมันตรังสีปนอยู่ เป็นต้น ขยะประเภทนี้ต้องระมัดระวังพิเศษในการจัดการกำจัด

สรุปประเภทของขยะ สามารถแบ่งได้ 3 ประเภทดังนี้

1. ขยะเปียก เป็นขยะมูลฝอยที่เน่าสลายได้ง่าย ได้แก่ พวกเศษอาหาร พืชผัก เศษเนื้อสัตว์ ซึ่งเกิดจากการเตรียม การปรุง เศษที่เหลือจากการรับประทานอาหาร
2. ขยะแห้ง เป็นขยะมูลฝอยที่เน่าสลายได้ยาก ได้แก่ พวกเศษแก้ว กระป๋อง เศษผ้า ขวดไม้ กระดานพลาสติก โลหะต่าง ๆ ซึ่งอาจมีทั้งเผาไหม้ได้และเผาไหม้ไม่ได้
3. ขยะอันตราย เป็นขยะที่มีอันตราย เนื่องจากมีการปนเปื้อนด้วยเชื้อโรค สารเคมี ซึ่งขยะประเภทนี้ต้องได้รับการกำจัดที่เหมาะสม

แหล่งกำเนิดและประเภท

แหล่งชุมชน กิจกรรมอุตสาหกรรม และกิจกรรมเกษตร จัดได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยที่สำคัญ เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นขยะมูลฝอยก็จะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ประกอบกับมีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ก็ยิ่งทำให้มีขยะมูลฝอยทั่วไปและของเสียอันตรายแต่ละประเภท มีลักษณะแตกต่างกัน (สุธิดา ตูลยะเสถียรและคณะ, 2544)

1. แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย ขยะเป็นสิ่งที่เหลือใช้ หรือสิ่งที่ไม่ต้องการอีกต่อไป สามารถแบ่งตามแหล่งกำเนิดได้ดังนี้

1.1 ของเสียจากอุตสาหกรรม ของเสียอันตรายทั่วประเทศไทย ร้อยละ 73 มาจากระบบอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัดการที่เหมาะสม โดยทิ้งกระจายอยู่ตามสิ่งแวดล้อมและทิ้งทิ้งร่วมกับมูลฝอยรัฐบาลได้ก่อตั้งศูนย์กำจัดกากอุตสาหกรรมขึ้นแห่งแรกที่แขวงแสมดำ เขตบางขุนเทียน เริ่มเปิดบริการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ซึ่งก็เพียงสามารถกำจัดของเสียได้บางส่วน

1.2 ของเสียจากโรงพยาบาลและสถานศึกษาวิจัย ของเสียจากโรงพยาบาลเป็นของเสียอันตรายอย่างยิ่ง เช่น ขยะติดเชื้อ เศษอวัยวะจากผู้ป่วยและการรักษาพยาบาล รวมทั้งของเสียปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี สารเคมี ได้ทั้งสู่สิ่งแวดล้อมโดยปะปนกับมูลฝอย สิ่งปฏิกูลเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการแพร่กระจายของเชื้อโรคและสารอันตราย

1.3 ของเสียจากภาคเกษตรกรรม เช่น ขนมาแมลง ปุ๋ย มูลสัตว์ น้ำทิ้งจากการทำปศุสัตว์ ฯลฯ

1.4 ของเสียจากแหล่งชุมชน เช่น หลอดไฟ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ แก้ว เศษอาหาร พลาสติก โลหะ หิน ไม้ กระเบื้อง ผนัง ยาง ฯลฯ

1.5 ของเสียจากสถานประกอบการในเมือง เช่น กัดตาการ ตลาดสด วัด สถานเริงรมย์

สรุป แหล่งกำเนิดและประเภทของขยะมูลฝอยในชุมชน สามารถแบ่งได้ดังนี้

1. ขยะจากบ้านเรือนหรือที่อยู่อาศัย เป็นขยะที่มาจากการเตรียมอาหาร การทำความสะอาด บ้าน เสื้อผ้าเก่า เฟอร์นิเจอร์ วัสดุหีบห่อ และกระดาษ สิ่งพิมพ์
2. ขยะจากตลาดสด เป็นพวก เศษผัก ผลไม้ เศษอาหาร เศษเนื้อสัตว์ และถุงพลาสติก
3. ขยะจากการรื้อถอนอาคารและการก่อสร้าง เป็นเศษวัสดุคอนกรีต พวงอิฐ หิน ดิน ทราย เศษเหล็ก เศษไม้
4. ขยะจากแหล่งอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นพวกเศษหญ้า ฟาง เศษพืช ผัก มูลสัตว์ กระป๋องยาฆ่าแมลง
5. ขยะจากถนน มักเป็นเศษดิน หิน กรวด ทราย กระดาษ ถุงพลาสติก ก้นบุหรี่ ใบไม้ เศษผลไม้ที่ผู้โดยสารทิ้งออกจากยานพาหนะ

ผลกระทบจากขยะมูลฝอยต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

1. เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลง
เนื่องจากเชื้อจุลินทรีย์ที่ปนเปื้อนมากับขยะมูลฝอยมีโอกาสดังที่จะขยายพันธุ์เพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้นได้เพราะขยะมูลฝอยมีทั้งความชื้นและสารอินทรีย์ที่จุลินทรีย์ใช้เป็นอาหาร ขยะพวกอินทรีย์ สารที่ทิ้งค้างไว้จะเกิดการเน่าเปื่อยกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงวัน นอกจากนั้นพวกขยะที่ปล่อยทิ้งไว้นาน ๆ จะเป็นที่อยู่อาศัยของหนู โดยหนูจะเข้ามาทำรังขยายพันธุ์ เพราะมีทั้งอาหารและที่หลบซ่อน ดังนั้นขยะที่ขาดการเก็บรวบรวม และการกำจัด จึงทำให้เกิดเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ที่สำคัญของเชื้อโรค แมลงวัน หนู แมลงสาบ ซึ่งเป็นพาหนะนำโรคมายังคน
2. เป็นบ่อเกิดของโรค
เนื่องจากการเก็บรวบรวมและการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ดี หรือปล่อยปละละเลยทำให้มีขยะมูลฝอยเหลือทิ้งค้างไว้ในชุมชน จะเป็นบ่อเกิดของเชื้อโรคต่าง ๆ เช่น ดับอักเสบ เชื้อไทฟอยด์ เชื้อโรคเอดส์ ฯลฯ เป็นแหล่งกำเนิดและอาหารของสัตว์ต่าง ๆ ที่เป็นพาหนะนำโรคมายังคน เช่น แมลงวัน แมลงสาบ และหนู เป็นต้น
3. ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ
ขยะมูลฝอย การเก็บรวบรวมได้ไม่หมดก็จะเกิดเป็นกลิ่นเหม็นรบกวน กระจายอยู่ทั่วไปในชุมชน นอกจากนั้นฝุ่นละอองที่เกิดจากการเก็บรวบรวม การขนถ่าย และการกำจัดขยะก็ยังคงเป็นเหตุรำคาญที่มักจะได้รับเสียงร้องเรียนจากประชาชนในชุมชนอยู่เสมอ อีกทั้งจุดจาดาน้ำขยะแขยง
4. ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม
ขยะมูลฝอยเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดมลพิษของน้ำ มลพิษของดิน และมลพิษของอากาศ เนื่องจากขยะส่วนที่ขาดการเก็บรวบรวม หรือไม่นำมากำจัดให้ถูกวิธี ปล่อยทิ้งค้างไว้ในพื้นที่

ของชุมชน เมื่อมีฝนตกมาจะไหลชะนำเอาความสกปรก เชื้อโรค สารพิษจากขยะไหลลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าเสียได้ และนอกจากนี้ขยะมูลฝอยยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพของดิน ซึ่งจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของขยะมูลฝอย ถ้าขยะมีซากถ่านไฟฉาย ซากแบตเตอรี่ ซากหลอดฟลูออเรสเซนต์มาก ก็จะส่งผลเสียต่อระบบนิเวศน์ในดิน และสารอินทรีย์ในขยะมูลฝอยจะทำให้น้ำเสียจากกองขยะมูลฝอยไหลปนเปื้อนดินบริเวณรอบ ๆ ทำให้เกิดมลพิษของดินได้ การปนเปื้อนของดินยังเกิดจากการนำมูลฝอยไปฝังกลบ หรือการนำไปทิ้งทำให้ของเสียอันตรายปนเปื้อนในดิน ถ้ามีการเผาขยะมูลฝอยกลางแจ้งทำให้เกิดควันมีสารพิษทำให้คุณภาพของอากาศเสีย ส่วนมลพิษทางอากาศจากขยะมูลฝอยนั้น อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากมลสารที่มีอยู่ในขยะและพวกแก๊ส หรือไอระเหย ที่สำคัญก็คือกลิ่นเหม็นที่เกิดจากการเน่าเปื่อยและสลายตัวของอินทรีย์สารเป็นส่วนใหญ่

5. ทำให้เกิดการเสี่ยงต่อสุขภาพ

ขยะมูลฝอยที่ทิ้งแล้วและรวบรวมโดยขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะมูลฝอยพวกของเสีย อันตราย ถ้าขาดการจัดการที่เหมาะสม ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนได้ง่าย เช่น โรคทางเดินอาหารที่เกิดจากเชื้อแบคทีเรียที่มีแมลงวันเป็นพาหะ หรือได้รับสารพิษที่มากับของเสียอันตราย

6. เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ

ขยะมูลฝอยปริมาณมาก ๆ ย่อมต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผลกระทบจากขยะมูลฝอยไม่ว่าจะเป็นน้ำเสีย อากาศเสีย ดินปนเปื้อนเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

7. ทำให้ขาดความสวยงาม

การเก็บขนและการกำจัดที่ดีจะช่วยให้ชุมชนเกิดความสวยงาม มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย อันสะท้อนถึงความเจริญและวัฒนธรรมของชุมชน ฉะนั้นหากเก็บขนไม่ดีไม่หมด กำจัดไม่ดี ย่อมก่อให้เกิดความไม่น่าดู ขาดความสวยงาม บ้านเมืองสกปรก และความไม่เป็นระเบียบ ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

สรุป ขยะมูลฝอยจึงเป็นตัวการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เมื่อมีขยะมูลฝอยจำนวนมาก แต่ชุมชนไม่สามารถเก็บขน และกำจัดขยะมูลฝอยได้อย่างหมดจดหรือจัดการขยะมูลฝอยอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ ขยะมูลฝอยจึงก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย แหล่งพาหะนำโรค เหนือราคะและความไม่น่าดู นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหากับระบบทางเดินหายใจ โรคผิวหนังแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงอีกด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

การจัดการมูลฝอยชุมชน เป็นภาระหน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนตำบล วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดการมูลฝอย เพื่อรักษาความสะอาดของชุมชนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งด้าน ดิน น้ำ อากาศและทัศนียภาพโดยทั่ว ๆ ไป เมื่อพูดถึงการจัดการ มักจะคิดในแง่ของธุรกิจทั้งนี้เพราะการจัดการมีจุดเริ่มต้นมาจากการงานธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีขอบข่ายของงานกว้างขวาง ซึ่งในที่นี้ก็คือ การจัดการในความหมายเชิงการบริหารจัดการ โดยสรุปนักวิชาการทางการบริการจัดการ ได้ให้ความหมายไว้ว่าการจัดการ หมายถึง กระบวนการในการวางแผน การจัดองค์การ และการใช้ทรัพยากรขององค์การ อันได้แก่ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ขององค์การ (ปราณี พรหมวิเชียร, 2548)

นอกจากนี้การจัดการขยะมูลฝอย อาจพิจารณาในความหมายของการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนโดยองค์การ ซึ่งก่อนที่จะได้กล่าวถึงวิธีการจัดการขยะมูลฝอย ผู้เขียนได้ทบทวนนิยามของคำว่า ขยะมูลฝอย และการแบ่งประเภทของขยะมูลฝอยซึ่งผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการวิจัยครั้งนี้

1. ความหมายของขยะมูลฝอย

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น ๆ

สมทิพย์ คำนริธวิรัช (2541) ได้ให้ความหมายของมูลฝอยว่า หมายถึง วัสดุเหลือใช้ที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์หรือกระบวนการผลิตทางเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม เช่น มูลฝอยในชุมชน มูลฝอยหรือของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม มูลฝอยติดเชื้อ เป็นต้น การให้ความหมายของสมทิพย์ คำนริธวิรัช เป็นการให้นิยามที่ทำให้ทราบถึงแหล่งที่มาของมูลฝอยที่แบ่งอยู่ในนิยามด้วย แต่ความหมายของ ขยะมูลฝอย มูลฝอย หรือของเสียเชิงที่ได้รับการยึดถือเป็นทางการ ส่วนใหญ่มักใช้ที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ โดยในนิยามนี้จะระบุให้เห็นประเภทของมูลฝอยอยู่ด้วย

ดังนั้นในทางวิชาการจะใช้คำว่า “มูลฝอย” หรือ “ขยะมูลฝอย” (Refuse or Solid Waste) หมายถึง ของเสีย หรือบรรดาสิ่งของที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ส่วนใหญ่เป็นของแข็ง รวมถึงถัง ซากสัตว์ มูลสัตว์ ฝุ่นละออง และเศษวัตถุที่ทิ้งแล้วจากบ้านเรือน ที่พักอาศัย สถานที่ต่าง ๆ แม้มูลฝอยจะถูกใช้ เป็นคำที่เป็นทางการ แต่เนื่องจากเป็นคำที่มีความหมาย กว้างขวางทำให้มีผู้ใช้คำอื่น ๆ แทนคำว่ามูลฝอยเป็นอันมาก อาทิคำว่า ขยะ ขยะมูลฝอย หยากเยื่อ กากของเสีย สิ่งปฏิกูล แต่โดยทั่วไปชาวบ้านไม่ใช้คำว่า

มูลฝอยเหมือนทางราชการแต่จะใช้คำว่า ขยะ แทน (สมนึก ชัชวาลย์, 2544) จากความหมายของขยะมูลฝอยดังกล่าวเป็นการให้คำจำกัดความหรือนิยามทางด้านสาธารณสุข

จากการศึกษาความหมายของขยะมูลฝอย ผู้เขียนสรุปได้ว่า หมายถึง เศษสิ่งของใด ๆ ที่เหลือจากการอุปโภค บริโภคที่เกิดขึ้นในครัวเรือนและชุมชน ซึ่งมี เศษอาหาร เศษผัก กระดาษ และพลาสติกเป็นส่วนประกอบหลัก หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในท้องถิ่น คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องจัดการหรือปฏิบัติในการดำเนินการแก้ปัญหาโดยคำนึงถึงหลักสุขภาพิบาล และคุณค่าหรือประโยชน์ใช้สอยร่วมด้วย

แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

วิชาญ วงศ์วิวัฒน์ (อ้างถึงในอารีย์ วงศ์เกษม, 2542 : 27) ได้สรุปการบริหารจัดการขยะมูลฝอยไว้ว่า การบริหารระบบการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง การบริหารระดับจัดการขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย คือ สามารถเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยไปกำจัดอย่างถูกหลักวิชาการได้ประมาณร้อยละ 90 ของขยะที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดและไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หรือมีผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด การบริหารดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดการองค์การ การจัดบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี

1. การวางแผน มีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การวางแผน คือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic Attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุด สำหรับอนาคตเพื่อให้องค์การบรรลุที่ปรารถนา การวางแผนประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการด้วยกัน คือ

1.1 การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การผู้วางแผน จะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสัมฤทธิ์ผล หลักการนี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติขององค์การธุรกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันในองค์การบรรลุเป้าหมายหรือประสบความสำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกอย่างจริงจัง

1.2 การวางแผนเป็นอันดับแรกของกระบวนการจัดการ ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นอื่น ทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

1.3 การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน การวางแผนเป็นงานของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารในระดับ

ที่ต่างกันต่างก็มีความรับผิดชอบควบคุมให้งานที่ตนกระทำอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ฉะนั้น การวางแผนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

1.4 ประสิทธิภาพของแผนงาน ผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการวางแผน ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า เช่น การใช้เวลา เงิน เครื่องมือ แรงงาน และการบริหารที่ดีสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกในองค์กร

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคือเป็นแผนพัฒนาระยะยาวและแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องทบทวนและจัดทำทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการจัดโครงสร้างขององค์การ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมติของสภาเทศบาล และมีพนักงาน ลูกจ้างเทศบาลเป็นผู้ปฏิบัติงาน

3. การจัดบุคลากร (Staffing) เป็นการจัดการเกี่ยวกับบุคคลที่ปฏิบัติงานประจำของเทศบาล นับตั้งแต่การวางแผนอัตราากำลัง การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การกำหนดระเบียบปฏิบัติการดูแลและบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายของเทศบาล

4. งบประมาณ (Budgeting) การดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาล เป็นวิธีการที่ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะคล้ายการเงินของกระทรวงการคลัง หรือท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการตรวจสอบและป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อเป็นการให้คุณให้โทษแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ผู้ที่มีหน้าที่ที่ดำเนินการรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ คือ ปลัดเทศบาล จะเป็นผู้ที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน สภาพปัญหาที่เป็นปัจจุบันของเทศบาลแล้วสรุปเสนอเพื่อนำเข้าที่ประชุมของสภาเทศบาลเพื่อปรับปรุงแก้ไขและกำหนดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามกรอบที่ได้วางแผนไว้

5. เทคโนโลยี (Technology) คือ อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องจักร เครื่องยนต์ ที่ใช้ในการจัดการขยะมูลฝอย และในรูปแบบของโรงงานที่ใช้เครื่องจักรกลกำจัดขยะมูลฝอย ได้แก่ รถเก็บขนขยะมูลฝอย รถอัดขยะมูลฝอย รถดูดฝุ่นดินตะขาบ รถขุดหน้าดินคักหลัง เตาเผาขยะประเภทต่าง ๆ โรงงานแยกขยะมูลฝอย เรือเก็บขนขยะมูลฝอย โรงงานกำจัดขยะที่สามารถนำพลังงานความร้อนจากการเผาขยะมาผลิตกระแสไฟฟ้า โรงงานคัดแยกขยะมูลฝอย โรงงานทำปุ๋ยจากขยะมูลฝอย ฯลฯ เทคโนโลยีเหล่านี้มีราคาค่อนข้างสูงหรือการลงทุนสูงมาก ดังนั้น การเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม

ปริมาณขยะมูลฝอย ปัญหาเร่งด่วน รวมถึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ มาควบคุมการทำงานของเครื่องจักรและการดูแลบำรุงรักษาอย่างถูกต้อง

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2538) ได้อธิบายถึง การจัดการขยะว่าประกอบด้วย 4 ขั้นตอน

1. การเก็บรวบรวม (Storage and Collection) เป็นการนำเอาขยะที่เหลือทิ้งจากกิจกรรมภายในครัวเรือน สถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ มาเก็บรวบรวมไว้เพื่อนำไปกำจัด หรือรอที่จะลำเลียงนำไปกำจัดต่อไป เริ่มตั้งแต่การเก็บขยะมูลฝอยใส่ไว้ในภาชนะไปจนถึงการรวบรวมขยะมูลฝอยจากแหล่งต่าง ๆ แล้วนำไปใส่ไว้ในยานพาหนะ เพื่อที่จะขนถ่ายต่อไปยังแหล่งกำจัดหรือประโยชน์อื่น ๆ แล้วแต่กรณี การเก็บรวบรวมขยะของที่อยู่อาศัยในชุมชนเมืองจะแตกต่างจากชนบท ในชุมชนเมืองส่วนมากจะมีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดขยะ จึงสร้างที่เก็บรวบรวมขยะ เช่น ถังขยะไว้ตามจุดต่าง ๆ ส่วนตามชนบทเป็นหน้าที่ของแต่ละครัวเรือนในการเก็บรวบรวมขยะ โดยทั่วไปมี 3 ระบบ คือ

1.1 ระบบถังเดียว หมายถึง การรวบรวมขยะทุกประเภทใส่ไว้ในถังใบเดียวกัน ปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบนี้

1.2 ระบบ 2 ถัง หมายถึง การรวบรวมขยะคัดแยกเป็น 2 ประเภท ใส่อย่างละถัง คือ ขยะเปียกใส่ไว้ถังหนึ่ง และขยะแห้งใส่อีกถังหนึ่ง

1.3 ระบบ 3 ถัง หมายถึง การรวบรวมขยะคัดแยกเป็น 3 ประเภท คือ แยกออกเป็น ขยะเปียก ขยะแห้ง และขยะอันตรายหรือขยะติดเชื้อ ใส่แยกอย่างละถัง แล้วนำไปกำจัดเฉพาะวิธีตามความเหมาะสมต่อไป

2. การขนลำเลียง (Transportation) เป็นขั้นตอนในการเอาขยะที่ประชาชนนำมาจากอาคารที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน มาใส่ไว้ที่ถังหน้าบ้านหรือที่พนักงานเก็บความสะอาดนำมารวบรวมไว้เพื่อนำไปกำจัดต่อไป การขนลำเลียงขยะไปกำจัดมีอยู่หลายวิธีคือ การใช้แรงงานคน ใช้รถยนต์ขนขยะต่อไป

2.1 การใช้แรงงานคนสำหรับขนขยะไปกำจัด เป็นวิธีที่ใช้ตามชนบทที่ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการขยะ โดยมากเป็นหน้าที่ของบุคคลในบ้านหรือที่ทำงานนั้น ๆ

2.2 การใช้รถยนต์เหมาะสมสำหรับชุมชนเมืองที่มีคนอาศัยอยู่หนาแน่น รถขนลำเลียงจะต้องมีที่ใส่ขยะที่ทนทานไม่รั่วน้ำ มีกระบะสูงมีฝาปิดเพื่อป้องกันขยะปลิวออกเมื่อรถแล่น ถ้าไม่มีฝาปิดจะต้องมีแห หรือตาข่ายคลุมแทน ลักษณะการลำเลียงขยะในชุมชนเมืองจะมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าชนบท เนื่องจากความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย เส้นทางลำเลียงสู่สถานที่กำจัด เป็นต้น

3. การแปรรูป (Processing) เป็นวิธีการที่จะทำให้ขยะมูลฝอยสะดวกแก่การเก็บขนหรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น การแปรรูปนี้อาจทำได้โดยการบดอัดให้เป็นก้อนหรือการคัดแยกเอาส่วนที่ใช้ประโยชน์ได้นำไปทั้งทางตรงและทางอ้อม

4. การกำจัดขยะ (Disposal) เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ทำให้ขยะหมดไปจนไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อมลภาวะและสุขภาพของประชาชนต่อไป รวมทั้งสามารถนำผลพลอยได้จากการกำจัดขยะมาใช้ประโยชน์ต่อไป การกำจัดขยะมีหลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป ดังนี้

4.1 การเททิ้ง มี 2 วิธี คือ

4.1.1 การเททิ้งบนผิวดิน (Dumping on Land) ตามที่กลุ่มเพื่อปล่อยให้เกิดการย่อยสลายเองตามธรรมชาติเป็นวิธีการที่ง่าย ไม่ต้องใช้เทคนิคหรือวิชาการ กำจัดขยะได้ทุกชนิดช่วยถมที่ลุ่มทำให้บริเวณนั้นอุดมสมบูรณ์ เนื่องจากมีปุ๋ยที่เกิดจากการย่อยสลายของขยะ แต่มีข้อเสียคือต้องใช้พื้นที่มากหมดความสวยงาม มีปัญหาด้านกลิ่น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงวันและสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรค ไม่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง เพราะทำให้น้ำผิวดิน หรือน้ำใต้ดินสกปรกได้

4.1.2 การเททิ้งลงทะเล (Dumping to Sea) เป็นการขนถ่ายขยะด้วยเรือนำไปเททิ้งลงทะเล เหมาะสำหรับชุมชนที่อยู่ใกล้ทะเล เป็นวิธีการที่ง่าย ต้นทุนต่ำ กำจัดขยะได้ทุกประเภทไม่มีปัญหาเรื่องกลิ่น แต่ปัจจุบันไม่นิยมใช้เนื่องจากทำให้ระบบนิเวศน์ในทะเลเสียหาย เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ โดยเฉพาะขยะที่เป็นกากน้ำมัน กากของเสียอันตราย ทำลายความสวยงามของแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล นอกจากนี้ขยะอาจกลับมาสู่ฝั่งเนื่องจากคลื่นและลัดพัฒนา

4.2 การฝังในดิน มี 2 วิธี คือ

4.2.1 การฝังทั่วไป เป็นการนำขยะไปฝังในหลุมที่ขุดไว้แล้วอัดให้แน่นหรือจุดไฟฟ้า เมื่อขยะเต็มหลุมให้ใช้ดินกลบและกระทุ้งให้แน่น ใช้กับขยะทุกชนิดโดยเฉพาะขยะอันตรายข้อจำกัดคือต้องใช้พื้นที่มากและใช้กับบริเวณน้ำท่วมไม่ถึง หากฝังไม่ดีสัตว์บางประเภทอาจคุ้ยเขี่ยขึ้นมาทำให้เกิดความสกปรกได้

4.2.2 การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) ลักษณะคล้ายกับการเททิ้งหรือการฝังทั่วไป แต่ถูกสุขลักษณะมากกว่าเพราะมีการจัดเตรียมสถานที่ไว้ โดยอาจขุดเป็นหลุมหรือไม่ก็ได้ แล้วนำขยะมาเทกองไว้บนพื้นดินนั้น ใช้เครื่องจักรเกลี่ยแล้วกดให้ยุบตัวและแน่น จากนั้นใช้ดินบดอัดให้แน่น วันต่อมาก็นำขยะมาบดอัดและใช้ดินกลบอีก ทำเป็นชั้นสลับกันไปเพื่อป้องกันกลิ่น สัตว์นำโรค การชะล้างของน้ำ เหตุรำคาญอื่น ๆ ตลอดจนการยุบตัวของดิน ขยะจะถูกย่อยสลายโดยจุลินทรีย์ตามธรรมชาติ กระบวนการย่อยสลายนี้ไม่ใช่อากาศจึงต้องทำที่ระบายแก๊สไว้ด้วยการกำจัดขยะวิธีนี้สามารถกำจัดขยะได้ทุกชนิด ไม่มีปัญหาเหตุรำคาญ สามารถนำพื้นที่ภายหลังจากที่ฝังเต็มมาแล้วใช้ประโยชน์ได้ เช่น สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น แต่วิธีนี้มีข้อเสียคือ ลงทุนสูง ต้องใช้

อุปกรณ์ต่าง ๆ และใช้พื้นที่มาก หรืออาจทำให้เกิดความปนเปื้อนของมลพิษสู่ น้ำใต้ดินได้ ปัจจุบันมีบางแห่งได้กรูกันน้ำซึมลงรูตาใต้ดิน ด้วยผ้าพลาสติกพิเศษ

4.3 การเลี้ยงสัตว์ (Hog Feeding) เป็นการนำเอาขยะเปียกบางประเภท เช่น เศษอาหาร เศษพืช ผัก ซากสัตว์ ไปใช้เลี้ยงสัตว์ เป็นวิธีที่ไม่ยุ่งยาก แต่เหมาะสำหรับขยะบางประเภทเท่านั้น นอกจากนี้ส่วนที่เหลือจากสัตว์กินจะทำให้เกิดความสะดวกสกปรกมีกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของแมลงซึ่งเป็นพาหะนำโรคได้

4.4 การเผา มี 2 วิธี คือ

4.4.1 การเผากลางแจ้ง (Open Burning) เป็นการนำขยะมาเผาบริเวณผิวดินกลางแจ้ง เป็นวิธีที่นิยมกันทั่วไปตามพื้นที่ชนบท เหมาะสำหรับขยะแห้งและไหม้ไฟได้ แต่อาจก่อให้เกิดกลิ่นและควัน การฟุ้งกระจายของเถ้าถ่านและเกิดอุบัติเหตุได้

4.4.2 การเผาในเตาเผา (Incineration) เป็นการนำขยะมาเผาในเตาที่ทำขึ้นพิเศษสำหรับเผาขยะ โดยเฉพาะการใช้น้ำมัน ไม้หรือถ่านเป็นเชื้อเพลิงช่วยในการเผา โดยใช้ความร้อนสูงและทำให้เกิดการเผาไหม้ที่สมบูรณ์ (Complete Combustion) โดยผลที่ได้จากการเผานอกจากจะเหลือเถ้าถ่านซึ่งมีปริมาณน้อยแล้วยังเกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ น้ำ และก๊าซอื่นๆ ปะปนออกมากับอากาศเสีย ซึ่งทั้งนี้ขึ้นกับชนิดของขยะที่นำเข้ามาเผา เหมาะสำหรับขยะแห้งที่ไหม้ไฟได้และสถานที่ที่ไม่มีพื้นที่กำจัดขยะ สามารถนำความร้อนที่ได้จากการเผาไหม้ ไปใช้ประโยชน์ได้ สามารถฆ่าเชื้อโรคหรือสิ่งมีชีวิตในขยะได้ เถ้าถ่านที่ได้สามารถนำไปถมที่หรือทำปุ๋ยได้ แต่เป็นการลงทุนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานสูง กลิ่นและควันทำให้เกิดความรำคาญได้ ปัจจุบันมีการผลิตเตาเผาขยะสำเร็จรูปที่มีขนาดพอเหมาะ มีประสิทธิภาพในการเผาขยะเกือบทุกชนิดได้ แต่เนื่องจากต้นทุนสูงจึงเหมาะสำหรับกำจัดขยะติดเชื้อและขยะอันตราย

4.5 การสกัด (Extract) เป็นการนำขยะเปียกมาสกัดเพื่อเอาไขมันหรือโปรตีน โดยใช้ความร้อนความดันและตัวทำละลายเข้าช่วย วิธีนี้เหมาะสำหรับการกำจัดซากสัตว์ ประโยชน์ที่ได้คือไขมันและโปรตีนที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

4.6 การบด (Grind) เป็นการนำมาบดให้ละเอียด แล้วปล่อยลงไปกับน้ำโสโครกใช้สำหรับขยะเปียกเท่านั้น เหมาะสำหรับพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย เครื่องบดขยะประจำบ้านซึ่งมีราคาแพง

4.7 การหมักทำปุ๋ย (Composting) เป็นการนำขยะที่ย่อยสลายได้ ไปกำจัดโดยใช้แบคทีเรียที่มีอยู่ในธรรมชาติมาย่อยสลายขยะ ทำให้ขยะถูกเปลี่ยนจากอินทรีย์สารมาเป็นอนินทรีย์สารซึ่งมีคุณสมบัติที่ดีในการทำปุ๋ยเป็นวิธีที่แพร่หลายมาก โดยเฉพาะประเทศที่ต้องการใช้ปุ๋ยเพื่อการกสิกรรมในทางปฏิบัตินั้นใช้มูลสัตว์หรือกากของเหลือจากสิ่งปฏิกูลหรือปุ๋ยเคมีผสมกับขยะเพื่อเป็นตัวเร่งปฏิกิริยา และอาจมีการพลิกขยะกลับบ่อย ๆ เพื่อให้ออกซิเจนแก่แบคทีเรียเพื่อนำไปใช้ในการย่อยสลาย

ซึ่งเกิดจากการย่อยสลายได้เร็วขึ้นและสมบูรณ์เป็นปุ๋ยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป วิธีนี้เหมาะกับการกำจัดขยะที่สามารถย่อยสลายได้เท่านั้นและอาจมีกลิ่นจากการหมักได้ การหมักทำปุ๋ยเป็นการย่อยสลายอินทรีย์สาร โดยอาศัยขบวนการทางชีววิทยาของจุลินทรีย์ ย่อยสลายอินทรีย์สารให้ได้แร่ธาตุที่ค่อนข้างคงรูป ซึ่งมีคุณค่าใช้ในการปรับปรุงคุณภาพดิน การหมักทำปุ๋ยสามารถทำได้ 2 วิธีคือ

4.7.1 การหมักแบบใช้ออกซิเจน (Aerobic Decomposition) ผลผลิตของขบวนการนี้จะได้ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และน้ำ

4.7.2 การหมักแบบไม่ใช้ออกซิเจน (Anaerobic Decomposition) ผลผลิตของขบวนการนี้จะได้ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน แอมโมเนีย และก๊าซไข่เน่า

ขั้นตอนในการหมักทำปุ๋ย ต้องมีการคัดแยกมูลฝอยที่ย่อยสลายไม่ได้ออกก่อน จากนั้นทำการบดให้ขนาดของมูลฝอยเล็กลง แล้วจึงลำเลียงเข้าสู่ขบวนการหมัก สำหรับการหมักแบบไม่ใช้ออกซิเจน ปัจจุบันยังไม่เป็นที่นิยมนัก แต่สภาวะการหมักแบบนี้เป็นสภาวะปกติในชั้นมูลฝอยที่ได้รับการกำจัดโดยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล

4.8 การหมักทำแก๊สชีวภาพ (Biogas) เป็นการนำขยะจากมูลสัตว์ เศษอาหาร เศษพืชบางชนิดที่มีอินทรีย์สูงและย่อยสลายง่าย มาหมักในสภาวะที่ไม่มีอากาศจนเกิดก๊าซมีเทนขึ้น สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการหุงต้มอาหาร ให้แสงสว่าง ส่วนกากที่ย่อยสลายแล้วสามารถตากแห้งและนำมาใช้ทำปุ๋ยพืชได้ ข้อเสียของวิธีนี้คือ ต้องมีทุนในการก่อสร้างบ่อหมัก และมีความรู้ในการดูแล

4.9 การนำขยะมาใช้ใหม่ (Recycle) เป็นวิธีการนำเอาของเสีย ที่ผ่านการใช้แล้ว กลับมาใช้ใหม่ที่อาจเหมือนเดิมหรือไม่เหมือนเดิมก็ได้ เป็นที่นิยมกันมากในปัจจุบันเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติหายากขึ้น ดังนั้นขยะบางชนิดนำกลับมาใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ เช่น ของใช้แล้วจากภาคอุตสาหกรรมแปรรูปนำกลับมาใช้อีก ได้แก่ กระดาษ แก้ว กรวด อลูมิเนียม และพลาสติก การแปรรูปของใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่เป็นหนึ่งในวิธีการลดขยะ ลดมลพิษให้กับสภาพแวดล้อม ลดการใช้พลังงาน และลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของโลกไม่ให้ถูกนำมาใช้สิ้นเปลืองมากเกินไป วิธีนี้เป็นการเสริมให้การกำจัดขยะโดยวิธีอื่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ยกเว้นขยะอันตรายที่ไม่ควรนำมาใช้กับวิธีนี้ การแปรรูปของใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่มี 4 ขั้นตอน ได้แก่ การเก็บรวบรวม การแยกประเภทวัสดุแต่ละชนิดออกจากกัน การผลิตหรือการปรับปรุง และสุดท้ายคือการนำมาใช้ประโยชน์ ในขั้นตอนการผลิตหรือปรับปรุงนั้น วัสดุที่ต่างชนิดกันจะมีกรรมวิธีในการผลิตแตกต่างกัน ต้องแยกประเภทออกจากกัน เมื่อผ่านขั้นตอนการผลิตแล้วของเสียที่ใช้แล้วเหล่านี้จะกลายมาอยู่ในรูปของผลิตภัณฑ์ใหม่ จากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนในการนำมาใช้ประโยชน์ ผลิตภัณฑ์รีไซเคิลจึงสามารถสังเกตได้จากเครื่องหมายที่ประทับไว้บนผลิตภัณฑ์ที่ผลิตทุกครั้ง ของที่ใช้แล้วและสามารถนำกลับมาใช้ใหม่

มีหลายชนิดที่นิยมมาก ได้แก่ กระดาษ แก้ว อลูมิเนียม เหล็ก พลาสติก แบตเตอรี่ และสายไฟสายเคเบิลอาหาร และอินทรีย์วัตถุและน้ำมัน

จากการศึกษาของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2542) พบว่า สำหรับประเทศไทยนั้นศักยภาพของวัสดุเหลือใช้ที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้จากมูลฝอยที่เก็บขนได้ ได้กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศมีประมาณร้อยละ 16-34 ของปริมาณมูลฝอยที่เก็บขนได้ แต่มีเพียงร้อยละ 7 หรือประมาณ 2,360 ตันต่อวันเท่านั้น ที่มีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ การนำกลับมาใช้ใหม่จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มคุณภาพให้กับชีวิต เพิ่มคุณค่าให้กับสิ่งแวดล้อม และช่วยถนอมรักษาทรัพยากรธรรมชาติของโลกไว้ได้ดีที่สุดในหนทางหนึ่ง

การแก้ปัญหาขยะมูลฝอย

การแก้ปัญหาขยะมูลฝอยจำเป็นต้องเน้นที่การลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด และในกรณีที่มีการผลิตมูลฝอยที่ออกมาแล้ว ต้องมีการนำเอามูลฝอยนั้นกลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด มีแนวปฏิบัติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. จด-เลิก (Avoid) คือ การงดหรือหลีกเลี่ยงการใช้และการบริโภคที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคโดยตรง เป็นอันตรายต่อผู้อื่นและเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วทิ้งเลย เช่น ซ้อนพลาสติก โฟมบรรจุอาหาร ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น เช่น ยาอันตราย สีสันอาหาร ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ เช่น สเปรย์ทุกชนิดที่ใช้คลอรีนฟลูโอโรคาร์บอนช่วยเพิ่มแรงอัดปั๊มเคมี และกิจกรรมที่ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และสภาพแวดล้อม เช่น การเทขยะลงในแม่น้ำ

2. ลด (Reduce) คือ การลดปริมาณการใช้และการบริโภคบางชนิด เมื่อไม่สามารถงดหรือหลีกเลี่ยงได้ เพื่อชะลอการย่อยหรือของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และยืดอายุการใช้งาน อันได้แก่ ลดปริมาณการใช้ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป เช่น พลังงาน แร่ธาตุ ทรัพยากรที่ทดแทนใหม่ได้ เช่น ไม้ พันธุ์พืช ผลิตภัณฑ์ ที่เมื่อนำมาใช้จะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ ยกต่อการทำลายมีการใช้อย่างแพร่หลายและยังไม่อาจงดหรือเลิกได้ทันที เช่น ขวดแชมพู ขวดน้ำดื่ม ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระบวนการผลิตที่ต้องใช้พลังงานมาก และนำกลับมาใช้ใหม่ได้หลายครั้ง เช่น กระดาษทุกชนิด

3. ใช้แล้วใช้อีก (Reuse) เป็นวิธีนำทรัพยากรและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ กลับมาใช้ใหม่ ในลักษณะเดิม ไม่มีการแปรเปลี่ยนรูปทรงด้วยการหลอม บด แยก ใดๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียพลังงานที่ต้องใช้ในกระบวนการผลิตให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์เหล่านั้น รวมทั้งพลังงานและทรัพยากรที่ต้องใช้ในกระบวนการจัดจำหน่ายทุกขั้นตอนจนถึงมือผู้บริโภค ได้แก่ เสื้อผ้าทุกชนิดซึ่งลดการทิ้งด้วยการจำหน่ายเป็นของใช้แล้ว หรือบริจาคให้แก่ผู้ที่ขาดแคลน หรือนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ ภาชนะบรรจุที่ทำด้วยแก้วหรือวัสดุอื่น ๆ

4. การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เป็นการหมุนเวียนทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ โดยผ่านกระบวนการหลอมละลาย บด อัด ทั้งนี้เพื่อลดการขุดค้นทรัพยากรมาใช้ ลดปริมาณของเสียที่จะถ่ายเทสู่สิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำมาหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้มีดังนี้คือ แก้ว กระจก โลหะ พลาสติก ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดของไฟโรจน์ พรหมสาสน์ และประสutti เหลืองสมานกุล (อ้างถึงใน นัฐกร ชูเกียรติ, 2548) ที่กล่าวถึงกระบวนการจัดการมูลฝอยตามแนวคิดสมัยใหม่มี 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การลดการก่อเกิดมูลฝอย (Reduce) หรือการลดมูลฝอยจากแหล่งที่เกิด (Reduce at Source) มีแนวคิดว่ามีมูลฝอยไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อย ก็ไม่ต้องกำจัดหรือกำจัดน้อย เป็นการป้องกันในเบื้องต้น นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด การเปลี่ยนแปลงของผู้ผลิตด้วยการออกแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิตหรือการใช้วัตถุดิบทดแทนให้เหมาะสมเป็นการลดทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานที่ใช้ ตลอดจนลดปริมาณมูลฝอยลง ซึ่งประหยัดงบประมาณในการกำจัดมูลฝอยที่จะเกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 2 การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (Reuse) คือการนำวัสดุเดิมที่มีอยู่มาใช้ซ้ำอีกครั้งหนึ่งในรูปแบบเดิม หรืออาจนำมาซ่อมแซมเพื่อใช้ประโยชน์อื่น ๆ แก่บุคคลอื่น อาจดำเนินการได้ใน 2 ช่วง คือ

1. ช่วงการผลิต เพื่อให้เหลือเศษหรือของเสียจากวัสดุน้อยที่สุด หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็อาจนำเศษหรือของเสียจากวัสดุนั้นกลับเข้ามาเป็นวัตถุดิบสู่การผลิตใหม่ ซึ่งง่ายได้วัตถุดิบที่ปราศจากสิ่งปนเปื้อน และประหยัดงบประมาณการผลิต

2. ช่วงการนำกลับมาใช้ซ้ำ เพื่อยืดอายุการใช้งานหรือใช้ประโยชน์สูงสุดก่อนทิ้ง เช่น นำขวดแก้วหรือพลาสติกมาบรรจุภัณฑ์ใหม่ หรือนำกระจกมาใช้สองหน้า เป็นต้น เป็นการประหยัดทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานในการผลิต รวมถึงลดการก่อเกิดขยะมูลฝอยลงบางส่วน

ขั้นตอนที่ 3 การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) ต้องแยกวัสดุ ที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำตามขั้นตอนที่ 2 ได้ออกจากมูลฝอย แล้วรวบรวมหรือย่อยสลายวัสดุนั้นมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตใหม่ต่อไป คล้ายกับการนำกลับมาใช้ซ้ำ แต่ต้องนำวัสดุนั้นไปผ่านกระบวนการย่อยสลายวัสดุผสมกับวัตถุดิบ แล้วผ่านกระบวนการผลิตออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ชิ้นใหม่ เช่น นำขวดหรือเศษแก้วมาหลอมและผ่านเครื่องตามกระบวนการผลิตออกมาเป็นขวดแก้วในลักษณะหรือรูปแบบใหม่ เป็นต้น เป็นการหมุนเวียนกลับมาผลิตใหม่ในลักษณะของการย่อยสลายตามกระบวนการธรรมชาติ

ขั้นตอนที่ 4 การฟื้นฟูประโยชน์จากมูลฝอย (Recovery) เป็นการดึงเอาพลังงานจากมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ โดยใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าจากเตาเผาขยะ และเอาก๊าซที่เกิดขึ้นจากการหมักหมมของมูลฝอยในหลุมมาใช้ประโยชน์ การเผาขยะมูลฝอยนี้จะก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศได้

และการสร้างเตาเผาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงนั้น ต้องใช้งบประมาณสูงมากและไม่สามารถทำให้มลภาวะหมดไปได้

ขั้นตอนที่ 5 การกำจัดมูลฝอย (Residue Disposal) เป็นขั้นตอนสุดท้าย เพราะมูลฝอยที่เหลือจากการผ่านขั้นตอนทั้งสี่แล้วจะถูกกำจัดอย่างถูกวิธีให้หมดไปโดยทั่วไปจะใช้วิธีฝังกลบซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการและถูกสุขลักษณะเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของสารพิษหรือสารปนเปื้อนไม่ให้ไปสู่สิ่งแวดล้อมได้

รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยตามทฤษฎีของ Coninck และคณะอธิบายถึงการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยไว้ว่า เทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยได้อย่างแท้จริง แต่การวางแผนการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องผสมผสานเข้ากับเทคโนโลยีแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมปัจจัยพื้นฐานของการจัดการ

ขยะมูลฝอยที่ดีต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)
2. หลักการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)
3. หลักการความรับผิดชอบของประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Responsibility and Citizen Participation)

นอกจากนี้หลักการทั้งสามต้องอยู่บนพื้นฐานการทำงานร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและการตัดสินใจร่วมกันกับนักวางแผน ผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มผลประโยชน์ และผู้ตัดสินใจ เพื่อให้การวางแผนการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ เป็นไปอย่างครอบคลุมในหลายมิติของการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดวงจรของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย ตั้งแต่ขั้นตอนแรกสุด จนถึงขั้นตอนการวางแผนจัดการขยะมูลฝอยร่วมกัน เช่น การทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ การลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะนำไปกำจัด ณ บ่อฝังกลบขยะมูลฝอยเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดและคัดเลือกพื้นที่บ่อกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน การณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจ และตระหนักต่อปัญหาขยะมูลฝอย และเห็นว่าเป็นปัญหาร่วมกันของชุมชน รวมทั้งการวางแผนร่วมกันในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน

การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

สำหรับแนวคิดและหลักการจัดการขยะมูลฝอย มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันทั้งทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนประกอบด้วย

1. การจัดการขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร ซึ่งเป็นการส่งเสริมและพัฒนากิจการจัดการขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบใน 4 ขั้นตอน คือ

1.1 การลดปริมาณขยะมูลฝอย (Reduction) กล่าวคือ ต้องมีการสร้างเสริมจิตสำนึกของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากร พลังงาน และสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงหรือลดการสร้างขยะมูลฝอย

1.2 การนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการ การใช้ซ้ำ (Reuse) การซ่อมแซมกลับมาใช้ใหม่ (Repair) การแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)

1.3 การหลีกเลี่ยงการใช้มูลฝอยอันตรายหรือไม่คุ้มค่า (Rejection) ได้แก่ การไม่ใช้สารเคมีบางชนิดที่กำจัดยากหรือเป็นขยะมูลฝอยอันตราย เช่น โฟม เป็นต้น

1.4 การกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ การนำขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ไม่ได้แล้วนำมากำจัด ซึ่งมีวิธีการกำจัด 3 วิธี คือ การทำปุ๋ย การเผา และการฝังกลบ

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากขยะมูลฝอยเป็นปัญหาร่วมของทุกคนและเป็นปัญหาสังคม ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาขยะมูลฝอย ทั้งในฐานะเป็นผู้สร้างปัญหา และเป็นสมาชิกสังคมที่มีความรับผิดชอบในการเข้าร่วมในการแก้ปัญหา ซึ่งจะมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับการจัดการขยะมูลฝอยในข้อ (1)

3. การใช้หลักการ “ใครสร้างขยะมูลฝอย คนนั้นจ่าย” หรือเรียกกันว่า Polluter Pay Principle : PPP ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายด้วยการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ การเก็บภาษีขยะมูลฝอยเพิ่มจากบริษัทผู้ผลิตสินค้าที่ขยะมูลฝอยปริมาณมาก แต่ลดภาษีแก่บริษัทที่ใช้วัตถุดิบจากวัสดุรีไซเคิล และเก็บภาษีมูลฝอยจากครัวเรือนตามสัดส่วนของปริมาณขยะมูลฝอยที่ครัวเรือนสร้างขึ้นและเก็บในอัตราก้าวหน้า

4. การปลูกจิตสำนึกและค่านิยมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ดี ในการส่งเสริมพฤติกรรมมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยนอกจากนี้การลดปริมาณขยะมูลฝอยโดยวิธีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ต้องอาศัย การคัดแยกขยะมูลฝอย (Waste Separation) ณ แหล่งกำเนิด เป็นปัจจัยสำคัญเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะนำกลับมาใช้ประโยชน์ออกจากขยะมูลฝอยที่จะนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมจากภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเชื่อมโยงกับมิติด้านเศรษฐศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม

สรุปได้ว่า แนวคิดและหลักการจัดการขยะมูลฝอย มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันทั้งทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน คือ การจัดการขยะมูลฝอย อย่างครบวงจรประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย การใช้หลักการ “ใครสร้างขยะมูลฝอย คนนั้นจ่าย” หรือเรียกกันว่า Polluter Pay Principle : PPP ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายและการปลูก จิตสำนึก และค่านิยมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ และสร้างจิตสำนึกสาธารณะ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอย

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่ง คือ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ของชุมชน นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ภารกิจ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนา ให้มีความสอดคล้องกับยุคสมัย ตามลำดับ จวบจนปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองไว้ด้วย ตามกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจ ที่สำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การทำงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชนให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ยังคงประสบปัญหา และอุปสรรคในหลายประการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่เพียงเกิดขึ้นในประเทศไทย เท่านั้น ในหลายประเทศก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ดังผลการศึกษาดังกล่าว แคมป์เบลล์ (Campbell) กล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ประสบปัญหา ในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยนั้น ส่วนใหญ่ พบว่าได้มีการนำเอาเทคโนโลยีจาก ประเทศตะวันตกเข้ามาโดยไม่มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับ สภาพสังคมของประเทศนั้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานกำจัดขยะมูลฝอยในหลายประการ กล่าวคือ

1. การเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เมือง ระบบการขนส่งขยะมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยหรือบ่อฝังกลบ ขยะมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพ

2. มีข้อจำกัดด้านการติดตามผลกระทบการกำจัดขยะมูลฝอย ไม่ถูกหลักสุขาภิบาลและบ่อยครั้งไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานได้

3. การดำเนินงานกำจัดขยะมูลฝอยระบบกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อและขยะมูลฝอยจากภาคอุตสาหกรรมยังไม่มีประสิทธิภาพ

4. อุปสรรคในการบำรุงรักษาเครื่องจักรและโรงงานไม่เพียงพอ และขาดการบำรุงรักษา

5. มีผลกระทบอย่างชัดเจนต่อความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย และผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณสุขโรคอื่น ๆ เช่น ระบบประปา การจัดการน้ำเสีย เป็นต้นสภาพปัญหาดังกล่าวมีผลมาจากโครงสร้างการบริหาร (Institution Framework) ที่ไม่มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา ขาดทรัพยากรทั้งด้านการเงิน บุคลากร ฯลฯ รวมทั้งมาตรการการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบยังไม่เข้มงวด

นอกจากนี้ แคมเบลล์ (Campbell) ยังกล่าวด้วยว่า หน้าที่สำคัญที่หน่วยงานท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกองจัดการขยะมูลฝอยต้องทำ คือ

1. การร่างมาตรการ แนวทาง ระเบียบ กฎหมายด้านการจัดการขยะมูลฝอย

2. การพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ ในการทำหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย ๆ ได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

3. การวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวด้านการจัดการขยะมูลฝอยอย่างผสมผสาน รวมทั้งการจัดการขยะมูลฝอยติดเชื้อและขยะมูลฝอยอุตสาหกรรม

4. ตรวจสอบติดตามและการบังคับให้การจัดการและการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างเข้มงวด

5. การให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ในรูปแบบของห้องสมุดตามทฤษฎีและหลักการการจัดการขยะมูลฝอยนั้นพบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การลดปริมาณขยะมูลฝอยและการนำเอาวัสดุที่เหลือใช้มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อเป็นการลดวัตถุพิษจากธรรมชาติให้น้อยที่สุด และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดหรือที่เรียกว่า “การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” (Sustainable Development) ซึ่งกระบวนการดังกล่าว นอกจากอาศัยเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้ว ยังต้องมีปัจจัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความรับผิดชอบของสังคมต่อปัญหา สิ่งแวดล้อมเพื่อการแก้ไขปัญหาบรรลุผล ซึ่งแนวคิดในการจัดการขยะมูลฝอยดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นหรือแนวโน้มหลักของประเทศภายใต้บริบทของ การจัดการบริหารจัดการขยะมูลฝอย โดยเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคเอกชน เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการแก้ไขปัญหา รวมทั้ง

สร้างเครือข่ายการทำงานและการประสานการดำเนินงานร่วมกันเพื่อพัฒนาชุมชนให้มีความยั่งยืนและ
น่าอยู่ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2540 : 33- 45)

อดิศักดิ์ ทองไข่มุกต์ และคณะ (2541) ได้เสนอทฤษฎีระบบจัดการมูลฝอย ซึ่งประกอบด้วย
องค์ประกอบ 6 ประการ ได้แก่ การผลิตมูลฝอย (Waste Generation) การเก็บกักและแยกประเภท ณ
แหล่งกำเนิด (Waste Storage and Source Separation) การเก็บขน (Collection) การแปรสภาพและนำ กลับไปใช้
ประโยชน์ (Processing, Transformation and Recycle) การขนถ่ายและขนส่ง (Transfer and Transport)
และการกำจัด (Disposal) องค์ประกอบทั้ง 6 ประการนี้ มีความสัมพันธ์กันและจะต้องมีการดำเนินการ
อย่างเป็นระบบ ครบวงจร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและก่อให้เกิดผลเสียหายน้อยขึ้นจากกิจกรรม
เหล่านั้นน้อยที่สุด ส่วนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ภาคที่ 8 (2541) ได้เสนอแนะการปรับปรุง
ด้านองค์การการบริหารจัดการมูลฝอยโดยเสนอรูปแบบการลงทุนและการบริหารจัดการมูลฝอยที่นิยมใช้
มี 4 วิธี ได้แก่

1. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและบริหารจัดการเองทุกขั้นตอนด้วยตนเอง ตั้งแต่
การลงทุน การบริหาร จัดหาบุคลากร รวมทั้งการจัดเก็บรวบรวมมูลฝอยซึ่งท้องถิ่นสามารถดำเนินการ
ได้เอง หรือจะร่วมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ได้ เช่นเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียงกันอาจจะลงทุนก่อสร้างสถานที่
กำจัดขยะรวมเพื่อให้ใช้ร่วมกัน โดยอาจอยู่ในรูปของ”สหการ” หรือ “บริษัทจำกัด”

2. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ
ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
มาตราที่ 18-20 ที่ระบุว่าในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลใด
ดำเนินการตาม วรรคหนึ่งแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นหรืออาจจะอนุญาตให้
บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดปฏิกูลหรือมูลฝอยนั้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น

- 2.1 การว่าจ้าง (Contract Out) หมายถึง ท้องถิ่นว่าจ้างให้เอกชนมาดำเนินการจัดเก็บ
และ/หรือกำจัดมูลฝอย โดยจ่ายค่าจ้างเป็นการเหมาหรือจ่ายตามหน่วยของงานที่ทำ เช่น คิดค่าจ้าง
ต่อหน่วยน้ำหนัก หรือปริมาตรของมูลฝอยที่จัดเก็บและ/หรือกำจัดได้จริง ซึ่งทั้งสองกรณีมีข้อดีข้อเสีย
ต่างกัน ในกรณีที่เอกชนเสนอค่าจ้างเป็นระบบเหมาจ่ายจะทำให้ทางเทศบาลทราบค่าใช้จ่ายที่แน่นอน
แต่อาจเกิดปัญหาเมื่อเอกชนพยายามลดต้นทุนจนเกิดผลเสียได้ส่วนกรณีที่เป็นการว่าจ้างเฉพาะ
การดำเนินงานตามระบบสัญญาบิลจะไม่ทราบต้นทุน และอาจเกิดการไม่ประหยัด เพราะเอกชนจะมองว่า
เป็นงบประมาณของทางราชการ นอกจากนั้นการว่าจ้างเอกชนเข้าดำเนินการบริหาร ทำให้เทศบาล
ต้องทำการจัดเก็บค่าบริการเอง ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีต่อความรู้สึกรักของผู้ใช้บริการ ข้อพิจารณาที่สำคัญ
ในการคัดเลือกเอกชนเข้าดำเนินโครงการ คือ อัตราค่าจ้างที่ต่ำสุด ข้อเสนอทางเทคนิคที่เหมาะสม
การตรวจสอบมาตรฐาน ความสามารถในการประกอบธุรกิจ หนังสือรับรองเงินประกันต่าง ๆ

2.2 การให้สัมปทาน (Franchise) หมายถึง ท้องถิ่นเป็นเจ้าของโครงการลงทุนทำกิจการเก็บขนหรือกำจัดมูลฝอย และมอบหมายให้เอกชนมีสัมปทานหรือสิทธิบริหาร หรือดำเนินการจัดเก็บและ/หรือกำจัดมูลฝอยที่จัดเก็บในพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ โดยเอกชนสามารถเลือกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้ในอัตราที่ไม่เกินกว่าที่องค์กรส่วนท้องถิ่นกำหนดให้และเอกชนจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ท้องถิ่นเป็นรายปี หรือรายเดือนตามแต่จะได้ตกลงกันโดยมีข้อพิจารณาคุณสมบัติของเอกชนที่สำคัญได้แก่ ค่าตอบแทนที่เทศบาลกำหนดไว้คงที่ราคาประมูลการคิดค่าบริการต่ำที่สุด ข้อเสนอทางเทคนิคที่เหมาะสม ความสามารถในการประกอบธุรกิจ หนังสือรับรอง เงินประกัน

2.3 เอกชนลงทุนและบริหารกิจการเอง วิธีนี้เอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการได้แต่จะต้องติดต่อหาผู้ใช้บริการเอง ซึ่งผู้ใช้บริการอาจเป็นประชาชนทั่วไปหรือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2.4 หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และเอกชนร่วมลงทุนและบริหารจัดการโดยการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยส่วนราชการจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนซึ่งวิธีการส่วนราชการที่จะลงทุนร่วมกับเอกชนอาจจะมี 1 แห่งหรือหลายแห่งเข้าร่วมทุนกัน เนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่อาจให้ผลตอบแทนในเชิงธุรกิจสูง แต่เป็นโครงการที่มีประโยชน์ หากสามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้จะเป็นผลดี เนื่องจากการร่วมลงทุนกันจะเป็นการลดจุดอ่อนและเสริมศักยภาพของโครงการได้ดีขึ้น โดยแต่ละฝ่ายต้องพยายามสนับสนุนตามบทบาทหน้าที่ของตนเองให้มากที่สุดและร่วมดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีขอบเขตของการพิจารณาการทำข้อตกลงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ สัดส่วนการลงทุน การแบ่งผลประโยชน์ การบริหารโครงการ การดำเนินการระบบกำจัดของเสีย บทบาทหน้าที่ของเทศบาลในการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับการจัดเก็บค่าบริการ การตรวจสอบมาตรฐาน เป็นต้น

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย รักษาความสะอาด ความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบ โดยจัดให้มีกอง/ส่วนที่ทำหน้าที่ในการดูแลในงานการรวบรวมขยะมูลฝอย การเก็บขนขยะมูลฝอย การกำจัดขยะมูลฝอย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณเป็นของตนเองเป็นนิติบุคคล สามารถจัดหารายได้ได้เองและเบิกจ่ายเองภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ธนาคารโลกให้คำนิยามว่า คือ “การดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างเปิดเผย คาดเคาได้ และเห็นแจ้ง (คือกระบวนการที่โปร่งใส) การมีระบบราชการ (Bureaucracy) ที่สำคัญในจิตวิญญาณแห่งอาชีพ การมีรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง (Accountability) และมีประชาสังคม (Civil Society) ที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และทั้งหมดนี้เคารพต่อการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในขณะที่ UNDP (United Nations Development Programmer) ได้ให้ความหมายว่า คือ “เป็นการแบ่งปันและการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาของส่วนรวม การจัดการปกครองที่ดีจะมีลักษณะของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง การปกครองโดยหลักนิติธรรม ความมีประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรม” ความเคลื่อนไหว ดันตัว การยอมรับในหลักการและเหตุผลของแนวความคิดเรื่องดังกล่าว ได้มีผลทำให้มีความเคลื่อนไหว ในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน และส่งผลทำให้ภาครัฐ อันได้แก่ รัฐบาล และ ภาคราชการ จะต้องจัดให้มีการปรับปรุงการดำเนินงานตามกรอบแนวทางการจัดการปกครอง เพื่อให้ การใช้อำนาจจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ของประเทศเกิดประ โยชน์สูงสุด โดยจะต้องมีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหมายถึงมีการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรของประเทศในทุก ๆ ระดับ อย่างมีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมจากผู้ที่มิพ้นเกี่ยวข้อง (Stakeholders) มีประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรม ภายใต้หลักนิติธรรมที่เน้นการปกครองอย่างเสมอภาคโดยกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ, 2549 : 13)

การบริหารและการจัดการท้องถิ่น

การบริหารและการจัดการ (Administration and Management) เป็นคำที่นักวิชาการหลายสาขานิยมใช้พูดและเขียน เพื่อสื่อความหมายให้ผู้ฟังและผู้อ่านเข้าใจอย่างกว้างขวาง โดยภาพรวม การบริหาร และการจัดการ หมายถึง กิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยหลักการคำว่า “การบริหาร” ใช้ในการบริหารระดับสูงโดยเน้นหนักการกำหนดนโยบายที่สำคัญและกำหนดแผนซึ่งเป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ส่วนคำว่า “การจัดการ” เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนที่วางไว้ ซึ่งนิยมใช้สำหรับการจัดการธุรกิจ (ทวิ มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวดี, 2547 : 63)

สมชาย วรวิทย์ (2546 : 20) กล่าวว่า มีคำสองคำที่ใช้ในความหมายเดียวกัน คือ คำว่า การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) การบริหารใช้ในการบริหารระดับสูง หน้าที่เน้นหนัก ที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) เป็นคำที่นิยมใช้ใน

การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่ได้วางไว้) ส่วนการจัดการ นิยมใช้สำหรับการจัดการธุรกิจ (Business Management)

นอกจากนั้นได้มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า การบริหาร ไว้ดังนี้

พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 3) กล่าวว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะ และกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอน โดยอาศัยความร่วมมือแรง ร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังในด้านความเจริญก้าวหน้า ในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมชาย วรารักษ์ (2546 : 20) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการทางสังคมซึ่งพิจารณาได้ เป็น 3 ทาง คือ

1. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
2. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบ และ เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย
3. ทางปฏิบัติการ เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลต่อบุคคล กำลังมีปฏิสัมพันธ์หรือร่วมทำปฏิกิริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหาร คือ กระบวนการทางสังคมของบุคคลที่ทำหน้าที่วางแผนการจัด องค์กร จัดคนเข้าทำงาน สั่งการ และควบคุมการทำงานให้กิจกรรมขององค์กรดำเนินไปตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบของการบริหาร (Management Component)

การบริหารจัดการ จำเป็นต้องมีปัจจัยหรือทรัพยากรพื้นฐานที่จะทำให้การบริหาร มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. เป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหารองค์กร ผู้บริหารจะต้องมี การกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานอย่างชัดเจน
2. ปัจจัยการบริหาร (Factor of Management) ที่สำคัญได้แก่
 - 2.1 คน (Man)
 - 2.2 เงิน (Money)
 - 2.3 วัสดุ (Material)
 - 2.4 เครื่องจักร (Machine)
3. ลักษณะของการบริหาร (Management Style) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

หน้าที่ของการบริหาร

กลุคิก (Gulick, 1973 อ้างถึงในสมชาย วรารักษ์, 2546 : 21-22) ได้จำแนกหน้าที่ของการจัดการ (Function of Management) ที่เรียกว่า การจัดการแบบ POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้

P = Planning การวางแผน หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติงานขององค์การไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้างและอย่างไร เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

O = Organizing การจัดองค์การ หมายถึง การกำหนดโครงสร้างขององค์การ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน การกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ของงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน

S = Staffing การจัดตัวบุคคล หมายถึง การบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ ขององค์การ ได้แก่ การวิเคราะห์อัตรากำลัง การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคคล การบำรุงรักษามูลค่าให้มีประสิทธิภาพ

D = Directing การอำนวยการ หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารองค์การ ในการตัดสินใจ การควบคุมบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงาน

Co = Coordinating การประสานงาน หมายถึง การติดต่อประสานงานที่เชื่อมโยงงานของทุกคน ทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้งานดำเนินไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

R = Reporting การรายงาน หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การได้ทราบความเคลื่อนไหว และความเป็นไปของหน่วยงาน

B = Budgeting การงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงานงบประมาณ การทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบด้านการเงินและทรัพย์สินขององค์การ

ทวิ มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ (2546 : 150) ได้กล่าวถึง วงจรเดมมิ่ง (Deming Cycle) หรือวงจรชีวฮาร์ต (Shewhart Circle) หรือที่เรียกว่า วงจร PDCA ซึ่งชีวฮาร์ตเป็นผู้คิดวงจรนี้ขึ้น โดยมีเดมมิ่งเป็นคนเผยแพร่ให้รู้จักกันอย่างแพร่หลาย เป็นวงจรบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันดังนี้

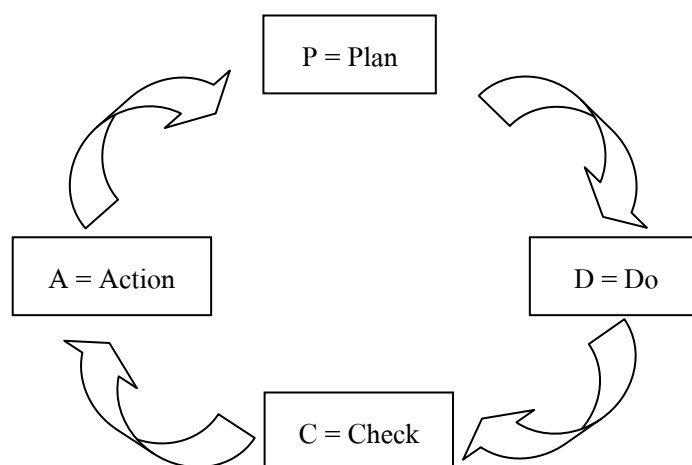
P = Plan หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ และการตั้งเป้าหมายขององค์การในการวางแผนการดำเนินงานว่าจะดำเนินงานอะไร และวิธีใดบ้าง เป็นต้น

D = Do หมายถึง การลงมือปฏิบัติตามแผนที่ได้กำหนดไว้

C = Check หมายถึง การตรวจสอบความก้าวหน้าของผลการปฏิบัติงาน และการทบทวนข้อบกพร่องต่าง ๆ ว่าได้ผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่

A = Action หมายถึง หาแนวทางปรับปรุง แก้ไข และจัดทำมาตรฐานในส่วนที่ปฏิบัติให้ได้ผลดีตลอดจนการกำหนดแนวทางในการปรับปรุง

ภาพที่ 2.1 วงจร PDCA



(ทวี มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ, 2546 : 151)

ในการทำงานขององค์กรเมื่อฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการดำเนินงานแล้ว ต่อจากนั้นก็มีความรับผิดชอบของพนักงานระดับปฏิบัติการที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติ โดยการใช้วงจร PDCA ในการปฏิบัติงาน วิธีนี้พนักงานทุกคนจะมีส่วนร่วมในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ การวางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบแก้ไข ปรับปรุง การปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนของวงจร PDCA มีข้อควรพิจารณา คือ (ทวี มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ, 2546 : 151)

1. วงจร PDCA เป็นการเริ่มสิ่งใหม่ ๆ โดยเริ่มการทดลองในขอบข่ายที่กำหนดก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ ต้องมีการทบทวน แก้ไขข้อผิดพลาดจนกว่าจะได้ผลดีและเป็นที่ยอมรับขององค์กรมาตรฐาน เพื่อการขยายผลในการดำเนินงาน
2. ต้องมีการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้รู้ถึงขั้นตอนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะระหว่างผู้วางแผนกับผู้ปฏิบัติ
3. การกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสม องค์กรจะต้องใช้ข้อมูลที่แท้จริงใน การกำหนดเป้าหมาย จากนั้นจึงจัดเป็นมาตรฐานการดำเนินงานต่อไป ซึ่งจะทำให้ การปรับปรุงมีประสิทธิภาพและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
4. การกำหนดเป้าหมายของแผนในครั้งต่อไป ต้องมีผลที่ดีขึ้นมากกว่าเดิม โดยต้องพิจารณาจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

PDCA มีลักษณะโครงสร้างไม่ถึงกับสลับซับซ้อนมากนัก แต่ในการปฏิบัติจริง องค์กรมักจะขาดความสนใจในการนำวงจร PDCA มาใช้ ส่วนมากมักจะลงมือปฏิบัติโดยปราศจากการวางแผน

และเมื่อลงมือปฏิบัติก็ไม่มีตรวจสอบหรือประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา จึงทำให้ไม่มีการป้องกันแก้ไขหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินการครั้งต่อไป ในการดำเนินการถ้าไม่มีขั้นตอนการตรวจสอบก็อาจจะต้องเริ่มต้นใหม่

ในการขับเคลื่อนวงจร PDCA ให้หมุนไปนั้น องค์กรไม่จำเป็นต้องเริ่มที่ P เสมอไป ก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและการใช้งานของแต่ละขั้นตอนอย่างละเอียด องค์กรจะต้องวิเคราะห์ว่า ควรเริ่มที่ขั้นไหน ก็จะเหมาะสมกับสถานการณ์ วงจร PDCA นี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้แม้แต่ในชีวิตประจำวันของทุกคนซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์มาก

ฟาโยล (Fayol, 1929 อ้างถึงในทวิ มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัตติ, 2547 : 63) กล่าวถึง การบริหารหรือการจัดการว่า เป็นกระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์กร (Organizing)
3. การชักนำ (Leading)
4. การควบคุม (Controlling)

หน้าที่ในการบริหารและการจัดการตามแนวคิดของ ฟาโยล (Henri Fayol) และผู้เขียนท่านอื่น ๆ ในทฤษฎีบริหารแบบดั้งเดิมมีดังนี้ (ทวิ มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัตติ, 2547 : 63-64)

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่ของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานโดยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและกำหนดหนทางเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ สำหรับความหมายของการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้ คือ

- 1.1 การพิจารณาสิ่งแวดล้อมเพื่อหาโอกาสและอุปสรรค
- 1.2 การระบุจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร
- 1.3 การพัฒนาแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงาน
- 1.4 การปรับแผนให้ทันสมัยและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง

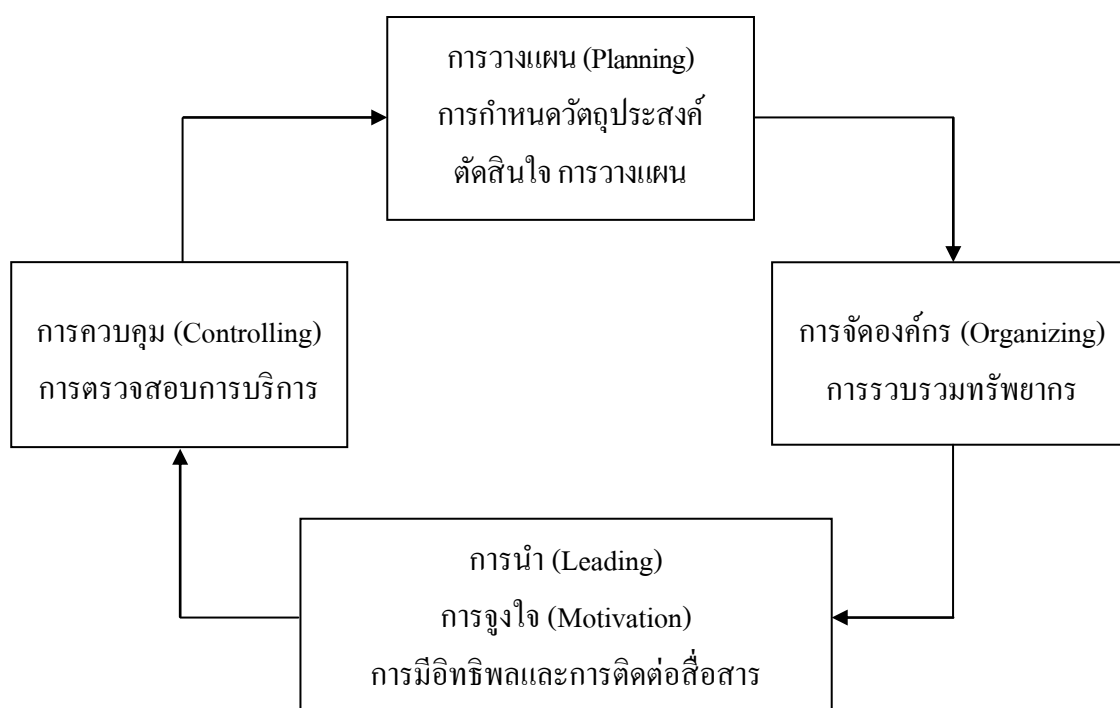
2. การจัดองค์กร (Organizing) เป็นกระบวนการจัดกลุ่มกิจกรรมหรืองานปฏิบัติที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลัก โดยการออกแบบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวกับใครเป็นผู้นำ ทำงานอะไรบ้าง การรวมกลุ่มงาน ผู้ที่จะรายงาน และรายงานถึงใคร ใครและที่ไหนที่จะทำการตัดสินใจได้ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ เป็นการออกแบบและการดำเนินงานเชิงระบบเพื่อจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมและทันสมัย

3. การชักนำ (Leading) เป็นกระบวนการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกัน โดยสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร หรือเป็นหน้าที่งานอย่างหนึ่งในการจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้

อิทธิพลต่อการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร เช่น การจูงใจผู้ได้บังคับบัญชา การสั่งงานผู้อื่น การสรรหาช่องทางติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น ผู้บริหารที่ต้องการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพควรเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์

4. การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการติดตามและแก้ไขการทำงานขององค์กร และบุคคล เป็นกิจกรรมภายในองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมกิจกรรมขององค์กร เพื่อให้แน่ใจว่าการทำงานจริงจะสอดคล้อง หรือตรงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือการเปรียบเทียบผลงานที่ได้จริงกับสื่ออะไรบางอย่างที่ได้วางแผนไว้ ตั้งแต่ต้น เพื่อหาทางแก้ไขเมื่อคลาดเคลื่อนไปจากแผนเดิม

ภาพที่ 2.2 การแสดงขั้นตอนการบริหาร



(ทวี มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจน์วดี, 2547 : 63)

แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นในด้านความต้องการ

ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow, 1954 อ้างถึงในนวลจันทร์ เภาประเสริฐ, 2540 : 9)

ตั้งอยู่บนสมมติฐาน 3 ประการ คือ

1. มนุษย์ทุกคนมีความต้องการและความต้องการนั้นไม่มีที่สิ้นสุด

2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการมีอิทธิพลก่อให้เกิดพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นเป็นความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองเสร็จสิ้นไปแล้วจะ ไม่เป็นตัวก่อให้เกิดพฤติกรรมอีกต่อไป

3. ความต้องการของมนุษย์ จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับความต้องการ ในขณะที่ความต้องการขั้นต่ำได้รับการตอบสนองบางส่วนแล้ว ความต้องการขั้นสูงถัดไปก็จะติดตามมาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมต่อไป

ลำดับความต้องการของมนุษย์นี้ มาสโลว์ได้แบ่งไว้เป็น 5 ลำดับ จากต่ำไปหาสูง ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนเพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อน ที่พักอาศัย และความต้องการทางเพศ

2. ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย เป็นความต้องการที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันภัยต่าง ๆ ที่จะเกิด หรืออาจเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงในหน้าที่การงาน สถานะทางสังคม

3. ความต้องการทางด้านสังคม เป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันมีเพื่อน มีพรรคพวก การได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4. ความต้องการมีชื่อเสียงเกียรติยศได้รับการยกย่องทางสังคม เป็นความต้องการเกี่ยวกับความมั่นใจในตนเอง ในเรื่องของความรู้ความสามารถ รวมทั้งความต้องการที่จะให้บุคคลอื่นยกย่องสรรเสริญ หรือเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคม และความต้องการในด้านสถานภาพ

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต เป็นความต้องการขั้นสูงของมนุษย์ เป็นความต้องการที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด หรือตามความหวังของตน

ศิริพร พงศ์ศรี โรจน์ (2540 : 240) กล่าวว่า มนุษย์มีความต้องการ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ความต้องการทางร่างกาย หรือความต้องการขั้นพื้นฐาน คือ เครื่องนุ่งห่ม อาหาร ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค

2. ความต้องการทางด้านจิตใจ ได้แก่ความต้องการที่แบ่งออกเป็น 4 ข้อ คือ

2.1 ความต้องการความมั่นคง

2.2 ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

2.3 ความต้องการได้รับการยกย่อง

2.4 ความต้องการได้รับผลสำเร็จในชีวิต

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540 : 256) กล่าวว่า ลักษณะของสมาชิกที่มี “ขวัญดี” คือ

1. ความร่วมมือกันในหมู่คณะ
2. ความผูกพัน ร่วมมือกันในบรรดาสมาชิกเพื่อฟันฝ่าอุปสรรค
3. สมาชิกของกลุ่มมีระดับแรงจูงใจสูง มีความกระตือรือร้น มีความเข้มแข็งไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคทั้งปวง

กล่าวโดยสรุป ความต้องการเป็นความรู้สึกที่ดีของแต่ละบุคคลที่มีต่องานที่ปฏิบัติอยู่ด้วยความเต็มใจและพอใจที่จะทำงานให้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยเป็นผลมาจากค่าของงานและปัจจัยแวดล้อมของงานนั้น ๆ ตลอดจนเป็นความรู้สึกของบุคคลที่ปฏิบัติงานแล้วได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจที่สอดคล้องกับความต้องการของเขา

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการที่ประชาชนที่อยู่ร่วมกันในชุมชนแสดงออกถึงความประสงค์ที่จะมีส่วนในการให้ความร่วมมือ เพื่อให้กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมได้รับการแก้ไขหรือปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนที่ต้องดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันต่อไปโดยปกติสุข

เพื่อที่จะได้แนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ผู้เขียนจึงขอนำเสนอแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ศึกษาและรวบรวมไว้ ดังนี้

สเตย์เวนแฮงน์ (Stavenhagen, 1970 : 74 อ้างถึงในอาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง, 2542 : 19) กำหนดนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ดังนี้ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่สมาชิกของกลุ่มที่มีการกระทำออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ในการที่จะแสดงให้เห็นถึงความสนใจและความต้องการร่วมกัน และมีความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้มีอิทธิพลต่ออำนาจตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นการทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หรืออาจจะเป็นการดำเนินการร่วมกันในการเพิ่มอำนาจต่อการทางการเมือง เศรษฐกิจ รวมถึงการปรับปรุงสภาพทางสังคมของกลุ่มของตนเอง

โคเฮนและอัปโฮฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977 : 7 อ้างถึงในอาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง, 2542 : 19) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมโดยทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งไม่ใช่แค่เพียงการตัดสินใจเพียงอย่างเดียว ยังต้องให้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการดำเนินงานด้วย การตัดสินใจยังเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องผลประโยชน์และการประเมินผลด้วย เพราะการประเมินทำให้ได้รับผลสะท้อนกลับ (Feedback) นำไปสู่การตัดสินใจใหม่

ครูวิน (Krwin, 1976 : 138 อ้างถึงในอาภรณ์พันธ์ จันทรสว่าง, 2542 : 19) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา คือ ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อาภรณ์พันธ์ จันทรสว่าง (2542 : 19) ได้อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลง การเห็นพ้องกันต้องกันนั้น จะต้องมีการพ้องจนเกิดความริเริ่มโครงการเพื่อการนั้น ๆ คนเราสามารถรวมกันได้โดยผ่านองค์กร ดังนั้น องค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

จันทนา สุทธิจารี (2544 : 410) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกิจกรรมของประชาชนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งสิทธิที่จะเข้าสมาคม หรือ ก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด ชุมชนและการพิมพ์อย่างอิสระ และเป็นกิจกรรมซึ่งมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครอง

จากแนวความคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในความหมายนี้ กล่าวถึง การกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นเป็นตัวนำของการพัฒนา ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน เพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม เพียงการเพิ่มบทบาทของประชาชนเท่านั้น นอกจากนี้ได้มีผู้เขียนกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนกันอย่างมากมายและกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะเล็งเห็นแล้วว่า การพัฒนานั้นมีอาจสำเร็จและยั่งยืนอยู่ได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกกำหนดให้อยู่ในนโยบาย และวิภาษคติในการทำงานพัฒนาหลายแห่ง โดยการให้ความสำคัญต่อแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักที่สำคัญ ที่จะสามารถแก้ไขข้อบกพร่อง ยิ่งถ้าจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่ออ้างอิงความหมายแนวคิดและประสบการณ์ประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

ตามแนวคิดของสมาคมสาธารณสุขของอเมริกัน จะสอดคล้องกับแนวความคิดของโคเคนและอัปฮอฟฟ์ เห็นว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมใน 3 ระดับ คือ (American Public Health Association, 1983 : 5 อ้างถึงในอาภรณ์พันธ์ จันทรสว่าง, 2542 : 19)

1. ระดับการตัดสินใจ (Decision-Making) ในระดับนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในการวางแผน และจัดการกับกิจกรรมการพัฒนาด้วยตัวของเขาเอง ดังนั้นจึงถือว่าการมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นระดับ การรับผิดชอบด้วยตนเอง (Level of Responsibility by Themselves)

2. ระดับการร่วมมือ (Co-Operation) ในระดับนี้ประชาชนจะให้ความร่วมมือต่อแผนงาน ที่ริเริ่มโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งอาจต้องการความเสถียรจากประชาชนในด้านเวลา ทรัพยากร และ แรงงาน เพื่อช่วยให้โครงการประสบผลสำเร็จ การมีส่วนร่วมในระดับที่ยอมรับได้ (Acceptable Level of Participation)

3. ระดับการใช้ประโยชน์ (Utilization) ในระดับนี้ประชาชนจะยอมรับและใช้ประโยชน์ จากบริการที่วางโครงการไว้ให้เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการยอมรับบริการเท่านั้น

ไพบุลย์ สุทธสุภา (2541 : 87-88) ได้สรุปว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เป็นการกระทำที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องในหลัก 3 ประการ คือ

1. การประสานงานร่วมมือ (Collaboration) หมายถึง การทำงานร่วมมือกันหลายฝ่าย เช่น อาจจะเป็นการเข้าร่วมแรงงาน หรือสมทบเป็นเงินทุนก็ได้

2. การจัดตั้งองค์กร (Organization) ได้แก่ การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อให้เกิดพลัง กลุ่ม เช่น กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น

3. การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowering) หมายถึง การให้ประชาชนมีโอกาสฝึกหัด การใช้พลังกลุ่ม เพราะประชาชนขาดอำนาจ ขาดสิทธิที่ถูกต้อง หรือขาดความเป็นประชาธิปไตย เมื่อประชาชนมีครบ 3 ประการ จะมีส่วนร่วมมากขึ้น

ไพศาล เขวณะ (2543 : 13) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องงานของท้องถิ่นนั้น เป็นการมีส่วนร่วมทั้งทางการเมืองและการบริหารงาน โดยแบ่งเป็น

1. การมีส่วนร่วมในทางความคิด เช่น การคิดแก้ปัญหา ตลอดจนการตัดสินใจ ในวิธีการ แก้ปัญหาของท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น ร่วมออกแรงงาน ร่วมออกวัสดุ ร่วมให้ข้อเสนอแนะ ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น ร่วมเป็นผู้ติดตามผลการทำงาน

อมร รักษาสัตย์ (2541 : 414-415) มีความคิดว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับชาติ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยผ่านการใช้สิทธิ์ เลือกตั้งผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การช่วยพรรคการเมือง รณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การแสดงความคิดเห็นตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของรัฐบาล

โดยการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณาการชุมนุม เดินขบวนประท้วงคัดค้านเรียกร้องหรือสนับสนุน
 ต่อนโยบายของรัฐบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งสามารถกระทำได้โดยผ่าน
 การใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารระดับท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การช่วยรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น
 การแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2543 : 20 -21) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไป
 หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของ
 โครงการหรืองานพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่
 ความรับผิดชอบการมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่า สิ่งที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องการมากที่สุดนั้น
 จะต้องได้รับการตอบสนองและทำให้ความเป็นไปได้มากขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้น จะตรงกับความต้องการ
 ที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับผลประโยชน์เสมอหน้ากัน ซึ่งกระบวนการพัฒนา
 ชุมชนนั้นมี 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการศึกษาวิเคราะห์ชุมชน เพื่อนำไปสู่การค้นหาค้นหาปัญหาและ
 ความต้องการแท้จริงของชุมชน ตลอดจนการจัดลำดับของปัญหาและการคัดเลือกปัญหาที่จะแก้ไข
 ตามลำดับ ซึ่งชาวบ้านต้องรู้ปัญหาของตนเองโดยมิใช่คนภายนอกมาชี้แนะปัญหา

2. การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา
3. การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีและวางแผนในการแก้ปัญหา
4. การมีส่วนร่วมดำเนินการตามแผนเช่น การสละแรงงานและทรัพยากรต่าง ๆ
5. การมีส่วนร่วมในการติดตามและการประเมินผล

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543 : 143) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของการพัฒนาชุมชน
 ว่าต้องประกอบไปด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปรายและแสดงความคิดเห็น
 เพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่ใช้
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน
 เงินทุน หรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา โดยการรับผลประโยชน์
 ที่พึงได้รับการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการพัฒนา คือการที่ประชาชนเข้าร่วม
 ประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด เพื่อที่จะได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว
 ที่เกิดขึ้นได้ทันที

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา การตัดสินใจ (Decision Making) เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กระทำการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมพัฒนา จึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพของประชาชน องค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถกำหนดความต้องการที่แท้จริงในการแก้ปัญหาของชุมชน ด้วยตนเองได้ทั้งนี้ในทางปฏิบัตินั้น ประชาชนอาจจะไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพราะมี ข้อจำกัดหลายประการ

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2541 : 641) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามไว้ว่า ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่อย่างมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กร มีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบเพราะนอกจากจะมอง ปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้ว การที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามน้อยนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรกนักวิชาการบางคนอาจจะไม่แน่ใจว่าองค์กร มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คน ยังไม่แน่ใจว่าวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมดหรือเฉพาะผู้ตาม ที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้นและประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อน ให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง

ปัญหาการมีส่วนร่วมข้างต้นนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมเป็นดาบสองคม คือ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับการมีส่วนร่วมมีผลเสียหลายประการ เช่น ทำให้การดำเนินงานล่าช้า เสียเวลา การมีส่วนร่วมมิใช่จะนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีขึ้นเสมอไป และถึงแม้ผู้นำจะยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วม แต่ผู้นำก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับผลการตัดสินใจนั้น ๆ อยู่ดี

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจจะมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎีการมีส่วนร่วม สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative)

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง/ถอดถอน ผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะ การวางโครงการสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยคะแนนลับ และประชุมปรึกษาหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัย

ของทฤษฎีนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรแท้จริง และผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับการเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม้ประดับเท่านั้น

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ตามแนวความคิดทฤษฎีนี้การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบนั่นก็คือ การไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำและปฏิสัมพันธ์ทางสังคม คือ การอธิบายพฤติกรรมทางสังคมที่บุคคลหรือกลุ่มแสดงออก ในสังคม วิทยามีผู้เสนอแนวความคิดไว้มากมายบางแนวคิดก็เน้นความสำคัญที่โครงสร้างทางสังคม บางแนวคิดก็เน้นที่บุคคลว่าเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมที่สำคัญ สำหรับแนวคิดหรือทฤษฎีที่ค่อนข้างเป็นที่รู้จักแพร่หลาย และนำไปใช้วิเคราะห์ศึกษากันมาก มีทฤษฎีบทบาท (Role Theory) ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ทฤษฎีการกระทำตอบโต้เชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Interactions) และทฤษฎีการสร้างภาพประทับใจ (Impression Management)

นอกจากนี้ พฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ในสังคมนั้น ไม่ว่าในระดับบุคคลหรือระดับกลุ่มเราจะเห็นว่า มีอยู่ รูปแบบใหญ่ ๆ คือ ความร่วมมือ การแข่งขัน ความขัดแย้ง และการประนีประนอม ซึ่งรูปแบบนี้อาจเกิดจากความสัมพันธ์โดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ (จำนง อติวัฒน์สิทธิ์ และคณะ, 2540 : 55)

จากแนวความคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ดังกล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระ ที่อำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง รวมพลังสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและสามารถขยายเครือข่ายในเขตพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

วิธีการและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการหลายท่าน ศึกษาพิจารณาวิธีการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วนขึ้น

โคเฮนและอัปฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977 อ้างถึงในวิวัฒน์ชัย บุญบุญพงศ์, 2544 : 15) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วมเอาไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making)
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

นอกจากนั้นอัปฮอฟฟ์ (Uphoff) ได้เสนอกรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

มิติ (Dimension) มี 3 มิติ คือ

1. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรมการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล การดำเนินงาน
2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเพศ สถานภาพทางครอบครัว อาชีพและรายได้
3. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นแค่เพียงการได้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ชาติที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น
2. สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

วิวัฒน์ชัย บุญบุญพงศ์ (2544 : 16) การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งในส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้มี ส่วนร่วมในลักษณะดังนี้

1. ร่วมกันทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนตลอดจนความต้องการของชุมชน

2. ร่วมศึกษาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขของชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงาน พัฒนาให้มีประสิทธิภาพ
6. ร่วมกันลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุมติดตามนโยบายและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

วรทัต ถัยนันท์ (2545 : 43-45) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการตำบล ซึ่งเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถรับใช้ท้องถิ่นของตนเองให้เป็นชุมชนเข้มแข็ง และเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำงานไม่โปร่งใสทุจริต ประชาชนสามารถรวมเสียงใช้สิทธิถอดถอนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้นจะเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมกับการบริหารส่วนตำบล ฐานะ คือ ฐานะผู้ส่งเสริม ฐานะผู้บริการ ฐานะผู้ตรวจสอบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ฐานะผู้ส่งเสริม ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ส่งเสริมให้บุคคลที่มั่งคั่งสนใจได้ เข้าร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ สมัครเป็นสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อตนมีคุณสมบัติเหมาะสม และมีคนสนับสนุนมาก
2. การมีส่วนร่วมด้านกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ เสียภาษีตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ
3. การมีส่วนร่วมในด้านการร่วมมือ สละแรงงาน เพื่อร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาท้องถิ่น ร่วมแรงทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล นำข้อมูลข่าวสารปัญหาจากประชาชนมาสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนโครงการขององค์การ

บริหารส่วนตำบล ที่มีผลกระทบต่องถิ่น แสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผลกระทบต่องถิ่น

ฐานะผู้บริการ ประกอบด้วย

1. แจ้งปัญหาหรือความเดือดร้อนของประชาชนแก่องค์การบริหารส่วนตำบล
2. สะท้อนให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นภาพของการบริการที่ประชาชนได้รับ
3. ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งขอให้ออกข้อบังคับ
4. ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ประมวลราคาและวิธีพิเศษอย่างน้อยคณะคนละ 2 คน

ฐานะผู้ตรวจสอบ ประกอบด้วย

1. ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ตรวจสอบแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำอะไรทำตรงตามแผนพัฒนาตำบลหรือไม่
4. ตรวจสอบการก่อสร้าง โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความโปร่งใสหรือไม่
5. เข้าร่วมฟังการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสม่ำเสมอ
6. สามารถขอรับทราบข้อมูล หากเห็นว่าการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่โปร่งใส
7. คัดค้านข้อบังคับ หรือมติขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อน
8. เมื่อตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส ประชาชนในฐานะผู้ตรวจสอบต้องดำเนินการ คือ แจ้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อคัดค้านเมื่อผู้รับผิดชอบในองค์การบริหารส่วนตำบลเพิกเฉยให้ร้องเรียนไปยังนายอำเภอ ฟ้องศาลเมื่อคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลหรือพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ความเสียหายให้แก่ประชาชน สามารถถอดถอนคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยรวบรวมประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าชื่อร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการลงคะแนนเสียง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและเมื่อลงคะแนนเสียง ลงคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิลงคะแนนมีมติให้ถอดถอนได้

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ได้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในด้านการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตาม การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ดังนั้นการมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นเป็นผู้นำของการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับจากการพัฒนา แต่กลายเป็นผู้กระทำการบนการเปลี่ยนแปลง และการเข้าสู่ภาวะทันสมัย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการปฏิบัตินโยบายของตนเอง โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบล มี 3 ฐานะคือ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริม (สนับสนุน) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้รับบริการ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ตรวจสอบ ประชาชนทุกคนจึงต้องมีความเอาใจใส่ มีส่วนร่วมองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ฐานะดังกล่าว จึงเป็นประจักษ์ที่แท้จริง

การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีความสำเร็จเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับจัดการและการกำหนดแนวทาง (Guidelines) ที่ดีเพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงและได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ ในเรื่องนี้ควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้ (ศุภล ศรีสุขวัฒนา และอรพรรณ ศรีสุขวัฒนา, 2545)

1. ผู้ที่ริเริ่มให้การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลกระทบจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงต่อการพิจารณารายงาน EPA นั้น
2. หน่วยงานที่ดำเนินการในการจัดการมีส่วนร่วมควรจะเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
3. ในการจัดให้มีการมีส่วนร่วมนั้น จะต้องมีความชัดเจนว่าเป็นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดของกระบวนการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบ มีวัตถุประสงค์อย่างไร ประชาชนควรจะได้ทราบขั้นตอนต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมทั้งหมด
4. ในการจัดการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายว่าเป็นการรับฟังข้อมูลให้ความคิดเห็นปรึกษาหารือหรือให้การตัดสินใจ กล่าวคือ ทุกฝ่ายต้องมีความชัดเจนถึงระดับของการมีส่วนร่วม
5. การจัดการมีส่วนร่วมจะต้องเริ่มในขั้นแรกสุดของโครงการเท่าที่จะเป็นไปได้และมีดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้เป็น “กระบวนการ”

6. การจัดการมีส่วนร่วมควรจัดในเขตพื้นที่โครงการ หรือสถานที่ที่ใกล้เคียงที่สุดและจัดในสถานที่ที่มี “ความเป็นกลาง” มากที่สุด อาทิเช่น หลีกเลียงสถานที่ของเจ้าของโครงการและสถานที่ราชการ

7. ในการจัดการมีส่วนร่วม ผู้จัดจะต้องมีความมั่นใจว่าฝ่ายต่าง ๆ ได้รับข้อมูลที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วม

8. ผู้จัดการมีส่วนร่วมจะต้องพยายามให้มีผู้แทนจากฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมอย่างทั่วถึง โดยจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกแก่ผู้รับผลกระทบเสียประโยชน์จากโครงการ

9. ผู้จัดการมีส่วนร่วมจะต้องจัดการให้มีการสื่อสารสองทางขึ้นระหว่างเจ้าของโครงการ หน่วยงานที่จัดทำรายงานการศึกษา และประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับผลกระทบ

10. ผู้จัดการมีส่วนร่วมจะต้องจัดการให้มีการบันทึกข้อมูลความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในการประชุม หรือความคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อนำเสนอต่อผู้พิจารณารายงานการศึกษา

11. ผู้จัดการมีส่วนร่วมจะต้องจัดระบบข้อมูลการมีส่วนร่วมที่โปร่งใสและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้มากที่สุด

12. ผู้จัดการมีส่วนร่วมยังต้องทำหน้าที่แจ้งความก้าวหน้าและผลการมีส่วนร่วมตลอดจนความคืบหน้าของการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณาถึงแนวทางการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในเรื่องของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่ามีแนวทางหลักอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับโครงการ (Project-Oriented) หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการใด โครงการหนึ่ง ซึ่งจะเป็นปัญหาในขอบเขตจำกัดที่มีประเด็นการพิจารณาเฉพาะเจาะจง มีผู้ได้รับผลกระทบเฉพาะกลุ่ม

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม (Issue-Oriented) การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้จะมีขอบเขตกว้างขวางมาก ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวอาจเป็นปัญหามีลักษณะทั่วไป มีขอบเขตกว้างขวางและยังไม่มีกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจน เช่น ผลกระทบจากภาวะอากาศเป็นพิษในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นต้น แนวทางที่ได้จากการประเมินผลกระทบบางประเด็นอาจนำไปสู่การแก้ปัญหาในระดับโครงการต่อไปได้ ในบางกรณีอาจเป็นการหยิบยกเอาปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่บางพื้นที่มาพิจารณา และหาทางแก้ไขในลักษณะการพัฒนาพื้นที่ก็ได้

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ อาจเริ่มต้นตั้งแต่การที่หน่วยงานแจ้งข้อมูลข่าวสารโครงการที่จะอนุมัติดำเนินการให้กับประชาชนได้ทราบ ไปจนถึงการให้ประชาชนมีบทบาทการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สูงที่สุดที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้

จากแนวคิดสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการพิจารณาในระดับแผนงาน ซึ่งจะประกอบไปด้วยหลายโครงการย่อย ๆ ทั้งนี้เพราะหากมีการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเฉพาะรายโครงการ ก็อาจพบว่าแต่ละโครงการ ไม่สร้างผลกระทบมากนัก แต่พิจารณาโดยรวมในหลายโครงการที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่เดียวกันแล้ว ผลอาจจะออกมาในทางตรงกันข้ามเลยก็ได้ ดังนั้นการประเมินผลกระทบในเชิงแผนงานรวมหรือในระดับนโยบายจึงมีความสำคัญเช่นเดียวกัน การประเมินผลกระทบในลักษณะนี้จึงน่าจะมีประโยชน์ ต่อการวางแผนการกำหนดนโยบายการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวางแผนพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภออุบลูรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

อำเภออุบลูรี เป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

อำเภออุบลูรีตั้งอยู่ทางตอนเหนือของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียงทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอสามร้อยยอด ทิศตะวันออก จรดอ่าวไทย ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตตะนาวศรี (สหภาพพม่า)

การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภออุบลูรีประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอุบลูรี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลอุบลูรี (นอกเขตเทศบาลตำบลอุบลูรี) ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลอุบลูรี เช้าอาคารพาณิชย์ เป็นที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลชั่วคราว อยู่เลขที่ 759/2 หมู่ที่ 1 ตัดถนนเพชรเกษม อำเภออุบลูรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ห่างจากที่ว่าการอำเภออุบลูรี ประมาณ 2.10 กิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 7 หมู่ มีประชากรทั้งสิ้น 2,726 คน
2. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาแดง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเขาแดงทั้งตำบล ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของที่ว่าการอำเภออุบลูรี มีระยะทางห่างจากอำเภอ 20 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 50 กิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 3 หมู่ ประชากรทั้งสิ้น 2,099 คน
3. องค์การบริหารส่วนตำบลกุหลาบ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลกุหลาบ (นอกเขตเทศบาลตำบลอุบลูรี) ตั้งอยู่ที่หมู่บ้านหนองเตาปูน หมู่ที่ 7 ระยะทางห่างจากที่ว่าการอำเภออุบลูรีประมาณ 13 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประมาณ 40 กิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 11 หมู่ ประชากรทั้งสิ้น 4,668 คน
4. องค์การบริหารส่วนตำบลหาดขาม (ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหาดขามทั้งตำบล) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของที่ว่าการอำเภออุบลูรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีระยะทางประมาณ 4 กิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 11 หมู่ ประชากรทั้งสิ้น 10,650 คน

5. องค์การบริหารส่วนตำบลสามกระหาย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสามกระหาย (นอกเขตเทศบาลตำบลไร่ใหม่) ที่ตั้งที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลสามกระหายอยู่ติดกับถนนเพชรเกษม ช่วง กม.ที่ 283 – 284 หมู่ที่ 3 ซึ่งตำบลสามกระหาย ห่างจากที่ว่าการอำเภอกุยบุรี ประมาณ 9 กิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 10 หมู่ ประชากรทั้งสิ้น 9,225 คน

6. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนยายหนู ครอบคลุมพื้นที่ตำบลดอนยายหนูทั้งตำบล ตั้งอยู่ห่างจากอำเภอประมาณ 15 กิโลเมตร และ ห่างจากตัวเมืองจังหวัด ประมาณ 45 กิโลเมตร มีจำนวนหมู่บ้าน 4 หมู่ ประชากรทั้งสิ้น 3,014 คน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุลักษณ์ นิศัยนต์ (2541) ศึกษาแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองหนองบัวลำภู เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและหาแนวทางการจัดการขยะมูลฝอย ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยบางคน และประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ไม่เห็นความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น การจัดการขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล และมีขยะตกค้างในชุมชนจำนวนมาก เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา ผู้เขียนได้กำหนดกิจกรรมแทรกแซงทั้งในส่วนของเทศบาลและชุมชน พบว่า ผู้นำชุมชนและประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจเพิ่มขึ้น มีทัศนคติที่ดี ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเทศบาลดีขึ้น เนื่องจากได้รับความร่วมมือในการกำจัดขยะมูลฝอย ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยลดลง และสิ่งแวดล้อมในชุมชนดีขึ้น

ศรีสุรางค์ เกษะนาค (2542) ทำการวิจัยเชิงปริมาณ เรื่อง การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 89 แห่ง ผลการวิจัย พบว่า การจัดการมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปฏิบัติต่ำ มากกว่าอยู่ในระดับปฏิบัติมาก เมื่อพิจารณาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในแต่ละด้าน พบว่า การปฏิบัติด้านการเก็บรวบรวม การขนย้ายและการกำจัด ส่วนใหญ่มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย ระดับการรับรู้บทบาทตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีระดับการรับรู้บทบาทอยู่ในระดับสูงมากที่สุด รองลงมา อยู่ในระดับปานกลาง และระดับต่ำ ตามลำดับ ระดับความรู้เกี่ยวกับมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูง รองลงมา อยู่ในระดับปานกลาง และระดับต่ำ ตามลำดับ

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ได้แก่ ระดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณในการดำเนินงาน วัสดุอุปกรณ์ด้านภาชนะรองรับมูลฝอย และวัสดุ

อุปกรณ์ด้านยานพาหนะขนส่งมูลฝอย ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ได้แก่ รายได้องค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้าน จำนวนประชากร บุคลากรในการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์ด้านพื้นที่ในการกำจัด วัตถุประสงค์ด้านระบบกำจัดขยะมูลฝอย การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ การสนับสนุนจากหน่วยงานเอกชน การรับรู้บทบาทตามอำนาจหน้าที่และความรู้เกี่ยวกับมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

อารีย์ วงศ์เกษม (2542) ศึกษาการบริหารและการจัดการมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลเมืองเมืองพล อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น พบว่าปัญหาในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลเมืองพล คือ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร เทคโนโลยี อุปกรณ์ไม่เพียงพอกับปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น ส่วนแนวคิดในการพัฒนาการบริหารและการจัดการมูลฝอย พบว่า ควรมีการดำเนินการวางแผนร่วมกันระหว่างบุคคล 4 ฝ่าย คือ ประชาชน สภาเทศบาล คณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาล การจัดองค์การ ควรกำหนด หน่วยงานย่อย งานรักษาความสะอาดในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับปริมาณงาน การจัดบุคลากร ควรจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับโครงสร้างงานรักษาความสะอาด เทคโนโลยีควรจัดหาอุปกรณ์เครื่องใช้ในการจัดการมูลฝอยให้เพียงพอกับปริมาณมูลฝอย ปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนรักษาความสะอาด โดยให้รู้จักลดปริมาณมูลฝอย การงบประมาณควรมีการประเมินค่าใช้จ่ายทั้งระบบและปรับอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมและกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการวางแผนพัฒนาการจัดการมูลฝอย ทั้งในด้านการรวบรวม การขนย้าย การกำจัดมูลฝอย

กิ่งกาญจน์ บุญมา (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการมูลฝอยในบ้านใหม่หลังมอ ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับพฤติกรรมดังกล่าวพบว่า ปัจจัยด้านอายุ และการมีจิตสำนึกสาธารณะมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $p < 0.05$ และ $p < 0.01$ ตามลำดับ

เชิดพงษ์ มงคลสินธุ์ (2544) ทำการวิจัยเชิงปริมาณ เรื่อง การจัดการมูลฝอยชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 84 แห่ง และครัวเรือนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 679 ครัวเรือน ผลการวิจัย พบว่า การจัดการมูลฝอยชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ 1) การเก็บรวบรวมขนมูลฝอย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีการจัดเตรียมภาชนะสำหรับรองรับมูลฝอยที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมูลฝอยต่าง ๆ ในชุมชน อยู่ในระดับน้อย และภาชนะรองรับมูลฝอยส่วนใหญ่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 150 – 300 ใบ มากที่สุด

โดยขนาดความจุของภาชนะรองรับมูลฝอย ส่วนใหญ่มีขนาดความจุ 40 ลิตร มากที่สุด และเป็นภาชนะที่มีฝาปิด ด้านจุดตำแหน่งการวางภาชนะสำหรับรองรับ มูลฝอยจากบ้านพักอาศัย และแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ในชุมชน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีการวางภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ตามริมถนนสายหลัก มากที่สุด รองลงมา คือ วางไว้ตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ สำหรับรถเก็บขนมูลฝอยที่ใช้เก็บขนมูลฝอย และ 2) ด้านการกำจัดมูลฝอย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่มีการกำจัดมูลฝอยที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมูลฝอยต่าง ๆ ในชุมชน สถานที่สำหรับใช้ในการกำจัดมูลฝอย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีพื้นที่สำหรับใช้ในการกำจัดมูลฝอย จำนวน 13 ไร่ โดยส่วนใหญ่มีระยะห่างของสถานที่กำจัดมูลฝอยของ องค์การบริหารส่วนตำบลกับแหล่งชุมชนเป็นระยะทาง 13 กิโลเมตร แผน/โครงการในการจัดการมูลฝอยในอนาคตขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีแผน/โครงการในการจัดการมูลฝอย ซึ่งแผน/โครงการส่วนใหญ่เป็นแผน/โครงการเกี่ยวกับการจัดหาภาชนะสำหรับเก็บรวบรวมมูลฝอยมากที่สุด รองลงมา เป็นแผนเกี่ยวกับการจัดหาสถานที่สำหรับกำจัดมูลฝอย และการจัดซื้อรถเก็บขนมูลฝอย ตามลำดับ ในการศึกษาปริมาณ และอัตราการผลิตมูลฝอยชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีปริมาณการผลิตมูลฝอยชุมชนโดยเฉลี่ยเท่ากับ 936.3 กิโลกรัมต่อวัน ซึ่งมูลฝอยส่วนใหญ่มาจาก บ้านพักอาศัย มากที่สุด และ อัตราการผลิตมูลฝอยชุมชนในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยเฉลี่ยเท่ากับ 0.40 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน ส่วนลักษณะสมบัติทางกายภาพของมูลฝอยชุมชนพบว่า มีค่าความหนาแน่นปกติของมูลฝอยชุมชนเท่ากับ 0.3 กิโลกรัมต่อลิตร และองค์ประกอบของมูลฝอยชุมชนส่วนใหญ่ประกอบด้วย เศษอาหาร เศษผัก ผลไม้ มากที่สุด รองลงมา เป็นพลาสติก โฟม และกระดาษ ตามลำดับ

สุภกวดิ ธนสีลังกูร (2545) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย หัวหน้าครัวเรือน หรือผู้แทนครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น จำนวน 386 คน ผลการวิจัย พบว่า การจัดเก็บมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บมูลฝอยในครัวเรือนเขตรับผิดชอบได้ครอบคลุมมากถึงร้อยละ 99.7 ด้านปัญหาการจัดเก็บมูลฝอยตามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการจัดหาถังรองรับมูลฝอยไม่เพียงพอ ทั้งนี้อาจเนื่องจากเป็นเพราะงบประมาณที่จำกัด และความถี่ในการจัดเก็บมูลฝอยห่างเกินไป คือ ส่วนใหญ่จะมีรถมาเก็บขนมูลฝอย 2 ครั้งต่อสัปดาห์ ประชาชนคิดว่าไม่ เพียงพอต่อค่าบริการที่ได้จ่ายไป คือ 20 บาท/เดือน ทั้งนี้เพราะประชาชนได้มีค่านิยมในการจ่ายใช้สอยมากขึ้น อีกทั้งเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชานเมือง และไม่ห่างจากตัวจังหวัด และเขตเทศบาลเท่าใดนัก ส่งผลให้ประชาชน

มีความสะดวกสบายในการจับจ่ายบริโภค จึงทำให้มีมูลฝอยมากขึ้น แต่ถึงรองรับมูลฝอยมีน้อยทำให้ไม่มีความสัมพันธ์กับความถี่ในการจัดเก็บ ส่วนวิธีการกำจัดมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนำมูลฝอยไปกำจัดแบบใดถึงร้อยละ 82.1 ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญของปัญหามูลฝอยเท่าใดนัก และคิดว่าเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบปัญหานี้ และเมื่อทำการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพล ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร ความคาดหวังในผลประโยชน์ ระดับการศึกษาประถมศึกษา ความรู้ด้านการจัดการมูลฝอย ความคิดเห็นต่อข้อบังคับตำบล ปริมาณมูลฝอยที่ผลิตในครัวเรือน และ เพศชาย

สุชาติ พรหมจารย์ (2545) ทำการวิจัยเรื่อง การจัดการมูลฝอยร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดหนองบัวลำภู กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือ ตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 116 คน ผลจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาการจัดการมูลฝอย ด้านการบริหาร พบว่าบุคลากรในระดับปฏิบัติ มีน้อย และขาดความรู้และประสบการณ์ ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ขาดการวางแผนแก้ไข ปัญหาในระยะยาว ผู้บริหารให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาค่อนข้างน้อย มาตรการทางกฎหมายไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ และขาดงบประมาณในการดำเนินงาน

ระวีพงษ์ แพงเพ็ง (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย กรณีศึกษา : ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางเสาธง กิ่งอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับมาก มีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมด้านการติดตามและประเมินผล การจัดการขยะมูลฝอยพบว่า พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีระดับการมีส่วนร่วมโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ และพบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะมูลฝอย และสถานภาพในที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาขยะมูลฝอย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

อุทัย ชันโอฬาร (2547) ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอสามพราณ จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอย ได้แก่ ความเพียงพอของงบประมาณ คุณภาพของบุคลากรที่ปฏิบัติงาน ความเพียงพอของอุปกรณ์และยานพาหนะ ในการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอย ความสามารถในการจัดการขยะมูลฝอย ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ ความสะดวกของเส้นทางคมนาคม

ในพื้นที่ อบต. ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ ได้แก่ ความเพียงพอของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอย

วิไลวรรณ นาหัวนิล (2547) ได้ทำวิจัยเรื่อง การจัดการมูลฝอยชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า การจัดการมูลฝอยชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำ คิดเป็นร้อยละ 50.0 ในด้านการเก็บรวบรวม พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดการ มูลฝอยชุมชนด้านการเก็บรวบรวมอยู่ในระดับต่ำ คิดเป็น ร้อยละ 45.9 ด้านการขนถ่ายสิ่ง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดการมูลฝอยชุมชนด้านการกำจัดอยู่ในระดับต่ำ คิดเป็น ร้อยละ 57.7

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดการมูลฝอยชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ความหนาแน่นของประชากร รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล และทรัพยากรในการจัดการ ทั้งนี้พบว่าตัวแปรอิสระทุกตัวที่นำมาศึกษาสามารถร่วมกันอธิบายความผันแปรของการจัดการ มูลฝอยชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 54.90 ($R^2 = 0.549$)

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้มีการศึกษาสภาพปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและวิธีการแก้ไขปัญหา เนื่องจากขยะมูลฝอยเป็นตัวการสำคัญประการหนึ่งที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เมื่อมีขยะมูลฝอยจำนวนมาก แต่ชุมชนไม่สามารถเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยได้อย่างหมดจด หรือจัดการขยะมูลฝอยอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ ขยะมูลฝอยจึงก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย แหล่งพาหะนำโรค เหนือราคาและความสะดวก นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหากับระบบทางเดินหายใจ โรคผิวหนังแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงอีกด้วย เพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ซึ่งต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนแสดงออกถึงความประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือ เพื่อให้กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมได้รับการแก้ไขหรือปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนที่ต้องดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันต่อไปโดยปกติสุข โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตามการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ดังนั้นการมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นเป็นผู้นำของการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า

เป็นการปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับจากการพัฒนา แต่กลายเป็นผู้กระทำ ในการบวนการเปลี่ยนแปลงและการเข้าสู่ภาวะทันสมัย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพ ในการปฏิบัตินโยบายของตนเอง โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วม

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย รักษาความสะอาด ความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบ โดยจัดให้มีกอง/ส่วนที่ทำหน้าที่ในการดูแลในงานการรวบรวมขยะมูลฝอย การเก็บขนขยะมูลฝอย การกำจัดขยะมูลฝอย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่น การบริหารจัดการงบประมาณ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงาน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณเป็นของตนเองเป็นนิติบุคคล สามารถจัดหารายได้ได้เอง และเบิกจ่ายเองภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งองค์การบริหาร ส่วนตำบล มี 3 ฐานะคือ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริม (สนับสนุน) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้รับบริการ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ตรวจสอบ ในการบริหารระดับจัดการขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพตาม เป้าหมาย คือ สามารถเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยไปกำจัดอย่างถูกหลักวิชาการได้ประมาณร้อยละ 90 ของขยะที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดและไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและการตัดสินใจร่วมกันกับ นักวางแผน ผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มผลประโยชน์ และผู้ตัดสินใจ เพื่อให้การวางแผนการจัดการขยะมูลฝอย ของชุมชนหรือพื้นที่นั้น ๆ เป็นไปอย่างครอบคลุมในหลายมิติของการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดวงจรของการมีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาขยะมูลฝอย ตั้งแต่ขั้นตอนแรกสุด จนถึงขั้นตอนการวางแผนจัดการขยะมูลฝอยร่วมกัน เช่น การทำงานร่วมกัน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะนำไปกำจัด ณ บ่อฝังกลบขยะมูลฝอย เพื่อลด ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดและคัดเลือกพื้นที่บ่อกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน การณรงค์ ให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชน มีความเข้าใจ และตระหนักต่อปัญหาขยะมูลฝอย และเห็นว่าเป็น ปัญหาาร่วมกันของชุมชน รวมทั้งการวางแผนร่วมกันในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน การบริหาร ดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดการองค์การ การจัดบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี และหากได้มีแนวคิดในการบริหารจัดการที่ดีแล้ว จะสามารถทำให้เกิด ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และสอดคล้องกับความต้องการ ของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภออุบลนรินทร์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้เขียนได้ศึกษาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยตามแนวคิดของวิชาญ วงศ์วิวัฒน์ (อ้างถึงในอารีย์ วงศ์เกษม, 2542 : 27) ที่องค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดการองค์การ การจัดบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี หมายถึงการบริหารระดับจัดการขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย คือ สามารถเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยไปกำจัดอย่างถูกหลักวิชาการได้ประมาณร้อยละ 90 ของขยะที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดและไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดและศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย ตามแนวคิดของโคเฮนและอัปโฮฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1977 อ้างถึงในวิวัฒน์ชัย บุญญนุพงศ์, 2544 : 15) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วมเอาไว้ 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการการมีส่วนร่วม ในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ได้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในด้านการตัดสินใจของการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติตามการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ และการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ดังนั้นการมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นเป็นผู้นำของการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับจากการพัฒนา แต่กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการเข้าสู่ภาวะทันสมัย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการปฏิบัตินโยบายของตนเอง โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบลมี 3 ฐานะคือ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริม (สนับสนุน) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้รับบริการ และการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ตรวจสอบ