

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 ได้ผลสรุปที่สำคัญประการหนึ่งคือ แนวทางการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการร่วมมือระดับท้องถิ่น การสร้างตระหนักรู้ของปัญหาสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคาดหวังการมีส่วนร่วมจากประชาชนและดำเนินการบนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการที่เหมาะสม การพัฒนาดังกล่าวนั้นต้องมีการวางแผนที่ดี ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากกลุ่มเป้าหมายต่างๆ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545, หน้า 16)

หลังจากที่รัฐบาลไทยลงนามรับรองแผนการปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยจึงได้จัดทำแผนพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการ มีการกำหนดนโยบายแห่งชาติเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยทิศทางการพัฒนาประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์คือ การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ที่ดีมีสุขของคนโดยจุดมุ่งหมายคือ คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา การส่งเสริมท้องถิ่นให้สามารถบริหารและจัดการสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง โดยเน้นเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชนมีวิถีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การดำเนินงานตามเป้าหมายดังกล่าวทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ประกอบกับการเพิ่มจำนวนประชากรของชุมชนส่งผลให้ชุมชนเมืองมีการขยายตัวไปด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, หน้า 1)

สถานการณ์ดังกล่าวดูเหมือนว่าจะส่งผลดีในภาพรวม แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาขยะได้กลายมาเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในลำดับต้นๆ ของประเทศไทยเนื่องจากปริมาณขยะที่เกิดขึ้นมีมาก ในขณะที่ความสามารถในการเก็บขยะและการกำจัดมีค่อนข้างจำกัดจึงทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาได้ทันกับสถานการณ์ เป็นเหตุให้เกิดปัญหาขยะตกค้าง ส่งกลิ่นรบกวนเกิดปัญหาทางด้านทัศนียภาพหรือที่เรียกว่า มลทัศน์ และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยที่ดีต่อประชาชน “ขยะ” จึงเป็นปัญหาที่ทวีความวิกฤติขึ้น

ทุกขณะและยังไม่มีวิธีการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ จนก่อให้เกิดปัญหาสำคัญระดับชาติ โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการขยะชุมชนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศในเขตชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้งจังหวัดสมุทรปราการมีปริมาณขยะชุมชนที่ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545, หน้า 10)

ในรอบสิบปีที่ผ่านมาปริมาณขยะได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยในปี พ.ศ. 2535 ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศมีจำนวนประมาณ 11 ล้านตันและได้เพิ่มขึ้นเป็น 14 ล้านตันในปี พ.ศ. 2544 หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 30 จากการศึกษาพบว่า ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 มีอัตราวันละ 38,640 ตัน ขยะมูลฝอยเหล่านี้เกิดขึ้นในจังหวัดสมุทรปราการประมาณวันละ 17,420 ตันหรือคิดเป็น ร้อยละ 31 ประกอบกับพื้นที่นอกเขตเมืองในปี พ.ศ. 2543 มีปริมาณขยะประมาณ 6,298 ล้านตัน มีอัตราเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2542 ร้อยละ 4.1 (กรมควบคุมมลพิษ, 2547, หน้า 1 – 2)

การเพิ่มขึ้นติดต่อกันเป็นปีที่ 3 หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่าการจัดการขยะนอกพื้นที่เขตเมืองจะต้องได้รับการดูแลให้ทั่วถึงมากขึ้น และจะต้องมีการวางแผนในการจัดการขยะที่เกิดขึ้นในอนาคตโดยท้องถิ่นต้องมีการวางแผนจัดการขยะที่ดี รวมถึงการวางระบบฐานข้อมูลปริมาณขยะการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและการใช้มาตรการและเครื่องมือต่างๆ เพื่อลดปริมาณที่เกิดขยะในท้องถิ่น (กรมควบคุมมลพิษ, 2547, หน้า 1 – 2)

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 12 ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งถือเป็นภารกิจสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ แต่ต้องคำนึงถึงความพร้อมและการเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมและการตรวจสอบติดตาม (พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลา และศุภวัฒน์กร วงศ์นวนสุ, 2548, หน้า 222)

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้ตรงตามปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน แต่ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังอยู่ในวงจำกัดคือ การไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีเพียงพอถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมประชาชนจึงมีบทบาทในการร่วมวางแผน การพัฒนาการบริหารจัดการ การร่วมปฏิบัติ และการ

ติดตามประเมินผลค่อนข้างน้อย ทำให้กระบวนการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ชนวสุ, 2548, หน้า 222)

ชุมชนศิวนคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ เป็น 1 ใน 42 ชุมชนตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบางปู ประกอบด้วยบ้านเรือนทั้งสิ้น 376 หลังคาเรือนอยู่อย่างหนาแน่น มีประชากรอาศัยอยู่ 1,200 คน มีร้านค้าชุมชน มีสวนสาธารณะ มีพื้นที่รกร้างว่างเปล่าและแวดล้อมด้วยโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีคณะกรรมการชุมชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชน มีนโยบายหลักในการบริหารงาน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืน รวมทั้งการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม มีการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนโดยยึดหลักการสร้างจิตสำนึกและตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำบัดฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเฝ้าระวังทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ โดยมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อให้ชุมชนน่าอยู่มีความเข้มแข็ง มีสภาพแวดล้อมที่ดีและมีการประสานการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างบูรณาการเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน (แผนยุทธศาสตร์พัฒนาชุมชน, 2551, หน้า 3)

ในปัจจุบันพบว่า ชุมชนศิวนคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นชุมชนขนาดกลาง มีสภาพกึ่งเมือง มีความเจริญทางด้านสาธารณูปโภคค่อนข้างดี มีสถานที่สำคัญตั้งอยู่ใกล้ชุมชน เช่น โรงเรียนวัดแพรกษา โรงงานอุตสาหกรรม คอนโด บ้านเช่าต่างๆ เป็นต้น มีประชากรจำนวนมาก มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาขยะในหมู่บ้านศิวนคร ปริมาณขยะที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นทุกวัน รวมทั้งการกำจัดขยะไม่ถูกวิธีเช่นการทิ้งในที่สาธารณะทำให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรคและส่งกลิ่นเหม็น ทั้งนี้เพราะสาเหตุประการหนึ่ง ก็คือการขาดความรับผิดชอบ ขาดระเบียบวินัยและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน อีกทั้งการไม่ให้ความสำคัญกับการลดปริมาณขยะประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการลงทุนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและไม่มีการจัดการขยะอย่างเป็นระบบ

เนื่องจากปัญหาด้านขยะจัดเป็นปัญหาสำคัญที่กำลังทวีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาสำคัญต่อประชาชนและผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ๆ ซึ่งจะพบว่านับวันปริมาณกากของเสียทั้งขยะและของเสียอันตรายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ทั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาจะต้องอาศัยการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวมเนื่องจากปริมาณขยะที่เกิดขึ้นมีมากในขณะที่ความสามารถในการจัดการและการกำจัดมีค่อนข้างจำกัด ถ้าการบริหารจัดการไม่ดี ชุมชนและประชาชนไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ปัญหาขยะก็จะไม่ได้รับการแก้ไขไปได้ สิ่งสำคัญของการจัดการขยะจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน (พัชรี ไกรแก้ว, 2550, หน้า 2)

วิธีการแก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วม ที่นิยมใช้กันคือ การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory action research: PAR)

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะในชุมชน โดยใช้รูปแบบการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้เนื่องจากการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมนั้นเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ด้อยโอกาสมีการเรียนรู้ ชุมชนได้รับการศึกษา สามารถวิเคราะห์เหตุการณ์ต่างๆ ได้ถูกต้อง ได้ประสบการณ์การทำงานร่วมกัน เกิดแนวคิดในการพัฒนาตนเองของชุมชนและนักวิจัยได้อย่างแท้จริง ผลงานวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที เนื่องจากได้ลงมือทำกิจกรรมโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เกิดการผนึกกำลังร่วมกัน โดยที่ชุมชนเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงานที่โครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของชุมชนดีขึ้น จนเกิดเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนในที่สุด

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมในชุมชนศิวนคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนศิวนคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 76 คน ที่มีทะเบียนราษฎรอยู่อาศัยในชุมชนศิวนคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ตลอดจน ผู้นำชุมชน

ศิวัณคร คณะกรรมการชุมชนศิวัณคร เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลบางปู และเจ้าหน้าที่ สาธารณสุขที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 21 คน

## 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ เป็นการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนชนที่มี ต่อโครงการจัดการขยะ ในชุมชนศิวัณคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ใน 5 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา การมีส่วนร่วมในการ วางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการ ติดตามประเมินผล

## 3. ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์ นำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณา ในการวิจัยตามกรอบเวลาของภาคเรียนในปีการศึกษาวิจัยตามหลักสูตร และเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการเก็บบันทึกข้อมูลภาคสนาม ซึ่งผู้วิจัยได้บันทึก ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดการดำเนินการวิจัยในชุมชนศิวัณคร ตั้งแต่เดือน เมษายน 2553 ถึง กันยายน 2553

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ประชาชนชนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในประโยชน์ของการมีส่วนร่วมใน การดำเนินโครงการจัดการขยะ ในชุมชนศิวัณคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมือง สมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ

2. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหามีสวนร่วมของประชาชนชนในการดำเนิน โครงการกำจัดขยะในชุมชนศิวัณคร หมู่ที่ 8 ตำบลท้ายบ้านใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และยังสามารถนำผลที่ได้จากศึกษาใช้เป็นแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาให้ เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจกรรมและโครงการต่างๆ ต่อไป

3. เกิดกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำของชุมชนศิวัณคร ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านขยะของชุมชน ซึ่งนำไปสู่การจัดการขยะที่เหมาะสม โดยดึงศักยภาพ ของชุมชนท้องถิ่นมาใช้

4. สามารถสร้างคณะร่วมวิจัยในชุมชนที่มีความเข้มแข็ง สามารถขยายผลไปยังชุมชน อื่นๆ อันเป็นการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ และเมื่อผู้วิจัยได้หยุดการศึกษาไปแล้ว ชุมชนยังสามารถ จัดการขยะชุมชนได้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

5. เป็นข้อมูลในการวางแผนการดำเนินการ เพื่อสนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนศิษย์ที่จำเป็นต้องมีการดำเนินงานที่เป็นวงจรต่อเนื่องจนกว่าจะได้รูปแบบของการดำเนินการที่เป็นที่พึงพอใจ กล่าวคือ ผลการศึกษาหรือข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้นั้นจะนำไปสู่การดำเนินการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในอนาคตต่อไป ทำให้เกิดการจัดขยะอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี