เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการจัดเก็บและขนส่งขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

นายธีรวงศ์ สรรค์พิพัฒน์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2550
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A POLITICAL ECONONIC ANALYSIS OF WASTE DISPOSE AND TRANSPORT IN NONTHABURI PROVINCE

Mr. Teerawong Sanphiphat

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy
Faculty of Economics
Chulalongkorn University
Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการจัดเก็บและขนส่งขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรี
โดย	นายธีรวงศ์ สรรค์พิพัฒน์
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชธร

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.ตีรณ พงศ์มฆพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. พุทธกาล รัชธร)

.....กรรมการ

(นายอุดร ระโหฐาน)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมบูรณ์ รัตนพนากุล)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธีรวงศ์ สรรค์พิพัฒน์ : เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการจัดเก็บและขนส่งขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรี (A POLITICAL ECONONIC ANALYSIS OF WASTE DISPOSE AND TRANSPORT IN NONTHABURI PROVINCE) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.พุทธกาล รัชธร, 144 หน้า.

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อิทธิพลการเมืองของผู้นำระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศในการวางรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งศึกษารูปแบบที่เหมาะสม ความคงอยู่ และความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลนครนนทบุรีมีการบริหารการจัดการขยะโดยเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง แล้วนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าร้านหนึ่งที่มีการทำสัญญาด้วยวาจากับทางเทศบาล ซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ โดยมีส่วนเอื้อประโยชน์ให้กับพนักงานของเทศบาลที่ได้รับประกับคุณภาพชีวิต ซึ่งบริการด้านประกันคุณภาพชีวิตเป็นส่วนที่รัฐไม่ได้จัดสวัสดิการไว้ให้ต้องเสนอเป็นเงื่อนไขแลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานเก็บขยะนำขยะที่เป็นของเสียไปจำหน่ายให้เพียงเจ้าเดียว การที่ร้านค้ารับซื้อของเก่าทำประกันชีวิตให้พนักงานเก็บขยะกวาดขยะเทศบาลนั้นเป็นการประหยัดรายจ่ายด้านสวัสดิการของพนักงานเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนต่อภาครัฐและภาคธุรกิจในการบริหารจัดการขยะ พบว่า มีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ และมีแนวโน้มที่จะอยู่ในลักษณะเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในขณะที่รัฐมีหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดกติกาการแข่งขัน แต่กลุ่มภาคธุรกิจดังกล่าวก็มีความสัมพันธ์กับรัฐในด้านของการสนับสนุนหรือช่วยเหลือในเรื่องสวัสดิการต่อลูกจ้างของภาครัฐ ซึ่งในหลักการรัฐต้องมีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลควบคุมกติกาในการดำเนินไปในลักษณะของการแข่งขันอย่างเป็นเสรีและเป็นธรรม

สาขาวิชา .....เศรษฐศาสตร์การเมือง..... ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2550..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

488 56858 29 : MAJOR IN POLITICAL ECONOMY
KEY WORD: WASTE DISPOSE, WASTE TRANSPOR, PATRON.

TEERAWONG SANPIPHAT: A POLITICAL ECONOMIC ANALYSIS OF WASTE DISPOSE AND TRANSPORT IN NONTHABURI PROVINCE.THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF., BUDDHAGARN RUTCHATORN, Ph.D., 135 pp.

This research has the objectives of studies of the stake holder characteristics' political influence of local and provincial as well as national leaders in management planning of garbage management in Nonthaburi Area. This result of studies shows that Nonthaburi metropolitan has carried out the garbage management by them before selling the garbage to the only material -recycling trader by oral contract with the metropolitan. The trader has been in good relationship or under the patronage of metropolitan. In return for these, the metropolitan's officials (garbage collectors) have been offered their health insurance funded by that material recycling trader. These mutual benefits help to reduce the welfare fund of the metropolitan.

The relationship between national benefits and business in the garbage management can be explained in terms of conflict of interests. The phenomenon is therefore prone to sharing benefits mutually. It can be seen that while the state has regulatory functions, the business groups can enjoy privileged benefits due to the fact that they have spent some money in support of the government's activities. The conflict of interests happens and exists because policy maker probably receive some benefits in return.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Field of study.....Political Economy.....Student's signature.....

Academic year.....2007.....Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ด้วยความกรุณาและช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากอาจารย์หลายท่าน และมิตรสหายต่างๆ ที่ได้ช่วยเหลือแนะนำในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก ตลอดจนการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องเป็นอย่างดี ผู้ศึกษาค้นคว้าขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งกับท่านอาจารย์พุทธกาล รัชธรที่เป็นธุระให้ทุกเรื่อง และนายวิชา รัตนโชติที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ ตลอดจนท่านอาจารย์แล ดิลกวิทยรัตน์ที่กรุณาเคี่ยวเข็ญจนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีซึ่งถ้าได้มีโอกาสในภายหน้า ขอทดแทนบุญคุณให้ท่านอย่างสุดความสามารถ

คุณค่าและประโยชน์จากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าขอมอบอุทิศเพื่อบูชาพระคุณบิดา มารดา ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด และบูรพาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิทยาการต่าง ๆ ให้ผู้ศึกษาค้นคว้ามีสติ มีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ได้บรรลุผลสำเร็จ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ
กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ
สารบัญ ..... ช
สารบัญตาราง ..... ฌ
สารบัญรูปภาพ ..... ญ

บทที่ 1 บทนำ 1
1.1.ความสำคัญของปัญหา 1
1.2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา 4
1.3.ขอบเขตของการศึกษา 5
1.4.คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา 5
1.5.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 6
1.6.วิธีการศึกษา 6
บทที่ 2 แนวคิด วรรณกรรมปริทัศน์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 8
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายมาปฏิบัติ 8
2.2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ 11
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง 15
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ 18
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล 24
2.6 บทบาทกลุ่มผลประโยชน์ 27
2.7 แนวคิดการจ้างเหมาเอกชน 32
2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 40
บทที่ 3 การบริหารจัดการขยะมูลฝอย 42
3.1.ความหมายของขยะมูลฝอย 42
3.2.แหล่งกำเนิดของขยะ 43
3.3.ประเภทของขยะ 44
3.4.องค์ประกอบของขยะ 46

หน้า

3.5.ปริมาณของขยะมูลฝอย....46
3.6.การบริหารการจัดการขยะมูลฝอย....48
3.7 การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรี....63
บทที่ 4 วิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง....80
4.1 แนวคิดการจ้างเหมาเอกชนในเทศบาลนนทบุรี....80
4.2 ผลการสัมภาษณ์....83
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ....98
5.1 บทสรุป....98
5.2 ข้อเสนอแนะ....105
รายการอ้างอิง....107
ภาคผนวก....111
ภาคผนวก ก....112
ภาคผนวก ข....123
ภาคผนวก ค....128
ภาคผนวก ง....137
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์....140

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง ฌ

หน้า

ตารางที่ 1 จำนวน และร้อยละข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่เทศบาลนนทบุรี……..…129
ตารางที่ 2 จำนวน และร้อยละความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาลเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรี……..……..……..…130
ตารางที่ 3 แสดงจำนวนและร้อยละของข้อมูลทั่วไปของประชาชนในเขตเทศบาลนนทบุรี.....132
ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและร้อยละความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลนนทบุรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรี.....134
ตารางที่ 5 ประเภทผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในข่าย EEE และเป้าหมายขั้นต่ำของการ นำทรัพยากรกลับคืน การใช้ซ้ำและการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ที่กำหนดโดย WEEE Directive ของสหภาพยุโรป.....139

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 แผนงานของการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล…..79

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของประชากรได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาวะแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาขยะมูลฝอยซึ่งนับวันจะรุนแรงกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งในระดับชุมชน เขตเมือง และระดับประเทศ แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลได้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานเรื่องขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุม ดูแล และจัดการ แต่การบริหารจัดการขยะมูลฝอยในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่และนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของเขตชุมชน การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชุมชน พฤติกรรมการบริโภคของประชาชน ตลอดจนข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังมีอุปสรรคปัญหานานานัปการ ซึ่งไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้

จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐ มีความสำคัญในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเป็นอย่างยิ่ง และองค์กรภาครัฐที่มีความสำคัญในการจัดการขยะองค์กรหนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก ประกอบกับมีบทบังคับของกฎหมาย พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และพรบ. สภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน ทางเท้า ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ดังนั้นจะพบโดยทั่วไปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนับตั้งแต่การจัดเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยไปจนถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานบริหารจัดเก็บขยะมูลฝอยในชุมชน บางเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลได้ให้เอกชนเข้ามาเข้าร่วมดำเนินการจัดเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย โดยทำสัญญาการจ้างเอกชนในการดำเนินการและให้เอกชนดำเนินจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย เช่นในกรณีของเทศบาลนครลำปาง เป็นต้น

การจัดการขยะมูลฝอยยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศในเขตชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ ปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกๆ ปีทั้งนี้จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ส่งผลให้มีการผลิตสินค้าและบรรจุภัณฑ์ ในรูปแบบต่างๆ มากมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น ซึ่งสินค้า และบรรจุภัณฑ์ส่วนใหญ่มีการผลิตที่ซับซ้อน ใช้องค์ประกอบที่กำจัดยาก อีกทั้งประชาชนไม่เห็นความสำคัญในการคัดแยกขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายชุมชน ณ แหล่งกำเนิดเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ ในปี พ.ศ. 2548 มีปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ 14.3 ล้านตัน หรือ 39,221 ตันต่อวัน (ยังไม่รวมข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยก่อนนำมาทิ้งในถัง) เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะมูลฝอยที่เก็บขนได้วันละ 8,291 ตัน ในขณะที่ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548) มีประมาณ 12,500 ตันต่อวัน แต่สามารถกำจัดได้ประมาณ 5,325 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 42.60 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาล และขยะที่เกิดขึ้นนอกเขตกรุงเทพมหานครเทศบาลและเมืองพัทยานั้น มีประมาณวันละ 18,100 ตัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบเก็บรวบรวมนำไปกำจัด ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่มีสถานที่กำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาล (ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548) ซึ่งสามารถกำจัดขยะได้เพียง 886 ตันต่อวัน หรือเพียงร้อยละ 4.90 เท่านั้น และจากการคาดการณ์ปริมาณขยะมูลฝอยในรอบสิบปีข้างหน้า (2545-2554) พบว่าปริมาณขยะมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นจากวันละ 39,400 ตัน ใน พ.ศ. 2545 เป็นวันละ 47,000 ตันใน พ.ศ. 2554 หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 2.0 ต่อปี คิดเป็นปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นประมาณวันละ 700-900 ตัน ซึ่งการจัดการขยะมูลฝอยในอนาคตมีแนวโน้มของปัญหามากยิ่งขึ้นเนื่องจากสาเหตุหลายประการได้แก่ รูปแบบและองค์ประกอบของขยะมูลฝอยจะมีความยากต่อการกำจัดมากยิ่งขึ้นการต่อต้านคัดค้านของประชาชนในการก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การขาดแคลน ที่ดินในการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย การขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์ในการเก็บรวบรวม การเก็บขน การขนส่งและกำจัดขยะมูลฝอย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานตลอดจนงบประมาณในการดำเนินงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ยังเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำในการจัดการขยะมูลฝอยขาดประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ (รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2548 กรมควบคุมมลพิษ) ในขณะที่การจัดการขยะมูลฝอย องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ไม่สามารถดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ถูกสุขลักษณะและบางแห่งถึงแม้จะมีระบบการกำจัดขยะมูล

ฝอยที่ถูกสุขลักษณะ แต่ก็ยังมีปัญหาประสิทธิภาพของการดำเนินงานดูแลรักษา จึงเกิดขยะมูลฝอยตกค้างอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาปัญหาต่อสภาพแวดล้อม ทั้งปัญหาทัศนียภาพ เกิดกลิ่นไม่พึงประสงค์และอาจกลายเป็นแหล่งเพาะพันธ์เชื้อโรค สิ่งแวดล้อมโดยรอบสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ก็มักมีการปนเปื้อนสารมลพิษจากขยะมูลฝอยเหล่านั้นด้วยสิ่งต่าง ๆเหล่านี้ย่อมส่งผลกกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความสะอาดเรียบร้อยและสภาพแวดล้อมของเมือง ถ้าหากท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบขาดการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่ดี

ในปัจจุบัน วิธีการกำจัดขยะมูลฝอยโดยทั่วไปประกอบด้วย 2 วิธี หลัก คือ การกลบฝังอย่างถูกสุขลักษณะ และการเผาในเตาเผาขยะ หรือบางแห่งกำจัดขยะมูลฝอยโดยใช้วิธีเทกองบนพื้นที่ว่างหรือในหลุม ปล่อยให้ย่อยสลายตามธรรมชาติหรือเผาทิ้ง ซึ่งเป็นวิธีการกำจัดที่ไม่ถูกต้องและไม่ถูกหลักวิชาการ ซึ่งวิธีการกำจัดขยะที่แพร่หลายมากที่สุด คือ การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะเพราะมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่า แต่การจัดหาพื้นที่สำหรับเป็นสถานที่กลบฝังขยะมูลฝอยมีแนวโน้มหายากมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขนาดพื้นที่ที่จะใช้เป็นสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยต้องสอดคล้องกับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันโดยต้องมีอายุการใช้งานประมาณ 20 ปี และสภาพพื้นที่มีความเหมาะสมทางธรณีวิทยาเทคนิค เป็นต้น ปัจจุบันปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ต่างก็เล็งเห็นถึงความสำคัญ และเห็นความจำเป็นที่ต้องร่วมกันแก้ไข เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนทุกระดับ

จังหวัดนนทบุรีมีการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล 10 แห่ง และองค์กรบริหารส่วนตำบล 35 แห่ง จากสถิติกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย เมื่อสิ้นเดือน ธันวาคม 2549 จังหวัดนนทบุรี มีประชากรทั้งสิ้น 999,057 คน เป็นชาย 473,790 คน เป็นหญิง 525,267 คน จำนวนประชากรชายคิดเป็นร้อยละ 47.42 และประชากรหญิงคิดเป็นร้อยละ 52.58 ของประชากรทั้งหมด และจากจำนวนประชากรดังกล่าวนี้ประกอบกับจังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่ที่มีเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงมีการเติบโตของจำนวนประชากรและฐานเศรษฐกิจการค้าอุตสาหกรรม และการบริการอย่างรวดเร็ว พื้นที่ในบางอำเภอเป็นที่รองรับการขยายตัวในด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจ โดยเฉพาะพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรี ปากเกร็ด บางกรวย บางใหญ่ และบางบัวทอง มีการจัดสรรที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย และก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจขึ้นมาอย่างหนาแน่น ทำให้สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น คือ ปริมาณขยะมูลฝอยมีอัตราเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของเมือง และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้จังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และหากไม่มีการบริหารจัดขยะมูลฝอยอย่างเหมาะสมจะนำมาซึ่งขยะล้นเมืองในอนาคต

การจัดการขยะของจังหวัดนนทบุรีที่ผ่านมาเทศบาลนครนนทบุรีประสบกับปัญหาเรื่องปริมาณขยะที่มีเป็นจำนวนมาก ถึง 290 ตันต่อวัน ทั้งขยะในครัวเรือน, เศษอาหารและเศษผัก, ขยะที่สามารถนำ กลับมาใช้ใหม่ เช่น ขวดแก้ว, พลาสติก, กระดาษ ฯลฯ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะของเทศบาลสูง โดยในแต่ละปี เทศบาลต้องเสียงบประมาณในด้านเชื้อเพลิงและซ่อมบำรุงรถขยะเป็นจำนวนมาก เพราะต้องใช้รถเก็บขยะวันละ 2-3 เที่ยว ซึ่งต้องใช้น้ำมันประมาณ 100 ลิตรต่อวันนอกจากนั้น เทศบาลยังประสบกับปัญหาที่ทิ้งขยะ คือแต่เดิมเทศบาลใช้พื้นที่ทิ้งขยะของ อบจ. ที่ไทรน้อย โดยจะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้ อบจ. ประมาณปีละ 2 ล้านบาท ต่อมาหลุมฝังกลบเต็มไม่สามารถรองรับขยะได้อีก และเทศบาลได้ซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่ทิ้งขยะแห่งใหม่แล้ว แต่ประชาชนในพื้นที่คัดค้าน เทศบาลจึงมีแนวคิดที่จะหาวิธีในการแก้ไขปัญหาปริมาณขยะที่ต้นเหตุ เทศบาลจึงจัด “โครงการบริหารจัดการขยะแบบครบวงจร” ขึ้น เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนลดปริมาณขยะในครัวเรือนของตนเอง, คัดแยกขยะรีไซเคิลก่อนทิ้ง และนำขยะประเภทเศษอาหารมาทำปุ๋ยชีวภาพ และจุลินทรีย์ EM เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและเทศบาลต่อไป

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองต่อการคงอยู่และความเป็นไปของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน เป็นสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณาว่า ระบบการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมควรเป็นเช่นไร ระบบการจัดการที่เป็นอยู่มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร และถ้าต้องการเพิ่มประสิทธิภาพ ความยุติธรรม และประชาธิปไตย จะมีวิธีปรับรูปแบบที่เหมาะสมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและชุมชนได้อย่างไร ดังนั้นถ้าพิจารณาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆที่มีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายของรัฐและรูปแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในเขตชุมชนเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลในฐานะหน่วยดำเนินงานและรับผิดชอบโดยตรงนักการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทโดยตรงในการตัดสินดำเนินการ หน่วยธุรกิจและประชาชนในพื้นที่ ทั้งในฐานะผู้สร้างปัญหาขยะมูลฝอยและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาขยะมูลฝอยและอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่ระบบการจัดการที่พึงปรารถนาต่อไป

1.2. **วัตถุประสงค์ของการศึกษา**

1.2.1 ศึกษาวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อิทธิพลการเมืองของผู้นำระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศในการวางรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอย

1.2.2 ศึกษารูปแบบที่เหมาะสม ความคงอยู่ และความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ด้านพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

ด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนครนนทบุรีว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อนโยบายการบริหารจัดการขยะ และการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากบริหารจัดการขยะ โดยนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองมาวิเคราะห์ถึงธุรกิจรับซื้อของเก่าเป็นไปในลักษณะของการผูกขาดโดยระบบอุปถัมภ์ ซึ่งสามารถจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ได้อย่างลงตัว ซึ่งอาจก่อให้เกิดการผูกขาดทางนโยบายด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลได้

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ขยะมูลฝอยชุมชน หมายถึง ขยะมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เช่น บ้านพักอาศัย ธุรกิจร้านค้า สถานประกอบการ สถานบริการ ตลาดสด สถาบันต่าง ๆ รวมทั้งเศษวัสดุก่อสร้าง ทั้งนี้ไม่รวมถึงของเสียอันตรายและมูลฝอยติดเชื้อ

ขยะมูลฝอยอันตราย หมายถึง ขยะมูลฝอยที่โดยทั่วไปไม่สามารถทำการคัดแยกได้ ส่วนใหญ่มีแหล่งก่อกำเนิดจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น หลอดไฟ แบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย เป็นต้น

ขยะรีไซเคิล หมายถึง ขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ โดยทั่วไปจะเป็นขยะที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ และมีผู้ให้ราคารับซื้อเพื่อนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่

การบริหารจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการควบคุมการทิ้ง การเก็บชั่วคราว การขนส่ง การเปลี่ยนรูปและการกำจัดอย่างถูกสุขลักษณะ โดยตระหนักถึงประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นกับสังคมในด้านต่างๆ เช่น สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

การเก็บชั่วคราว หมายถึง ขั้นตอนตั้งแต่การเก็บขยะมูลฝอยใส่ไว้ในภาชนะ ไปจนถึงการรวบรวมขยะมูลฝอยจากแหล่งต่าง ๆแล้วนำไปใส่ในยานพาหนะเพื่อที่จะขนถ่ายต่อไปยังแหล่งพักรวมหรือสถานีขนถ่าย

การขนส่ง หมายถึง การนำขยะมูลฝอยที่เก็บรวบรวมจากชุมชนใส่ในยานพาหนะไปยังสถานที่กำจัด ซึ่งอาจเป็นการขนส่งโดยตรงจากแหล่งกำเนิด หรือจากที่พักรวมไว้ที่ใดที่หนึ่งที่เรียกว่าสถานีขนถ่ายก่อนก็ได้

การกำจัด หมายถึง วิธีการกำจัดขยะมูลฝอยขั้นสุดท้าย เพื่อให้ขยะมูลฝอยนั้น ๆ ไม่ก่อปัญหามลพิษต่อสภาพแวดล้อมอันมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์

สถานที่จัดการขยะมูลฝอย หมายถึง สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย สถานีขนถ่ายขยะมูลฝอย สถานที่นำวัสดุกลับคืน หรือสถานที่ใด ๆ ที่มีการนำขยะมูลฝอยมาแปรสภาพ และนำผลพลอยได้จากขบวนการมาใช้ประโยชน์

สถานที่กลบฝังขยะมูลฝอย หมายความถึง สถานที่จัดการขยะมูลฝอยที่นำขยะมูลฝอยมาเทกองในพื้นที่ซึ่งจัดเตรียมไว้ ใช้เครื่องจักรกลกลบอัดให้แน่น ใช้ดินกลบทับเป็นชั้น ๆ และได้จัดเตรียมมาตรการป้องกันน้ำชะมูลฝอยไหลซึมลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน การป้องกันกลิ่นและแมลงวันรบกวนและการแพร่กระจายของเชื้อโรคสู่สภาพแวดล้อมโดยรอบ

1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ที่มีผลกระทบถึงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครนนทบุรี จะได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นข้อเสนอแนะการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เกิดความยุติธรรม และสอดคล้องกับกลไกการค้าเสรี เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนผู้รับบริการต่อไป

1.6. วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ดำเนินการวิจัยโดยเอกสาร Documentary Research ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการจัดเก็บและขนส่งขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรี” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ และปริมาณเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวมของคนเก็บขยะ ผู้รับเหมาขนขยะ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่ความเข้าใจในปัญหาขยะและหาทางเลือกในการบริการจัดการขยะที่เหมาะสมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปใช้แก้ไขปัญหาขยะที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น

การศึกษานี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ด้วยกัน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-dept interview) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ตามความแตกต่างของมุมมองของปัญหา
   1.1 คนเก็บขยะเร่ร่อนในจังหวัดนนทบุรี โดยศึกษาการเก็บขยะ วิถีชีวิตและกระบวนการเก็บขยะ คัดเลือกขยะ และการนำขยะที่เก็บไปจำหน่าย
   1.2 เจ้าของกิจการรับขนขยะ ที่เป็นผู้รับสัมปทานเก็บขยะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาขั้นตอน ความเหมาะสมของกิจการรับขนขยะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคตอย่างใด
   1.3 นักธุรกิจที่ทำธุรกิจรับซื้อของเก่า ที่เป็นผู้ได้รับอนุญาตในการซื้อขยะรีไซเคิลจากทางเทศบาล
   1.4 พนักงานและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บขยะ รวมถึงพนักงานกวาดถนน ซึ่งเป็นผู้ได้รับสวัสดิการในด้านต่างที่เพิ่มขึ้นด้วย
   1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการขยะ ว่าจะมีนโยบายบริหารจัดการขยะในปัจจุบันและอนาคตอย่างไรที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด
2. การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยศึกษา ข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารต่าง ๆ เช่นเอกสารเกี่ยวกับการจัดการขยะและของเสียอันตราย การบริหารจัดการระบบกำจัดขยะแบบศูนย์รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารกรมควบคุมมลพิษ กฎหมายสิ่งแวดล้อม สิ่งตีพิมพ์ของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการประมวลข้อมูลจากผู้ถูกสัมภาษณ์และเอกสาร ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลหลัก ใช้การวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองเชื่อมโยงกับปัญหาการบริหารจัดการขยะในปัจจุบันและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายในด้านที่เกี่ยวกับการจัดเก็บและขนส่งขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทางเลือกของการกำจัดขยะจะส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านใดบ้างทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อนำไปสู่ทางเลือกที่เหมาะสมต่อชุมชนมากที่สุด

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการจัดเก็บและขนส่งขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่จังหวัดนนทบุรี เพื่อเป็นการตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนวรรณกรรมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายมาปฏิบัติ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

2.6 บทบาทกลุ่มผลประโยชน์

2.7 แนวคิดการจ้างเหมาเอกชน

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายมาปฏิบัติ

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะกระบวนการนโยบายสาธารณะในทัศนะของสำนักวิชาการต่าง ๆ มีดังนี้

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold D. Lass well) กระบวนการนโยบายทั่วไปจะมีอยู่ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (Harold, 1950 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539, หน้า 54-58)

1. ขั้นตอนค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล (Intelligence) เป็นขั้นตอนการรวบรวมเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ เช่น จากหน่วยงานสถิติ หน่วยงานทะเบียน หน่วยงานประมวลข่าว ฯลฯ กรณีที่ยังไม่เคยมีข้อมูลมาก่อนอาจหาได้โดยอื่น ๆ เช่น ออกแบบสำรวจ วิจัย หรือวิธีการอื่น ๆ

2. ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (Recommending or Promoting) เป็นขั้นตอนของการเสนอแนะความคิดริเริ่มต่าง ๆ อาจเกิดจากการคิดเองหรือนำเอาข้อเสนอแนะ

จากลุ่มอื่นมารวมด้วยก็ได้ ขั้นนี้โดยทั่ว ๆ ไปจะมีการเสนอแนะในหลาย ๆ แนวทางเพื่อใช้สนับสนุนการ กำหนดนโยบาย

3. ขั้นดำเนินการกำหนดหรือนโยบาย (Prescribing) คือการนำเอาสิ่งที่ได้จาก 2 ขั้นตอนข้างต้นมาดำเนินการกำหนดเป็นนโยบาย โดยต้องคำนึงถึงสิ่งอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากข่าวสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ด้วย

4. ขั้นการกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (Invoking) ขั้นตอนนี้เป็นส่วนให้การนำเอานโยบายที่ได้กำหนดไว้แล้วในขั้นที่ 3 สามารถนำไปปฏิบัติจนบรรลุผลสำเร็จได้ โดยช่วยในการกำหนดปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ให้สอดคล้องและสนับสนับขั้นตอนที่ 3 ให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ ทั้ง ๆ ที่ยังมิได้นำเอานโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติ

5. ขั้นการนำเอานโยบายปฏิบัติ (Applying) ขั้นตอนนี้เป็นการนำเอาสิ่งต่าง ๆ จาก 4 ขั้นตอนข้างบนไปปฏิบัติให้บรรลุเป็นผลสำเร็จ โดยขั้นตอนนี้ถือว่ายังอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของบุคคลและองค์การของฝ่ายบริหารหรือระบบราชการที่จะต้องนำเอานโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ

6. ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Appraising) ขั้นนี้ผู้กำหนดนโยบายต้องดำเนินการหรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่น ดำเนินการประเมินผลของนโยบายนั้น ๆ ว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วงเป้าหมายหรือไม่ ผลการดำเนินการเป็นอย่างไร อะไรเป็นปัญหาหรืออุปสรรคของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติและนโยบายนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและสังคมในส่วนรวมอย่างไร

7. ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Terminating) ขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการการกำหนดนโยบายทั้ง 6 ขั้นตอนข้างบน ผู้กำหนดต้องทำการพิจารณาทบทวนนโยบายอีกครั้งว่าได้ผลตามความมุ่งหมายหรือไม่ ถ้าพบข้อผิดพลาดหรืออุปสรรคตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่ไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือได้รับข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ เพิ่มเติมก็ต้องมีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบาย เท่ากับเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายใหม่ และเป็นวัฏจักรเช่นนี้ตลอดไป

แนวคิดของ ลินด์บลอน อี ชาร์ลส Lindblon, E. Charles (Liblon, 1998, อ้างถึงในสัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2545, หน้า 85-96) ได้แบ่งขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการประเมินผลเบื้องต้นหรือค้นหาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น (Appraisal) วัตถุประสงค์เบื้องต้นของการมีนโยบายก็เพื่อให้แก้ปัญหาหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นตามวิธีที่เรียกว่า Problem Solving Method ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาถึงปัญหาเสียก่อน โดยดูว่าปัญหานั้นเกิด

จากอะไร มีวิธีหรือมาตรการในการแก้ไขอย่างไร แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหานั้นๆ ในขั้นต่อไป

2. ขั้นการตั้งหรือบ่งชี้ (Identification) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เมื่อทราบถึงปัญหาและมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขแล้ว ขั้นต่อไปก็คือ จะต้องตั้งหรือบ่งชี้ถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าไม่ชัดเจนแน่นอนแล้ว เมื่อนำไปปฏิบัติอาจจะนำให้ไม่บรรลุเป้าหมายหรืออาจจะไม่ทราบว่าอะไรคือเป้าหมาย ได้บรรลุ ถึงเป้าหมายแล้วหรือยังและยังช่วยมิให้การมีบิดพลิ้วแก้ไขเป้าหมายโดยพลการในภายหลังด้วย

3. ขั้นประมวลรวบรวม (Canvassing) นโยบายต่าง ๆ ที่คาดว่าจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ ขั้นนี้เป็นการเลือกวางนโยบายหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้น เพราะปัญหาหนึ่ง ๆ อาจมีวิธีแก้ไขได้หลายทาง ดังนั้นเป้าหมายของการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งอาจมีนโยบายและทางเลือกได้หลายทางแต่ทุกทางเลือกต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ การวางแผนและกระบวนการตัดสินวินิจฉัย

4. ขั้นการเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบายประการใดประการหนึ่ง โดยทั่ว ๆ ไป การวางหรือกำหนดนโยบายควรจะมีการเสนอทางเลือกมากกว่า 1 ทาง ดังนั้น จึงทำให้เกิดขั้นตอนที่ 4 ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียว จากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้น การเลือกอย่างไรหรือได้หลักเกณฑ์ใดจึงขึ้นอยู่กับความสามารถและวิจารณญาณของผู้กำหนดนโยบายแต่ละคนไป

ดรอร์ (Dror,1998 อ้างถึงใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์,2545 : 101) ได้จำแนกรายละเอียดของขั้นตอนหลักแต่ละขั้นตอน แบ่งออกเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ได้อีกหลายขั้นตอน ซึ่งผลสรุปได้ ดังนี้

1. ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนการวางรูปแบบและวัตถุประสงค์ว่าจะกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาอะไรและจะแก้ไขได้อย่างไร เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากและมีผลกระทบต่อระบบการกำหนดนโยบายทั้งหมดและต่อปัจจัยของการกำหนดนโยบายด้วย

2. ขั้นการวางหรือกำหนดนโยบาย ขั้นตอนที่ 2 นี้เป็นขั้นของการแก้ปัญหา ย่อย ๆ ของสังคม มิใช่เป็นการแก้ปัญหาส่วนรวม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงระบบสังคมทั้งหมดเหมือนดังขั้นตอนที่ 1 (ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ) โดยทั่วไปขั้นตอนนี้จะทำควบคู่กันไปกับขั้นตอนแรก หรือภายหลังเพียงเล็กน้อย โดยไม่จำเป็นให้ขั้นตอนที่ 1 เสร็จสมบูรณ์เสียก่อน

3 ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว เมื่อได้กำหนดนโยบายที่ดีที่สุดแล้วขั้นตอนต่อไป คือ ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติโดยอาจจำแนกออกเป็น 3 ขั้นตอนย่อย ดังนี้

3.1 ขั้นกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นขั้นของการใช้มูลเหตุจูงใจหรือแรงผลักดันบางอย่าง เพื่อชักจูงให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งการขออนุมัติให้ความเห็นชอบในนโยบายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การจัดสรรทรัพยากรสำหรับการบริหารตามนโยบายและการผลักดันต่าง ๆ ให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย

3.2 ขั้นการบริหารนโยบาย เป็นขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีโดยหน่วยงานต่าง ๆ อาจมีการกำหนดเป็นนโยบายปลีกย่อย (Sub-Policy) หรือวางแผน วางระเบียบ กฎเกณฑ์ ในการปฏิบัติต่าง ๆ ก็ได้ และหากเกิดความผิดพลาดเพราะเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ตาม ก็อาจมีการกำหนดนโยบายใหม่ได้ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิม

3.3 ขั้นการประเมินผล ของการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งหมดนั้น คือ ขั้นการประเมินผลของทั้งตัวนโยบาย ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย และการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการประเมินผลของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติทำได้โดยการเปรียบเทียบถึงผลที่ได้รับจริงจากการดำเนินนโยบายกับผลที่คาดคะเนไว้แล้วหาความแตกต่างเพื่อดูว่าการกำหนดนโยบายและการนำเอานโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือไม่ ซึ่งการเปรียบเทียบหรือประเมินผลนี้จะช่วยทำให้พบเห็นสิ่งที่มิได้คาดหมายมาก่อน หรือสิ่งซ่อนเร้นต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำเอาไปใช้ในการกำหนดนโยบายในครั้งต่อ ๆ ไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

หลักของการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ได้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมดูแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง รับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือองค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชา (ประยูร กาญจนดุล, 2545)

การกระจายอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) ได้จัดแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี (ประธาน สุวรรณมงคล, 2526)

1. การแบ่งอำนาจทางการปกครองที่เรียกว่า (Deconcentration) ซึ่งการแบ่งอำนาจทางปกครองนี้ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจแก้ปัญหาตลอดจนการริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้ วิธีการแบ่งอำนาจทางการ ปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองของไทย คือ ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจทางปกครองดังกล่าวนี้มีลักษณะสำคัญ ๆ คือ

1.1 เป็นการบริหารโดย ใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาจังหวัด คลังจังหวัด สาธารณสุขเป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหาร การบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

1.2 เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลาง เป็นผู้อนุมัติ และควบคุม ให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคนั้น

1.3 เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติหมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และการริเริ่มนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจทำได้ นับเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ (Discretionary Power) จากรัฐบาลเท่านั้น

1.4 เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง ไปจากส่วนกลางเหล่านี้มอบหมายอำนาจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่เพื่อให้การปกครองดำเนินไปด้วยความสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล การบริหารงานตามลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นวิธีการในการบริหารงานกล่าวคือเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ของรัฐบาลกลางนั่นเอง และตามวิธีการของการแบ่งอำนาจทางปกครองดังกล่าวก็เป็นวิธีการอันหนึ่ง ของการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลาง และระบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้เรียกได้ว่าการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล (Local State Government)

2. การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) การกระจายอำนาจทางปกครองอีกอย่างหนึ่งเรียกว่า Devolution นี้ เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งทางการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเองได้

ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จึงมีลักษณะอันสำคัญเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Local State Government) มากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดขึ้นนั้น จะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งการกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมืองและในที่สุดประชาชนจะได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ได้เป็นอย่างดีนั่นเอง

การกระจายอำนาจทางปกครองนั้น โดยทฤษฎีอาจมีกรรมวิธีในการกระจายอำนาจได้ 2 กรณี

1. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (Activity) หรือแต่ละหน้าที่ (Function) เช่น การกระจายอำนาจให้การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

จากรายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกรรมการปกครอง (2539 : 12) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน โดยสรุปว่าการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจการปกครองจะต้องมีองค์การที่เป็นนิติบุคคลต่างหาก จากองค์การของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การนี้ก็ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ แต่อำนาจอิสระขององค์การปกครอง

ท้องถิ่นต้องไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ นั่นคือองค์การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตย เป็นของตนเอง แต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจนี้ หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ อีกด้วย

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้กล่าวถึงการจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีจุดแข็งและจุดอ่อนดังนี้

จุดแข็งของการกระจายอำนาจมีอยู่ 3 ประการ

1. ทำให้มีการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้และส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้และส่วนเสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอยู่ 4 ประการ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ท้องถิ่นเอง นอกจากนี้หากเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีงบประมาณมาก กับท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อย

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่ โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่ฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้ไม่เกิดความสงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตน ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนโดยโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินได้ไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง

นฤมิตร สอดศุข (2546 : 207-209) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองดังนี้

หลักการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมืองจะช่วยอธิบายปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ในสังคม โดยต้องการเน้นให้มีการตั้งคำถามต่อข้อสรุปต่างๆที่เราได้รับตกทอดมาจากอดีต และมอง

หาความจริงที่เป็นแก่นแท้ที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังของเหตุการณ์ที่ปรากฏ ทั้งนี้การวิเคราะห์จะแบบเป็นองค์รวม (Holistic or totality) มากกว่าการพิจารณาเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือการเน้นที่ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) จากการดำเนินนโยบายสาธารณะ และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาของสังคมโดยองค์รวม ทั้งนี้เนื่องจากว่าปัจจัยต่างๆในระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมล้วนมีความเกี่ยวพันร้อยรัดกันเป็นระบบ นอกจากนี้ในการศึกษาวิเคราะห์จะให้ความสำคัญของลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง หรือการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical analysis) จะช่วยเป็นสิ่งที่ยืนยันได้เป็นอย่างดีว่าสังคมมีพัฒนาการ มีการเคลื่อนไหว และมีการเปลี่ยนแปลง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า มีพลวัตร (dynamic) มิใช่สังคมที่หยุดนิ่งอยู่กับที่ และมีพัฒนาการอย่างสม่ำเสมอ

ในการศึกษาวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมืองเน้นที่การวิพากษ์ (critical) หรือไม่ยอมรับต่อการอธิบายปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ในสังคม โดยต้องการเน้นให้มีการตั้งคำถามต่อข้อสรุปต่างๆที่เกิดขึ้นในอดีต กล่าวคือพยายามแยกปรากฏการณ์ออกจากเนื้อแท้ ซึ่งในที่สุดแล้ว การวิพากษ์อย่างถึงที่สุดก็จะนำไปสู่ความจริงที่เป็นแก่นแท้ที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังของปรากฏการณ์ที่มองเห็น ในขณะเดียวกัน การวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมืองจะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์แบบเป็นองค์รวม (holistic or totality) เพราะการวิเคราะห์นี้ไม่ได้ให้ความสำคัญหลักที่ปัจเจกชน หากแต่เน้นที่ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม และบุคคลต่างๆ ดังนั้นตัวแปรที่ใช้วิเคราะห์จึงไม่ใช่ตัวแปรนามธรรม เช่น ระดับราคา อัตราดอกเบี้ย การเติบโตทางเศรษฐกิจหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ รายได้เฉลี่ยของประชากร ฯลฯ โดยจะมองความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมเป็นหลัก ดังนั้นจะพบว่าการศึกษาแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองจะพยายามเน้นและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาของสังคมทั้งสังคมที่เป็นหน่วยรวม โดยมุ่งไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆของสังคมที่ซ้อนทับกันอยู่อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม และด้านศาสนาและอุดมการณ์ ทั้งนี้เนื่องจากว่าปัจจัยต่างๆในระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมล้วนมีความเกี่ยวพันร้อยรัดกันเป็นระบบ แต่ถ้าเน้นวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจให้อยู่ในขอบเขตแคบๆเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว โดยไม่เชื่อมโยงไปถึงปัจจัยอื่นๆในสังคม อาจทำให้ไม่เข้าใจระบบทั้งหมดได้ และทำให้ไม่สามารถอธิบายได้ว่า ทำไมปัญหานโยบายสาธารณะของรัฐหลายเรื่องจึงยังดำรงอยู่ได้ ทั้งๆที่ก่อให้เกิดผลกระทบถึงชีวิตของผู้คนในสังคมอย่างมาก

เศรษฐศาสตร์การเมืองในฐานะที่เป็นแนวคิดทฤษฎีหนึ่งของการวิเคราะห์นับว่ามีความโดดเด่นในแง่ที่เป็นการผสมรวมเอามิติทางเศรษฐกิจกับมิติทางการเมืองเข้าไว้ด้วยกัน การจำแนก

แยกแยะให้เห็นลัทธิและระบบที่ประเทศส่วนใหญ่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ช่วยให้สามารถเปรียบเทียบถึงข้อดีข้อเสียและจุดอ่อนจุดแข็งของรูปแบบที่ประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ได้อย่างหลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตามมีสิ่งพึงพิจารณาถึงข้อควรระวังในการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้อยู่ด้วยเหมือนกันนั่นคือจำต้องมีวิจารณญาณในการพินิจพิเคราะห์ด้วยจิตใจที่เที่ยงธรรมเป็นกลางอย่างเป็นภววิสัยมากกว่าการใช้อัตวิสัยที่มีอคติลำเอียงมากเกินไป อาทิเช่น ในการวิเคราะห์ลัทธิคอมมิวนิสต์กับลัทธิทุนนิยม เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากว่าคนเราทุกคนล้วนเติบโตมาภายใต้กระบวนการกล่อมเกลาทางการเมืองหนึ่ง ๆ ต่างกันไปดังนั้นย่อมเป็นธรรมดาว่า ตามแนวโน้มทั่วไปแล้ว ประชากรของประเทศที่มีอยู่ภายใต้ระบบการเมืองและเศรษฐกิจแบบใด ย่อมมีแนวโน้มที่คุ้นเคยและยอมรับหลักการและรูปแบบนั้น ๆ มากกว่า ด้วยเหตุนี้ ประชากรของประเทศทุนนิยมก็ย่อมมีแนวโน้มปฏิเสธลัทธิคอมมิวนิสต์ และเช่นเดียวกันในทางกลับกันที่ประชากรประเทศคอมมิวนิสต์ก็ได้รับการปลูกฝังให้นิยมลัทธิของตนมากกว่าลัทธิทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาในช่วงยุคสงครามเย็นซึ่งประเทศทั้งในสองค่ายอุดมการณ์ต่างทำสงครามจิตวิทยาโจมตีซึ่งกันและกันย่อมมีผลเป็นการโฆษณาชวนเชื่อไปยังประชาชน

การที่จะสามารถเข้าใจถึงการเมืองโลกปัจจุบันอย่างกระจ่างได้นั้น จำเป็นอยู่เองที่จะต้องประเมินประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองให้ออก ต่อประเด็นดังกล่าว เห็นได้อย่างเด่นชัดว่าปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่ทั้งบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองและประชาชนทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ล้วนพากันลดการชื่นชมสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์หรือเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบบงการกันเป็นทิวแถว ทว่ากระนั้นก็มิได้หมายความว่าจะเป็นผลให้ระบบเหล่านี้หมดสิ้นไปจากโลกนี้ไปได้ตราบเท่าที่ปัญหาความเลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมยังดำรงอยู่ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าประเทศต่าง ๆ จะพากันหันไปใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดกันหมด โดยภาพรวมจึงมีแนวโน้มไปในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบผสมมากขึ้นเป็นลำดับ นั่นคือเป็นลัทธิทุนนิยมแบบผสมเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นก็จะเป็นสังคมนิยมแบบผสม ทุนนิยมแบบการตลาดและคอมมิวนิสต์แบบบงการ ทั้งนี้โดยมีการเมืองแบบประชาธิปไตยเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำมากที่สุด

หากพิจารณากรณีศึกษาของไทยเราก็อาจช่วยให้เห็นภาพการผสมผสานเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองชัดขึ้น ในกรณีของกิจการรถเมล์ในกรุงเทพฯนั้นเดิมที่ปล่อยให้เอกชนดำเนินการอย่างเสรี โดยมีกิจการบริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.)เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐเป็นหุ้นส่วนรายใหญ่ร่วมดำเนินการอยู่ด้วย ต่อมาในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีแนวคิดที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนโดยใช้นโยบายแบบสวัสดิการสังคม อันนับเป็นนโยบายส่วนหนึ่งในการตรึงความภักดีของประชาชนต่อรัฐบาลมิให้หันไปฝักใฝ่ชมชอบลัทธิคอมมิวนิสต์เหตุนี้เอง รัฐบาลจึงใช้นโยบาย

ซื้อกิจการรถเมล์ของเอกชนเข้าเป็นของรัฐในรูปองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) กระทั่งรัฐบาลสามารถแก้ปัญหาการเรียกร้องขอขึ้นราคาค่าโดยสารของเอกชนไปได้ ทว่ารัฐบาลกลับต้องเข้าแบกรับภาวะขาดทุนซึ่งพอกพูนขึ้นทุกขณะ ผลการประกอบการขาดทุนของขสมก.มิใช่เกิดจากไม่สามารถขึ้นอัตราค่าโดยสารได้เท่านั้น แต่เกิดจากการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแบบผูกขาดอันเป็นที่มาของความไร้ประสิทธิภาพ และปัญหาการทุจริตในองค์กรอีกด้วย ต่อมาภายหลังรัฐบาลจึงหาทางแก้ไขตามกระแสโลกด้วยการใช้นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมทุนมากขึ้นรวมทั้งให้สัมปทานเอกชนเข้าดำเนินการแข่งขันเพิ่มขึ้น กรณีดังกล่าวถือเป็นตัวอย่างของระบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของลัทธิทุนนิยมแบบผสม ที่ยังคงคำนึงถึงสวัสดิการประชาชนในระดับหนึ่ง ด้วยการมีรถเมล์ธรรมดาราคาค่าโดยสารถูกให้บริการ ควบคู่ไปกับรถเมล์ที่มีมาตรฐานและบริการดีขึ้นและราคาสูงขึ้นให้เป็นทางเลือก ตามวิถีของการมีเสรีภาพในโอกาสแตกต่างกันไปของระบบทุนนิยม

อย่างไรก็ตาม หลักคิดดังกล่าวกลับไม่บรรลุผลเท่าที่ควรในชั้นหลัง โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปรับสัมปทานรถโดยสารประจำทางที่เก็บอัตราค่าโดยสารถูกทั้งนี้เนื่องจากสภาพรถและบริการต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็นมาก สภาพการณ์ดังกล่าวนับเป็นอุทาหรณ์สะท้อนให้เห็นปัญหาคอร์รัปชั่นที่เกาะกินสังคมไทยอย่างยากจะแก้ไข ด้วยเหตุที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้แก่กันเพื่อแลกกับการไม่เข้มงวดกวดขันให้เป็นไปตามสัญญาข้อตกลงที่กำหนดมาตรฐานไว้นั้นเอง

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

ปรีชา คุวินทร์พันธ์ (2539: 28) ได้อธิบายคำว่า “อุปถัมภ์” (Patron) เป็นคำที่มีมาจากภาษาสเปน หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ ฉันทานุมัติ (Sanction)และอิทธิพล ซึ่งเป็นคำที่อาจใช้เรียกนายจ้าง หรือผู้สนับสนุนการจัดพิธีกรรมต่างๆ โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจด้อยกว่า เรียกว่า “ผู้รับอุปถัมภ์”(Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการป้องกัน ปรีชา (อ้างถึงใน Foster, 2539 : 28) ชี้ให้เห็นว่าผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ที่ให้ประโยชน์หวังจะได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทนในรูปสินค้าความภักดี การสนับสนุนทางการเมือง และบริการในรูปแบบต่างๆจากผู้รับอุปถัมภ์ของตน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ต่างตอบแทนกันในรูปของสัญญาแบบทางการ (Formal Contact)โดยมีการกำหนดสิทธิและความผูกพันอย่างชัดเจน หรืออาจจะออกมาในรูปแบบทางการน้อยกว่า มีความยืดหยุ่นมากกว่า ความสัมพันธ์กันสองฝ่าย ผู้รับอุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบเพราะผู้รับอุปถัมภ์เป็นผู้ที่ด้อย หรืออ่อนแอกว่าในทางเศรษฐกิจ และการเมือง

สนิท สมัครการ (อ้างถึงใน ธวัชชัย. 2533: 25) ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ว่า ในทุกสังคมระบบอุปถัมภ์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากระบบอุปถัมภ์จะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้สมาชิกในสังคมมีปฏิสัมพันธ์ ทำให้สมาชิกในสังคมมีความผูกพัน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน แม้ว่าพฤติกรรมบางอย่างที่สมาชิกแต่ละคนปฏิบัติอยู่อาจจะล่อแหลมต่อการกระทำผิดกฎหมายหรือกฎระเบียบสังคมอยู่บ้าง ในสังคมตะวันตกระบบอุปถัมภ์ไม่ค่อยมีความเข้มแข็งหรือแน่นแฟ้นเช่นเดียวกันกับสังคมตะวันออก เพราะความแตกต่างจากวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อในวิถีชีวิตของคนในสังคมแต่ละแห่ง

ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (อ้างถึงใน Foster และ Boissevain, 2539: 32) ได้อธิบายว่าข้อผูกพันระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ ในอดีตที่ผ่านมาในสังคมไทยนั้นมาจากระบบศักดินาไทย เพราะว่าผู้อุปถัมภ์หนึ่งคนสามารถรับผู้อุปถัมภ์หลายคน ซึ่งหมายความว่าเจ้านายหนึ่งคนสามารถรับบ่าวไพร่ได้หลายคนประโยชน์ของระบบอุปถัมภ์นั้นนำไปใช้ในการแสวงหาอาณานิคม ซึ่งต่อมาได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นการแสดงอำนาจในทางเศรษฐกิจ โดยการผูกขาดในทุกสิ่งที่เป็นทุน ตั้งแต่การศึกษาและที่ดิน หรือเครื่องมือที่ใช้ในการเกษตร รวมถึงการติดต่อกับโลกภายนอกที่กว้างกว่า

ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2539: 30) อธิบายว่าความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่หลวมยากต่อการจัดแบ่งประเภท แต่แยกความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์ที่เป็นไปตามคำนิยามของสังคม โดยที่ผู้รับอุปถัมภ์จะยอมรับฐานะที่ด้อยกว่าของตนภายใต้ระบบบิดาอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์อีกแบบหนึ่งที่มีลักษณะของการใช้อำนาจกดขี่โดยผู้ที่มีอำนาจอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง ที่ทำให้การยอมรับสิทธิของการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมตามประเพณีลดลง ประเภทของระบบอุปถัมภ์ มีดังนี้

1. ระบบบิดาอุปถัมภ์ (Patrimonial)

ระบบสังคมปิดแบบบิดาอุปถัมภ์ที่มีการใช้อำนาจการกดขี่บ้างในยุคของการใช้ทาส หรือแรงงานตั้งแต่สมัยอาณานิคมจนถึงปัจจุบัน ลักษณะระบบบิดาอุปถัมภ์นี้มีลักษณะคล้ายครอบครัวขยายที่หัวหน้าครอบครัวจะเป็นผู้รับผิดชอบในสวัสดิการของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจตน ซึ่งรวมทั้งครอบครัวของข้าทาสและแรงงานอิสระ (Fregre, 1956 และ Hutchinson, 1966 อ้างถึงในปรีชา คุวินทร์พันธุ์ , 2539: 31) ในสถานการณ์นี้ รัฐบาลกลางไม่เข้มแข็งและชุมชนอยู่ค่อนข้างโดดเดี่ยว ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นทางเลือกของผู้ที่ด้อยกว่า ซึ่งทำให้ผู้ที่ด้อยกว่าต้องการความคุ้มครองของผู้อุปถัมภ์ และทางการเมืองผู้ที่ด้อยกว่าก็ได้รับยอมรับ และให้การสนับสนุนทาง

การเมืองกับผู้อุปถัมภ์ ซึ่งเป็นสิ่งต้องพึ่งพากัน ซึ่งคนส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาผู้อุปถัมภ์โดยมีค่านิยมบางอย่างเป็นตัวสนับสนุนดังนั้นผู้ที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจก็จะหันหน้าเข้าหาผู้อุปถัมภ์เช่นกัน

2. ระบบการใช้อำนาจกดขี่

เป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากนายทุนใช้วิธีการกดขี่ควบคุมผู้รับอุปถัมภ์มาก ซึ่งใช้ความรุนแรง การขมขู่ จนถึงการฆาตกรรม ทำให้ผู้ใช้แรงงานและผู้ด้อยโอกาสลุกขึ้นเรียกร้องขอความช่วยเหลือและผ่อนปรนจากฝ่ายผู้อุปถัมภ์ เพราะการผูกขาดที่ดินของชั้นนายทุนใหม่ และชาวไร่ ชาวนาได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการตลาดสมัยใหม่ที่ผลทำลายความชอบธรรมของผู้อุปถัมภ์ที่ได้สร้างประเพณีและความรู้สึกของการกดขี่ที่ชาวนาชาวไร่ได้รับ ซึ่งอาจจะมองในแง่ของผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้อุปถัมภ์ Galijart (1964 อ้างถึงปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2539: 32) ความสำคัญอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งใช้การบังคับขมขู่ทางจิตใจกัน อันผลมาจากความยากจน ความอ่อนแอการด้อยโอกาสของผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งสิ่งที่ได้กล่าวนั้นเป็นวงจรที่ชั่วร้ายของผู้รับอุปถัมภ์ จึงจำเป็นต้องพึ่งพิงบุคคลอื่นๆโดยยอมรับค่านิยมที่สร้างความชอบธรรมกับการใช้อำนาจ หากโครงสร้างทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากและปัจจัยสนับสนุนอ่อนตัวลง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์จะถูกกระทบกระเทือนและมีผลทำให้การกดขี่จากผู้อุปถัมภ์ รุนแรงมากขึ้น

ธีรยุทธ บุญมี (2532: 205-207) ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยยึดแนวการเขียนตามความหมายที่กว้างของระบบอุปถัมภ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะมองความสัมพันธ์ทางสังคมไทยมีลักษณะแบบ “ผู้อุปถัมภ์-ผู้รับบริการ” (Patron- Client) ซึ่งสามารถแบ่งระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้ 4 รูปแบบ คือ 1.) ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในหมู่ญาติ 2.) ระบบอุปถัมภ์ที่มีเกิดขึ้นระหว่างมิตรสหาย 3.) ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในองค์กรต่างๆ 4.) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ

1. ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในหมู่ญาติ

ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติ นับว่าเป็นระบบที่เก่าแก่มาระบบหนึ่งในสังคมไทย ญาติอาวุโสคือ ปู่ ย่า ตา ยาย พ่อ แม่ พี่ ฯลฯ กับญาติผู้น้อย คือ น้อง ลูก หลาน เหลน จะมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดแจ้ง ญาติอาวุโสจะเป็นผู้ให้ทางวัตถุแก่ญาติผู้น้อย ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เสื้อผ้า การศึกษา หรือบางครั้งก็หางานให้ทำอีกด้วย เด็กๆมักจะได้รับการสั่งสอนให้รู้จักบุญคุณพ่อ แม่และญาติผู้ใหญ่อื่นๆ ที่ได้ชุบเลี้ยงตนมาจนเติบโต บุญคุณของพ่อ แม่ และญาติผู้ใหญ่ที่ชุบเลี้ยงมานั้นใหญ่หลวง จึงเป็นหน้าที่ของลูกที่ต้องตอบทดแทนบุญคุณของพ่อ แม่ และญาติผู้ใหญ่เมื่อโตขึ้นและหาเลี้ยงชีพได้แล้ว ซึ่งเป็นเรื่องของวัฒนธรรมที่สำคัญในสังคมไทย จึงถือ

ได้ว่าระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติเป็นระบบที่เก่าแก่ที่สุดระบบหนึ่งในสังคมไทย และเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย ในสังคมประเทศอื่นๆ ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติก็คงมีอยู่เช่นกันแต่อาจจะแตกต่างออกไปบ้างในรายละเอียดบางประการ

2. ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นระหว่างมิตรสหาย

ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้นเรียน เพื่อร่วมสถาบัน และเพื่อนตาย เป็นต้น ในสังคมไทยคาดหวังระหว่างเพื่อนเป็นไปอย่างลึกซึ้งและหนักแน่นมากกว่าบางสังคมในประเทศอื่น เช่น สังคมของชาวอเมริกัน เพื่อนในทัศนะของคนอเมริกันไม่ได้คาดหวังอะไรจากกันมากนัก นอกจากความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและช่วยเหลือกันบ้างเล็กๆน้อยๆ เป็นบางครั้งบางคราวเท่านั้น แต่เพื่อนในสังคมไทยคาดหวังต่อกันและกันหรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือเพื่อนที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำกว่า ถ้าเพื่อนที่มีฐานะดีกว่าไม่ให้ความช่วยเหลือหรืออุปถัมภ์เพื่อนผู้ด้อยฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำกว่า ความเป็นเพื่อนก็อาจจะขาดหายไปอย่างน้อยความสัมพันธ์ก็จะห่างออกไปไม่แน่นแฟ้นเหมือนเดิมในทางตรงกันข้ามหากเพื่อนผู้มีฐานะสูงส่งกว่าในความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอแล้วความสัมพันธ์ฉันเพื่อนก็จะแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นจนถึงขั้นกลายเป็นญาติสนิทกันได้ความสัมพันธ์ของเพื่อนในทำนองนี้จึงเข้าลักษณะของระบบอุปถัมภ์อย่างจริงจัง เพื่อผู้ที่ได้รับความอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุก็จะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี การรู้จักบุญคุณ คอยปกป้องเพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่างๆตามสติปัญญาและความสามารถที่ตนมีอยู่ การตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็แสดงออกด้วยการนำสิ่งของเล็กๆน้อยๆ มาให้โอกาสอันควร เช่น เนื่องในวันเกิดของเพื่อน หรือวันปีใหม่ เป็นต้น

3. ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในองค์การต่างๆ

ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ตามมักจะถูกมองในแง่ลบอยู่ตลอดเวลาว่า ระบบอุปถัมภ์ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่ไม่น้อยถ้าระบบอุปถัมภ์นั้นดำเนินไปปราศจากคุณธรรมโดยสิ้นเชิง นั่นคือเป็นการเล่นพวกพ้อง โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถใดๆทั้งสิ้น ซึ่งความจริงแล้วเป็นเรื่องยากที่จะกระทำได้ในการบริหารงานปัจจุบัน ยิ่งในหน่วยงานราชการแล้ว การใช้ระบบอุปถัมภ์ยิ่งยากมากขึ้นไปอีกเพราะมีกฎหมาย ระเบียบ กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบบรรจุแต่งตั้ง การสอบเลื่อนขั้นตำแหน่ง เป็นต้น การช่วยเหลือพวกพ้อง หรือญาติมิตรจึงกระทำได้โดยยาก แต่ก็อาจมีวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆได้บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปก็อาจส่งผล

ก่อให้เกิดความระส่ำระสายเกิดการเสียขวัญและเสียกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้อยู่นอกวงอุปถัมภ์ได้

ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ในหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ของไทยมักแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่าง “เจ้านาย-ลูกน้อง” เจ้านายถ้าเป็นข้าราชการ พลเรือนหมายถึง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอาจดำรงตำแหน่งตั้งแต่ ผู้อำนวยการกองรองอธิบดี อธิบดี รองปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงขึ้นไปจนถึงรัฐมนตรี ถ้าเป็นฝ่ายทหารก็ตั้งแต่ระดับผู้บังคับกองพันขึ้นไปจนถึงระดับนายพลต่างๆ หรือตำรวจก็ตั้งแต่ ผู้กำกับการ ผู้บัญชาการเรื่อยขึ้นไปจนถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนเจ้านายในองค์กรเอกชนก็อาจนับตั้งแต่ ผู้จัดการขึ้นไป ตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นก็เป็นแต่การเพียงการเสนอย่างคร่าวๆ เพื่อให้มองเห็นภาพบ้างเท่านั้น ตำแหน่งต่างๆ ที่อยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์นั้นมีอยู่แตกต่างกันมากมาย แต่ที่สำคัญคือว่าต้องสามารถให้คุณให้โทษแก่ลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้มากพอสมควร

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่าง “เจ้านาย-ลูกน้อง “ ในแต่ละองค์กรอาจก่อให้เกิดกลุ่มที่จงรักภักดีขึ้นหลายกลุ่มได้ หากว่าเป็นองค์กรขนาดใหญ่มีผู้บริการระดับสูง หรือ “เจ้านาย” หลายคนหากเป็นเช่นนั้นจริงความยุ่งยากในการบริหารงานก็จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เพราะกลุ่มจงรักภักดี เหล่านี้จะแข่งขันกันและอาจทำลายล้างด้วยวิธีการที่รุนแรงผิดกฎหมายหรือศีลธรรมก็ได้ แต่ความสัมพันธ์ภายในกลุ่มจะแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ผลประโยชน์ที่ “เจ้านาย” ให้แก่ลูกน้องจะเป็นไปในแง่ของการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ (2 ขั้น) เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งเร็วกว่าผู้ที่ไม่ใช่ลูกน้องส่วนผลประโยชน์เจ้านายได้จากลูกน้องก็คือ ความจงรักภักดี การปกป้องคุ้มครองเจ้านาย และการรับใช้ปรนนิบัติ เป็นต้น (ในบางครั้งก็อาจแสวงหาผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย หรือผิดศีลธรรมส่งให้กับ “เจ้านาย”ด้วย)

4. ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ

ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ หรือข้ามอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่น่าจะมีลักษณะคงทนถาวรน้อยกว่าแบบอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในลักษณะรายละเอียดอื่นๆ ของระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีอยู่ครบไม่ว่าเป็นเรื่องของการปฏิบัติต่างตอบแทน ความสูงศักดิ์ของอุปถัมภ์และความจงรักภักดีของผู้รับบริการ เป็นต้น ในสังคมไทยระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้อาจจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆคือ

4.1 กลุ่มข้าราชการ-พ่อค้า

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้า (รวมทั้งนักธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ลงทุนเพื่อแสวงหากำไรอื่นๆ) จะเป็นไปในรูปของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

ทางด้านวัตถุระหว่างกันมากกว่า กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการจะอำนวยสิทธิประโยชน์บางประการให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ และฝ่ายพ่อค้าจะเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น เช่น เครื่องเรือน เครื่องประดับ หรือรถยนต์ ฯลฯ สิทธิประโยชน์ที่ฝ่ายข้าราชการให้แก่พ่อค้าหรือนักธุรกิจ ในกรณีนี้ส่วนมากมักจะเป็นเรื่องที่ไม่ตรงไปตรงมาตามหลักคุณธรรมคือ ความลำเอียงแฝงอยู่ บางเรื่องถึงกับหลีกเลี่ยงหรือกฎหมายก็ได้ ตราบใดที่ข้าราชการผู้นั้นถ้าหมดอำนาจวาสนาแล้ว ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ อย่างน้อยผลประโยชน์ที่เคยได้จากฝ่ายพ่อค้าจะลดน้อยลง

4.2 กลุ่มนักการเมือง-ชาวไร่ ชาวนา

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับชาวไร่ ชาวนา นั้น จะสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงระยะเวลาใกล้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมืองที่เคยเป็นผู้แทนราษฎรมาแล้ว และหวังจะได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาอีกครั้งหนึ่ง หรือผู้สมัครที่ต้องการได้รับการเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องออกเยี่ยมเยียนราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งถี่ขึ้น โดยที่ราษฎรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบทและประกอบอาชีพทำไร่ ทำนา ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับชาวไร่ ชาวนา จึงมองเห็นได้ชัดในทาง พฤติกรรมนักการเมืองนั้นจะมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าชาวไร่ ชาวนา และแน่นอนที่บุคคลเหล่านั้นต้องการคะแนนเสียงจากชาวไร่ ชาวนา แต่ชาวไร่ ชาวนา ผู้มีฐานะยากจน ก็ต้องการความช่วยเหลือทางด้านวัตถุจากนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องน้ำ ถนน สะพาน หรือทรัพย์สินเงินทองอย่างอื่น นักการเมืองที่หวังจะได้รับความจงรักภักดีจากชาวไร่ ชาวนาจะต้องทำตนเป็น “เศรษฐีใจบุญ” หรือ “เจ้าบุญทุ่ม” นั่นก็คือ “เจ้านาย” ซึ่งพวกชาวไร่ ชาวนามีความคาดหวังที่จะพึ่งพา ส่วนนักการเมืองที่ไม่อุปถัมภ์ หรือ ให้วัตถุทรัพย์สินแก่ชาวไร่ ชาวนาเลยย่อมยากที่จะได้รับเลือกเข้าสู่สภา แม้จะมีข้อยกเว้นบ้างแต่ก็น้อยเต็มที่และจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติดีเด่นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมีอยู่หลายรูปแบบมีอยู่ทั้งในกลุ่มญาติ กลุ่มเพื่อน ในองค์กรต่างๆ และระหว่างบุคคลข้ามอาชีพ ซึ่งผู้อุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า โดยเป็นผู้ให้ทางด้านวัตถุแก่ฝ่ายผู้รับบริการ ทั้งนี้ ฝ่ายผู้รับบริการจะตอบแทนด้วย ความจงรักภักดี การตอบแทนบุญคุณ การรับใช้ปรนนิบัติ เป็นต้น

วิเชียร ธรรมาธร (2541: 162-163)ได้ชี้ให้เห็นข้อดีและข้อเสียของระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ ง่ายและสะดวกต่อการบังคับบัญชา มีความขัดแย้งน้อยเพราะเป็นพรรคพวกเดียวกัน มี

ความอบอุ่นความสัมพันธ์เป็นแบบพี่น้อง ร่วมทุกข์ร่วมสุข เอื้ออาทร ทำงานรวดเร็วทันใจ ไม่ใช้กฎเกณฑ์มาก มีความยืดหยุ่นสูง มีความไว้เนื้อเชื่อใจกันเป็นพิเศษ ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัว สิ่งเหล่านี้เป็นลักษณะอย่างหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ ในด้านการเมืองนั้นถ้าผู้อุปถัมภ์ชนะการเลือกตั้ง รางวัลตอบแทนที่ผู้อุปถัมภ์ให้กับผู้รับอุปถัมภ์นั้นส่วนใหญ่เป็นการตอบแทนเกื้อกูลกันในทางการเมือง เช่น จัดหางบประมาณมาให้กับผู้รับอุปถัมภ์เพื่อให้พื้นที่ของผู้รับอุปถัมภ์มีความเจริญ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเจริญในส่วนของพัฒนา

ข้อเสียของระบบอุปถัมภ์ ส่วนใหญ่เป็นการทำลายระบบคุณธรรม เพราะว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ผู้รับอุปถัมภ์ได้รับมากกว่าส่วนรวมทั้งหมด เพราะว่าเป็นการสร้างวัฒนธรรมที่เลียนแบบพฤติกรรมในลักษณะเดินตามหลังผู้ใหญ่ ซึ่งแนวคิดลักษณะเช่นนี้ทำให้ขาดความคิดริเริ่ม และการตัดสินใจ เพราะต้องให้ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งในที่สุดก็จะเกิดการหักล้างอำนาจกันเองระหว่างผู้รับอุปถัมภ์ด้วยกันเองเพราะต้องการความเป็นหนึ่ง ซึ่งทำให้ระบบของสังคมเกิดความวุ่นวายส่งผลถึงองค์กร และประเทศที่ได้รับตามลำดับ

ในส่วนแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในสังคมทางตะวันตกสรุประบบอุปถัมภ์ได้ 2 ระบบ คือ ระบบบิดาอุปถัมภ์ กับระบบใช้อำนาจกดขี่ สำหรับในสังคมไทยสามารถแบ่งรูปแบบของระบบอุปถัมภ์ได้ 4 รูปแบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในหมู่ญาติ ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้น ระหว่างมิตรสหาย ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรต่างๆ และระบบระหว่างอาชีพ ซึ่งยังสามารถแบ่งระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มข้าราชการกับพ่อค้า และกลุ่มนักการเมืองกับชาวไร่ชาวนา ข้อดีของระบบอุปถัมภ์ มีความเป็นพรรคพวก มีความอบอุ่น มีความสัมพันธ์เป็นแบบพี่น้องร่วมทุกข์ร่วมสุข เอื้ออาทร ทำงานรวดเร็ว ไม่ใช้กฎเกณฑ์ ส่วนข้อเสีย ของระบบอุปถัมภ์นั้นส่วนใหญ่มาจากผลประโยชน์ของพวกพ้อง สร้างวัฒนธรรมที่เลียนแบบ ขาดความคิดริเริ่ม และขาดการตัดสินใจ ใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือที่รักษาผลประโยชน์ตน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า สาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงิน

อย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไก และฟันเฟืองการบริหารจัดการต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนให้ทันต่อสถานการณ์ได้

2. ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการหรือเทคโนแครต (Technocrats) คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะนโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้

4. ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา

5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการร่วมกันการกระทำทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ

จากสาเหตุดังกล่าว หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกันโดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทย อาจต้องใช้เวลานานกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนก็คือการขจัดสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้นและสร้างธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน

ธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์การของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจน องค์กรอิสระ(Independent Organization) องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society)

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เพราะมีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคนทุกฝ่าย

ในประเทศร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนานำพาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ-สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกลดังพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชที่ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม" หลักธรรมาภิบาล จึงตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้อง ดีงาม มั่นคง หรือธรรมาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชน สังคมระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการ การบริหารในทุกระดับ ปรับวัฒนธรรมขององค์การภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์เข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ช่วงชิงอำนาจและความล้มเหลวของระบบราชการและรัฐบาล จึงทำให้ความคิดเกี่ยวกับ Government เปลี่ยนไปกลับกลายมาเป็น Governanceที่ทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกล่าวคือภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหาร ให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชนโดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บรรษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า ความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมรัฐให้เกิดขึ้นและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป

หลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการดังนี้

1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้

กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอรัปชั่น

4. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหาร ต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

2.6 บทบาทกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ ในความหมายทั่วๆ ไปหมายถึง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อภารกิจหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่าง เช่น กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี หรือกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ นักการเมือง ที่มีการรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างพลังและอำนาจการต่อรองผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตน และสมาชิกในกลุ่มให้ได้มากที่สุดหรือเกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่ม

ในมุมมองที่กว้างขึ้นและในเชิงวิชาการรัฐศาสตร์ กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนดขึ้น ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศหรือเกิดความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นจากการผลักดันนโยบายที่กลุ่มของตนให้การสนับสนุน เช่น องค์การเอกชน และสมาคมทางด้านธุรกิจต่างๆ รวมถึงกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้ใช้บริการ องค์กรสนับสนุนและปกป้องผลประโยชน์ทางสังคม สหภาพแรงงาน กลุ่มผู้ประกอบการ ชมรม หรือการรวมกลุ่มในรูปแบบอื่นๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ผู้บริโภค เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นิยามของกลุ่มผลประโยชน์ ที่กว้างขวางที่สุดและน่าจะได้รับการยอมรับโดยทั่วไปมากที่สุดในมุมมองของเศรษฐศาตร์การเมือง คือ กลุ่มผลประโยชน์ในทางอุดมการณ์ มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนอุดมการณ์ ส่งเสริมความคิด เป้าหมายของกลุ่ม เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ บุคคลที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ผู้ประกอบการผลิต เจ้าของปัจจัยการผลิต ผู้ค้าส่งค้าปลีก ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า แรงงานในภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้บริโภคที่จะได้รับสิทธิคุ้มครองการได้รับสินค้าที่มีคุณภาพ ราคาเหมาะสม หรือไม่เกิดกำไรจากการผูกขาดตัดตอน หรือการใช้อำนาจเหนือตลาด

กลุ่มผลประโยชน์ในความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โรงพิมพ์รุ่งเรืองศิลป์การพิมพ์ พระนคร พ.ศ. 2524 ศัพท์สังคมวิทยา อธิบายว่า Groups interest คือ ผลประโยชน์ของกลุ่มหมายถึง“ภาวะความรู้สึกตื่นตัวที่เกิดขึ้นในบุคคลที่ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม”

ศาสตราจารย์แกรแฮม วู๊ดตั้น (Graham Wootton) ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า คือ กลุ่มหรือองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนดหรือต้องการ แต่จะปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองและบริหารประเทศ

ในปัจจุบัน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น หรือกลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่ จะเน้นหนักไปทางผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศ และสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ภาครัฐจะจัดหาให้ได้ เช่น การให้เงินอุดหนุน การลดหย่อนภาษี การลดหย่อนกฎเกณฑ์ที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการปกติ เป็นต้น ดังปรากฏว่า ในประเทศอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกของการรวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ สมาคมการค้า ธุรกิจ และอื่นๆ จะเริ่มด้วยการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจ และในบางกรณี กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นได้พัฒนาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองที่รวมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในทางอุดมการณ์ทางการเมือง และ

ตั้งเป้าหมายที่จะเข้ามามีส่วนหรือบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง รวมทั้งการเข้ามาบริหารเศรษฐกิจของประเทศ

กลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่ จะมีความแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม โดยมีสมาชิกเข้าร่วมเป็นจำนวนมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม ส่วนผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่จะได้ตำแหน่งโดยการต่อสู้ทางการเมืองภายในกลุ่มและมักเป็นผู้มีความก้าวหน้าทางคิดในการพัฒนากลุ่มให้เข้มแข็ง ทำให้กลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่มีลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม

ในทวีปยุโรป กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมักจะเป็นเฉพาะสาขาวิชาชีพ และสาเหตุของการรวมตัว รวมกลุ่มกันได้เนื่องมาจากความผูกพันในทางสังคมและวัฒนธรรม ทางประเพณีตลอดจนความเชื่อถือต่างๆ ในขณะที่ในสหรัฐอเมริกา ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์จะเน้นหนักไปในทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ร่วมกันในทางอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งค่อนข้างใกล้เคียงกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย กล่าวคือกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย ส่วนใหญ่คือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองกับข้าราชการฝ่ายการเมือง และหน่วยงานภาครัฐได้ และสามารถสื่อถึงกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ หรือการผูกขาดทางการตลาดในบางอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศ หรืออุตสาหกรรมที่มีการผูกขาดโดยกฎหมายของรัฐ อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์ของไทยอาจมีสมาชิกจำนวนไม่มากนัก แต่เนื่องจากเป็นธุรกิจขนาดใหญ่และให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองและนักการเมือง ทำให้กลุ่มเหล่านี้มีอำนาจต่อรองต่อการกำหนดนโยบายของรัฐอยู่ในระดับสูง และสามารถครอบงำกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสมาชิกรายเล็กและมีจำนวนมากได้ หรือแม้กระทั่งข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ ในขณะที่เอกชนรายย่อย ๆ หรือผู้ประกอบการรายเล็กๆ เช่น ร้านค้าปลีก เกษตรกรชาวนามักไม่ประสบผลสำเร็จมากนักจากการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แม้ว่าจะมีสมาชิกเป็นจำนวนมากในแวดวงนักการศึกษาของไทย ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอว่ากลุ่มผลประโยชน์บางทีอาจเรียกว่ากลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มพลังซึ่งจะมีลักษณะสำคัญ ๆ 5 ประการ คือ

1. รวมผลประโยชน์ของบุคคลในสังคมหนึ่ง เข้าด้วยกัน
2. บุคคลเข้ามารวมกันต้องมีทัศนะร่วมกัน โดยไม่มีทรัพย์สินรายได้หรือวัตถุอื่นๆ ร่วมกัน
3. การรวมกันเพื่อจะมีอิทธิพลผลักดันให้สังคมยอมรับหรือยอมตามความคิดหรือความต้องการของกลุ่ม จนกระทั่งรัฐยอมออกกฎหมาย

4. ไม่มุ่งหวังจะได้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ แต่มุ่งหวังที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของทางราชการและไม่รับผิดชอบต่อการวางนโยบาย ทางกฎหมายโดยตรง และ

5. การรวมกันมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในอันที่จะให้ความต้องการของตนเป็นความต้องการของสังคม

อย่างไรก็ตาม สมชาย ติลังการณ์ ได้ให้นิยามสรุปว่า กลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์กันโดยความสมัครใจ และพยายามกระทำการเพื่อให้ผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจทางการเมือง กระทำหรือไม่กระทำการอันใดให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบ โดยตรงที่จะปกครองประเทศ รวมทั้งให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า การสร้างอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อสมาชิกรัฐสภา และข้าราชการฝ่ายการเมืองให้ดำเนินการตามกฎหมายไปในทิศทางตามที่กลุ่มตนต้องการ เช่นอาจเป็นไปเพื่อที่จะให้มีการออกกฎหมายหรือระงับการออกกฎหมายก็ได้

วิธีการสร้างอิทธิพลต่อสมาชิกรัฐสภาที่นิยมมากที่สุดคือ การ Lobby หรือพยายามวิ่งเต้นให้สมาชิกสภานิติบัญญัติสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง รวมทั้งการสร้างอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐเช่น การยื่นข้อเรียกร้อง การจัดชุมนุมประท้วง การให้ข่าวสารแก่สื่อสารมวลชนเพื่อสร้างแนวร่วม และการสร้างแรงกดดันในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐในระบอบประชาธิปไตย จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของ ประชาชนด้วย เพราะฉะนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีความชอบธรรมทางอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่าการเรียกร้องของปัจเจกบุคคล

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 45 บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ๆ และมาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และ พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ.2540 บัญญัติถึง หลักเกณฑ์การปฏิบัติ การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี และเป็นธรรม การควบรวมกิจการ มาตรฐานทางการค้าและการทุ่มตลาด ดังนั้น ในทางกฎหมายสามารถกล่าวได้ว่า สังคมไทยยอมรับการมีอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์ และสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างถูกต้องภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้

กลุ่มผลประโยชน์กับเศรษฐศาสตร์การเมือง

ในสังคมไทย กลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปจะเป็นรูปแบบของการรวมตัวเป็นกลุ่มอย่างเป็นทางการ ได้แก่ การรวมตัวจัดตั้งเป็นสมาคม มูลนิธิ สหกรณ์ และชมรมในกรณีที่เป็นวิชาชีพเดียวกัน รวมทั้งการจัดตั้งขึ้นโดยออกเป็นกฎหมายขึ้นมารองรับ เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการและหอการค้าไทย เป็นต้น ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่า ไม่ยุ่งเกี่ยวหรือแสดงบทบาททางการเมือง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรม ประเพณี ที่มีพื้นฐานมาจากระบบเจ้าขุนมูลนาย และการยกย่องลัทธิบัจเจกชน ผู้อาวุโส ในสังคมไทย รวมทั้งการมีโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม ที่ยังไม่เข้มแข็ง นอกจากนี้ ทัศนะมุมมองของข้าราชการไทยที่เห็นว่า การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์จะจบท้ายด้วยกลุ่มอิทธิพลที่จะสร้างปัญหาให้กับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ดังนั้น ในอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า สังคมไทยและภาครัฐไม่ส่งเสริมให้คนไทยรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ประกอบกับกฎหมายไทย โดยเฉพาะประกาศคณะปฏิวัติ กฎอัยการศึก รวมทั้งกฎหมายความมั่นคงอื่นๆ มักมีข้อห้ามการรวมกลุ่ม สมาคม ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเมือง จึงทำให้กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีโอกาสพัฒนาไปสู่สถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์แบบไม่เป็นทางการหรือมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย พบว่า สามารถพบเห็นได้ทั่วไปและส่วนใหญ่มีสภาพเป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกิจ ที่มีการรวมตัวเพื่อเรียกร้องสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ดำเนินการหรือหยุด ยกเลิกไม่ให้ดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐ รัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การเรียกร้องที่ดินทำกินของกลุ่มเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน การต่อต้านการขยายสาขาของร้านค้าของบริษัทข้ามชาติ การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้าที่ก่อปัญหามลพิษต่อชุมชน เป็นต้น นอกจากยังมีการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่ต้องการต่อต้านรัฐบาล หรือนโยบายของรัฐ เช่น การต่อต้านการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างอาคารรัฐสภา การออกกฎหมายร่วมทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ลักษณะเด่นที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ของสังคมไทย คือการยกย่องผู้มีอำนาจ ผู้มีบารมี ผู้มีชื่อเสียง รวมทั้งผู้มีฐานะมั่งคั่งเข้ามาเป็นผู้นำกลุ่ม อันเป็นผลมาจากการสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้นในสังคมไทย ดังนั้นพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เริ่มจัดตั้งขึ้นจึงสะดุดลงทุกครั้งที่ขาดผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาด และผลจากการขาดเอกภาพของกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากความขัดแย้งและการขาดความสามัคคีภายในกลุ่ม ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่มีศักยภาพเพียงพอในการแสดง อิทธิพลและความสามารถเพื่อจุดประสงค์ของกลุ่มและมักถูกมองว่าเป็นกลุ่มเรียกร้องมากกว่าการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริง

ฐานอำนาจในการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบาย อำนาจการตัดสินใจตกอยู่ในกลุ่มผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่ม เพียงกลุ่มเดียว โดยที่สมาชิกส่วนใหญ่ในกลุ่มผลประโยชน์หรือสมาคม ชมรม สหกรณ์และรูปแบบอื่นๆ มักไม่มีบทบาทในการตัดสินใจและผลักดันนโยบายของกลุ่มแต่อย่างใด กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นกลุ่มของคนจำนวนไม่กี่คน และเป็นเรื่องของผู้นำของกลุ่มเท่านั้น ดังนั้นกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ของไทยมักเป็นกลุ่มที่ถูกจัดสร้างขึ้นโดยกลุ่มคนกลุ่มเล็กๆ แล้วแสวงหาสมาชิกเพื่อรองรับความชอบธรรมให้ดูเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ในข้อเท็จจริงสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจหรือมีความสำนึกในความเป็นกลุ่มแต่อย่างใด สมาชิกส่วนใหญ่ ไม่สามารถแสดงบทบาทได้ ผลประโยชน์ของกลุ่มจึงมิใช่ผลประโยชน์ที่แท้จริงของสมาชิกส่วนใหญ่ กลุ่มผลประโยชน์ของไทย จึงเป็นสถาบันที่ยังไม่เข้มแข็ง

2.7 แนวคิดการจ้างเหมาเอกชน

แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐ

แนวความคิดในการเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่ดำเนินการโดยภาครัฐนั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐภาครัฐ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ววิธีการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการภารกิจของภาครัฐนั้นสามารถกระทำได้หลายวิธีการ (ไกรยุทธ, 2538) เช่น

1) การถอนตัวจากการจัดการผลิตโดยรัฐ (Withdrawal from Service Provision)
2) การขายกิจการ (Divestiture)
3) การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Joint Venture)
4) การจ้างเหมา (Contracting Out)
5) การให้สัมปทาน (Franchising)
6) การให้เช่า (Leasing)
7) การเพิ่มความเสรีในการดำเนินงาน (Liberalization)

รูปแบบของการจ้างเหมา (Contracting Out) ภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐมาให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน นับเป็นหนึ่งในรูปแบบในการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในภารกิจ

ของรัฐ โดยจิรัตน์ (2530) ได้ให้คำจำกัดความของการจ้างเหมาภาคเอกชนให้ดำเนินการแทนในภารกิจของรัฐไว้ว่าเป็นที่ภาครัฐทำสัญญากับภาคเอกชนโดยเป็นการทำความตกลงที่มีผลผูกพันให้ภาครัฐต้องจ่ายเงินให้กับภาคเอกชนนั้น เพื่อให้ภาคเอกชนจัดการบริการให้แก่ประชาชน ณ ระดับปริมาณและคุณภาพตามที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกัน ทำให้ภาครัฐสามารถให้บริการงานต่าง ๆ ได้โดยที่ภาครัฐเป็นเพียงผู้กำหนดแนวทางความต้องการที่ต้องการได้รับจากภาคเอกชน พร้อมทั้งทำการควบคุมตรวจสอบการทำงานของภาคเอกชนให้เป็นไปตามความต้องการ ช่วยให้ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการในภารกิจดังกล่าวเองทั้งหมด

ในส่วนของเหตุผลที่ทำให้ภาครัฐให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานนั้น Greaver (1999) กล่าวว่า สาเหตุของการจ้างเอกชนมักเกิดจากจุประสงค์หลักดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน โดยเน้นดำเนินการเองเฉพาะสิ่งที่เป็นหน้าที่หลักของหน่วยงาน (Core Business) รวมทั้งสิ่งที่หน่วยงานมีความชำนาญหรือสามารถทำได้ดี
2. เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงปริมาณงาน
3. เพื่อลดต้นทุนในการดำเนินงานลง
4. เพื่อพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือเทคโนโลยีต่าง ๆ ในการดำเนินงานที่หน่วยงานยังคงขาดอยู่
5. เพื่อลดการลงทุนที่ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก

ทางด้านของ Larbi (1998) กล่าวว่าสาเหตุหลักในการจ้างภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการโดยเฉพาะในงานด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษา มักเกิดขึ้นจากการที่ภาครัฐไม่มีศักยภาพที่เพียงพอในการดำเนินงานที่รับผิดชอบอยู่ ทั้งจากการที่ขาดแคลนบุคลากรรวมถึงเครื่องมือเครื่องจักรต่าง ๆ ซึ่งความเห็นดังกล่าวส่วนหนึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ McMullen (1986) ที่ได้ทำการศึกษาถึงสาเหตุในการตัดสินใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐโดยได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลละบำรุงรักษาถนนและสะพานทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาและพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการตัดสินใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐได้แก่ การขาดแคลนบุคลากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมาย โดยมีปัจจัยรองลงไปคือ

การที่ลักษณะของงานที่ต้องการบุคลากรที่เชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือต้องการเครื่องมือเครื่องจักรเป็นการเฉพาะ การที่ปริมาณงานที่กระทำไม่มีความสม่ำเสมอตลอดรอบระยะเวลา และการที่มีโอกาสในการประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานได้จากการจ้างภาคเอกชน ตามลำดับ

อย่างไรก็ตามในการตัดสินใจดำเนินการจ้างเหมาให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในภารกิจของรัฐนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ที่ต้องนำมาพิจารณาในการใช้ในการประกอบการตัดสินใจ โดย Blaine (1984) ได้สรุปข้อดีของการจ้างเหมาไว้ได้แก่ การประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ การมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นช่วงที่ภาครัฐมีงานมากหรือน้อย การเกิดความสะดวกในการวางแผนงานด้านงบประมาณ การทำให้ภาครัฐได้รับเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการดำเนินงานจากภาคเอกชน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมให้เศรษฐกิจของชุมชนดีขึ้นด้วย ในขณะที่ McMullen (1986) ได้เสริมข้อดีของการจ้างเหมาว่า ช่วยให้ภาครัฐได้รับบริการจากภาคเอกชนในงานที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษ และช่วยเสริมคุณภาพของงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม

ในส่วนข้อเสียที่เกิดจากการจ้างภาคเอกชนนั้น Blaine (1984) กล่าวว่า การให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในภารกิจของรัฐนั้น อาจทำให้ภาครัฐสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไป และเกิดความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจกันระหว่างผู้วางนโยบายกับพนักงานเนื่องจากเกิดความไม่มั่นใจในตำแหน่งหน้าที่การงานที่รับผิดชอบอยู่ซึ่งอาจจะต้องถูกปรับลดหรือโอนถ่ายไปอยู่กับหน่วยงานอื่น รวมทั้งเป็นการยากสำหรับภาครัฐในการที่จะกลับมาดำเนินการเองอีกครั้งในภารกิจที่ได้ทำการจ้างเหมาภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการไปหมดแล้ว ในขณะที่ Parkman, Madelin and Robinson (2001) กล่าวถึงผลเสียของการจ้างภาคเอกชนว่าถ้าภาครัฐดำเนินการโดยไม่มีความระมัดระวังแล้ว อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนบางรายยอมเสนอราคาประมูลในราคาต่ำเพื่อเข้ามาผูกขาดการดำเนินงานในภายหลังได้

ในการตัดสินใจปฏิรูประบบราชการโดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการในภารกิจของรัฐนั้น สิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ การเปรียบเทียบผลที่ได้รับจากการดำเนินงานโดยภาคเอกชนกับการดำเนินการเองโดยภาครัฐ (ไกรยุทธ, 2538) โดยในส่วนของการบำรุงรักษาทางนั้นสามารถพิจารณาได้จากสามปัจจัยหลักด้วยกันคือ คุณภาพของงาน เวลาในการทำงาน และต้นทุนในการทำงาน (Witheford, 1997)

ในการพิจารณาคุณภาพของงานเมื่อมีการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนนั้น Rehfuss (1989) กล่าวว่าการจ้างเหมาภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการแทนส่งผลดีต่อคุณภาพของงานได้ เนื่องจากทำให้เกิดเปรียบเทียบผลงานจากการที่ภาครัฐดำเนินการเองกับการที่ให้

เอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งจากทำให้เกิดการเปรียบเทียบผลงานจากการที่ภาครัฐดำเนินการเองกับการที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของตนเอง เพื่อให้งานที่ได้มีคุณภาพไม่น้อยไปกว่างานที่ได้จากการดำเนินงานของอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้การจ้างเหมาภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการยังทำให้ภาครัฐได้รับการบริการจากภาคเอกชนในงานที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามคุณภาพของงานที่ได้รับจากภาคเอกชนนั้นจะดีหรือไม่ส่วนหนึ่งยังขึ้นอยู่กับการกำหนดข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญาการจ้างว่าสามารถทำได้อย่างสมบูรณ์และรัดกุมเพียงใดด้วย

ในส่วนของปัจจัยด้านเวลาการทำงานนั้นนับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะถ้าการทำงานของภาคเอกชนเกิดความล่าช้าไม่เป็นไปตามที่กำหนด ก็จะส่งผลเสียหายต่อภาครัฐทั้งในส่วนของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่อาจเพิ่มขึ้น การเสียโอกาสจากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างดังกล่าว รวมถึงทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้บริการของประชานอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นที่เกี่ยวกับเวลาการทำงานอีก้านที่มีความสำคัญ ได้แก่ ระยะเวลาการเข้ามาดำเนินการของภาคเอกชน (Contractor Response Time) ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับงานที่มีผลโดยตรงต่อความสะดวกและปลอดภัยของผู้ใช้บริการ

ในส่วนของการพิจารณาความคุ้มค่าด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายระหว่างการที่ภาครัฐดำเนินการเองกับการให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการแทนนั้น Jarrell and Skibniewski (1987) ได้เสนอแบบจำลองเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าดังกล่าว โดยเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบต้นทุนที่เกิดจากการดำเนินการเองของภาครัฐ เทียบกับต้นทุนจากการจ้างเหมาภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ โดยต้นทุนที่พิจารณานั้น นอกจากจะเป็นต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมต่าง ๆ แล้ว ในส่วนของต้นทุนที่เกิดจากการจ้างเหมานั้น ยังรวมต้นทุนส่วนเพิ่มอื่น ๆ เข้ามาพิจารณาด้วยซึ่งต้นทุนส่วนเพิ่มเหล่านี้ได้แก่

1. ต้นทุนสำหรับการควบคุมและตรวจสอบการจ้าง เช่น ต้นทุนในการควบคุมงาน การตรวจรับงาน การเจรจาหรือแก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ

2. ต้นทุนที่เกิดจากขั้นตอนการถ่ายโอนงานจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งประกอบไปด้วย ต้นทุนในการถ่ายโอนบุคลากร ต้นทุนในการถ่ายโอนเครื่องมือเครื่องจัก และต้นทุนที่เกิดจากการสูญเปล่า หรือการไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานในช่วงระว่างการถ่ายโอนงาน

3. กำไรหรือขาดทุนที่เกิดจากการขายสินทรัพย์ต่าง ๆ ที่เคยใช้ดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลจากความแตกต่างของมูลค่าตามบัญชี และมูลค่าที่ขายได้จริง

4. ภาษี ซึ่งอาจถือเป็นส่วนของรายได้ที่คืนกลับสู่ภาครัฐ โดยเป็นผลมาจากผู้รับจ้างจ่ายภาษีซึ่งเกิดจากกำไรที่ได้จากการเข้ามาดำเนินงานแทนที่ภาครัฐในภารกิจต่าง ๆ

ทางด้าน Conrad, Nelson and Jones (1991) ได้เสนอวิธีในการประเมินต้นทุนการดำเนินการเพื่อช่วยวิเคราะห์สำหรับการตัดสินใจในการจ้างเหมาภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้พัฒนาขึ้นโดยหน่วยงาน The Washington State Department of Transportation (WSDOT) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเรียกว่า Project Cost Evaluation Methodology (PCEM) โดยเป็นการประมาณค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อมในการดำเนินงานในภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ พิจารณาเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่เปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งต้องพิจารณารวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการที่ภาครัฐต้องเข้ามาดำเนินการควบคุมตรวจสอบการทำงานของภาคเอกชนด้วย วิธี PCEM เป็นลักษณะของการประเมินล่วงหน้าในแต่ละครั้งว่าการดำเนินภารกิจดังกล่าวในครั้งนี้ ภาครัฐสมควรที่จะทำการจ้างเหมาภาคเอกชนหรือดำเนินการเองโดยเลือกดำเนินการในทางเลือกที่ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายรวมต่ำที่สุด ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในลักษณะของการพิจารณาเป็นแต่ละโครงการไป

โดยทั่วไปในการวิเคราะห์โครงสร้างของต้นทุนต่อหน่วยของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ นั้น มักเกิดปัญหาขึ้นกับการคำนวณต้นทุนทางอ้อมไม่ว่าจะเป็น ค่าแรงทางอ้อม ค่าอำนวยการของสำนักงาน ค่าสาธารณูปโภค หรือค่าเสื่อมราคาของอุปกรณ์ เป็นต้น ซึ่งต้นทุนเหล่านี้เป็นต้นทุนที่ไม่สามารถระบุไปได้อย่างแน่ชัดว่าได้ใช้ไปในส่วนใดของการดำเนินการดังกล่าว โดยในทฤษฎีการปันส่วนต้นทุนแบบเดิม มักรวมต้นทุนทางอ้อมต่าง ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน และทำการปันส่วนต้นทุนเหล่านี้ไปให้กับสินค้าหรือบริการ โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดต้นทุนกับสินค้าหรือบริการนั้น ๆ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ข้อมูลต้นทุนต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์นั้นอาจเกิดความคลาดเคลื่อนผิดไปจากความเป็นจริง ซึ่งย่อมจะส่งผลเสียต่อการตัดสินใจต่าง ๆ ในการบริหารงานที่ต้องใช้ข้อมูลต้นทุนดังกล่าว เช่น การปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือการวิเคราะห์การลงทุน เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการพัฒนาระบบการปันส่วนต้นทุนในรูปแบบอื่น โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำสำหรับการตัดสินใจมากขึ้น เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนตามกิจกรรม (Activity-Based Costing ; ABC) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ถือว่าต้นทุนของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ นั้นเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกิจการหรือ

องค์กรนั้น ๆ ซึ่งต้นทันที่เกิดขึ้นตามกิจกรรมต่าง ๆ นั้น สามารถจำแนกได้เป็น 4 ระดับ (กิ่งกนก และคณะ, 2540) ได้แก่

1. ต้นทุนในระดับที่เกิดขึ้นตามปริมาณการผลิต (Unit Level) เป็นต้นทุนที่ผันแปรโดยตรงกับปริมาณการผลิต เช่น ต้นทุนค่าวัตถุดิบหรือค่าแรงทางตรง

2. ต้นทุนในระดับที่แปรตามจำนวนครั้งที่ทำกิจกรรม (Batch Level) เป็นต้นทุนที่ผันแปรตามจำนวนครั้งที่เกิดขึ้นของกิจกรรมนั้น ๆ เช่น ต้นทุนที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งของงานเตรียมการผลิต

3. ต้นทุนในระดับที่แปรตามความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ (Product level) เป็นต้นทุนที่ผันแปรมากขึ้นตามประเภทของผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้น ต้นทุนแต่ละครั้งที่เกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแบบของผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ ขึ้นมา

4. ต้นทุนในระดับที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยการดำเนินงานของกิจการ (Facility Level) เป็นต้น ทุนที่ช่วยให้กิจการดำเนินต่อไปได้ เช่น ค่าบริหาร หรือค่าเสื่อมราคา เป็นต้น

การวิเคราะห์ต้นทุนแบบ ABC เริ่มต้นจากการวิเคราะห์กิจกรรม โดยแบ่งการดำเนินงานกิจการออกเป็นกิจกรรมย่อยต่าง ๆ แล้วจึงทำการปันส่วนต้นทุนเพื่อใช้เป็นตัวกำหนดอัตราในการปันส่วนต้นทุน โดยพิจารณากิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรต้นทุนทั้งหมดอย่างไร เพื่อทำการปันส่วนทรัพยากรเหล่านี้เข้าเป็นต้นทุนของแต่ละกิจกรรมต่าง ๆ เข้าเป็นต้นทุนของแต่ละผลิตภัณฑ์ โดยพิจารณาว่าแต่ละผลิตภัณฑ์มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไร พร้อมทั้งมีการกำหนดตัวขับเคลื่อนต้นทุน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เป็นตัวฐานในการปันสวนต้นทุน ให้มีความสอดคล้องกับแต่ละกิจกรรม เช่น ในงานตรวจสอบคุณภาพ ได้แก่ จำนวนชั่วโมงที่ใช้ในการปันส่วนต้นทุน ให้มีความสอดคล้องกับแต่ละกิจกรรม เช่น ในงานตรวจสอบคุณภาพ ได้แก่ จำนวนชั่วโมงที่ใช้ตรวจสอบ เป็นต้น หลังจากนั้นต้นทุนของแต่ละกิจกรรมจะปันส่วนเข้าเป็นต้นทุนของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ ได้ใช้ไป

นอกจากการเปรียบเทียบผลด้านต่าง ๆ ที่จะได้รับแล้วในการพิจารณาการจ้างเหมาภาคเอกชนเข้าดำเนินการ ยังคงมีประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงถึงด้วย(McMuilen, 1986) ได้แก่

1. ความเหมาะสมของงานที่จะจ้างเหมา เช่น ทำเลที่ตั้ง ปริมาณงาน ความสะดวกในการตรวจสอบ

2. ความพร้อมของฝ่ายเจ้าของงาน เช่น ความสามารถในการเขียน ข้อกำหนดต่าง ๆ ในการสัญญา หรือ ความสามารถในการควบคุม ติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้รับจ้าง

3. ความพร้อมของภาคเอกชน เช่น ความพร้อมในด้านของศักยภาพในการดำเนินงานหรือความสนใจในการเข้าร่วมในการดำเนินดังกล่าว

ความเหมาะสมของงานที่จะทำการจ้างเหมานั้นนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ ซึ่งความเหมาะสมของงานดังกล่าวจะส่งผลต่อเนื่องไปยังความสะดวกในการตรวจรับงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงความสนใจของภาคเอกชนที่มีต่องานนั้น ๆ อีกด้วย โดย Newman and Garmong (1991) ได้กล่าวว่าลักษณะของงานที่เหมาะสมต่อการจ้างนั้น ควรเป็นงานที่สามารถกำหนดรายละเอียดและปริมาณงานที่ต้องกระทำได้ชัดเจน มีมูลค่างานที่เหมาะสมที่จะจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการดำเนินงาน รวมถึงมีความสะดวกต่อภาครัฐในการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของงาน ในขณะที่ Jorgansen and Whitman (1984) กล่าวว่าลักษณะงานอีกบางประเภทที่มีความเหมาะสมในการจ้างเอกชน ได้แก่ งานที่ใช้ความรู้ความชำนาญของบุคลากรหรือใช้เครื่องมือเครื่องจักรเป็นพิเศษ รวมถึงงานที่มีปริมาณงานกระทำไม่มีความสม่ำเสมอตลอดรอบระยะเวลาการทำงาน เช่น งานกำจัดหิมะ เป็นต้น

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินการจัดจ้างภาคเอกชนได้แก่ ความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการเขียนข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญา รวมทั้งความสามารถในการควบคุมติดตามตรวจสอบการทำงานของภาคเอกชนผู้รับจ้าง ซึ่ง Jarrell and Sibniewski (1987) ได้กล่าวถึงรายละเอียดหลักที่ต้องจัดเตรียมไว้ในเอกสารการจ้าง ได้แก่ รายละเอียดของชนิดและปริมาณงานที่จะทำการจ้าง เกณฑ์คุณภาพขั้นต่ำที่ยอมรับได้ของงานเพื่อใช้ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้รับจ้าง รวมทั้งระยะเวลาของสัญญาการจ้างและการประกันผลงาน

ในขณะที่ส่วนของการควบคุมติดตามตรวจสอบการทำงานของภาคเอกชนผู้รับจ้างนั้น Newman and Garmong (1991) ได้เสนอตัวอย่างของการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของภาคเอกชน เช่น ตัวอย่างจากหน่วยงานที่รับผิดอบด้านการขนส่งแห่งรัฐ Iowa ที่ได้จัดทำแบบฟอร์มสำหรับใช้ในการประเมินการดำเนินการของภาคเอกชน ซึ่งหัวข้อที่ทำการประเมินได้แก่ คุณภาพของงานที่ได้ การจัดการบริหารงาน ความปลอดภัยในการทำงานและความพร้อมของเครื่องจักรในการทำงาน

ความพร้อมและความสนใจในการเข้ามาดำเนินการของภาคเอกชนนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการจ้างเหมา ซึ่งในการคัดเลือกภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจ้างเหมาควรพิจารณาถึงศักยภาพของผู้รับเหมาทั้งทางด้านของ บุคลากร เครื่องมือ เครื่องจักร ฐานะทางการเงิน ประสบการณ์ในการทำงานรวมทั้งผลงานการทำงานในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้หน่วยงานแต่ละหน่วยควรมีการขึ้นทะเบียนบัญชีรายชื่อรวมทั้งกำหนดคุณสมบัติของภาคเอกชนที่

จะเข้ามาดำเนินงานเพื่อทำการจัดแบ่งชั้นตามระดับความสามารถ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้รับจ้างให้เหมาะสมกับลักษณะงานเมื่อมีความต้องการใช้งาน

อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพของการดำเนินงานที่ได้จากภาคเอกชนนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามผลจากปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งคุณภาพของงานที่ได้รับนับเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยจากการศึกษาของ Witheford (1997) พบว่าปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของงานเป็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นเมื่อมีการจ้างเหมาภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมดำเนินการในภารกิจของรัฐ ซึ่งในการพิจารณาคุณภาพของงานที่ได้จากการดำเนินงานของภาคเอกชนนั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาไว้หลายรายซึ่งผลลัพธ์ที่ได้มีทั้งพอใจมากและพอใจน้อยต่อผลงานของภาคเอกชนต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ ในการจ้างเอกชนเข้ามาในการดำเนินงานโดยทั่วไปนั้นยังคงมีปัญหาบางประการเกิดขึ้น โดย Whitman (1984) ได้สรุปถึงปัญหาหลักที่เกิดขึ้น ได้แก่

1. ปัญหาในการกำหนดขอบเขตและปริมาณงานที่จะทำการจ้าง
2. ปัญหาการเขียนข้อกำหนดต่าง ๆ ในเอกสารสัญญาจ้าง ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพงานที่ได้
3. ปัญหาขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐในการควบคุมตรวจสอบการทำงาน ทั้งในด้านของความรู้ความสามารถและความเพียงพอของบุคลากร
4. ปัญหาความสนใจและความพร้อมในการเข้ามาดำเนินงานของภาคเอกชน
5. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ

นอกจากนี้ Campbell (1995) ได้เสนอข้อคิดสำหรับการพิจารณาการจัดจ้างภาคเอกชนว่า ผู้ประเมินควรมีความเป็นกลางและควรประเมินโดยใช้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ ทางด้าน Grever (1999) เสนอว่าหน่วยงานที่จะจ้างเอกชนควรจะต้องศึกษาถึงความพร้อมในการกลับมาดำเนินการในภารกิจดังกล่าวเองอีกครั้งภายหลังถ้าเกิดมีการเลิกจ้างเอกชนไปด้วย ในขณะที Larbi (1998) กล่าวว่าควรให้ความสนใจถึงปัญหาบุคลากรและเครื่องมือเครื่องจักรที่มีอยู่ว่าจะจัดการอย่างไรเมื่อมีการนำเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน รวมทั้งปัญหาการต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่อาจเกิดจากความไม่มั่นใจในตำแหน่งหน้าที่การงานที่รับผิดชอบอยู่ซึ่งอาจจะต้องถูกปรับลดหรือโอนถ่ายไปอยู่กับหน่วยงานอื่นด้วย

จากการศึกษาข้างต้นสรุปว่า สาเหตุหลักในการจ้างภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานในภารกิจของรัฐนั้น เกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การที่ภาครัฐไม่มีศักยภาพที่เพียงพอในการดำเนินงานที่รับผิดชอบอยู่ การที่ปริมาณงานที่กระทำไม่มีความสม่ำเสมอตลอดรอบระยะเวลา

หรือการที่มีโอกาสในการประหยัดต้นทุนในการได้จากการจ้างภาคเอกชน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การจ้างเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ควบคู่กัน ซึ่งในการพิจารณาตัดสินใจจ้างเหมานั้นควรพิจารณาถึงผลที่จะได้รับ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของคุณภาพของงาน ระยะเวลาการเข้ามาดำเนินการของภาคเอกชน และความคุ้มค่าด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ

อย่างไรก็ตามในการจ้างภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานนั้นอาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้ถ้าไม่ได้มีการเตรียมงานที่ดีพอ ดังนั้นหน่วยงานที่มีความสนใจจะทำการจ้างเหมาภาคเอกชนควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจ้างเหมา ผลที่ได้รับจากการดำเนินการจ้าง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการจ้างในแต่ละภารกิจ รวมทั้งพัฒนารูปแบบสัญญาจ้างและแนวทางในการดำเนินการจ้างให้มีความเหมาะสมกับหน่วยงานต่อไป

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ : รูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาขยะชุมชน (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ,2543) ได้นำรูปแบบของการคัดแยกขยะ และการเก็บขนขยะมูลฝอยจากกลุ่มผู้ผลิตขยะมูลฝอยที่เป็นชุมชนตลาดสด และห้างสรรพสินค้า มาทดลองใช้ในหมู่บ้านที่ทำการศึกษาในเขตเทศบาลตำบลประชาธิปัตย์และเทศบาลเมืองคูคต พบว่ารูปแบบการคัดแยกขยะมูลฝอยจากหมู่บ้านที่ทำการศึกษาจะมีความคล้ายคลึงกัน รูปแบบการเก็บขยะที่ใช้สามารถลดเวลา ลดระยะทาง และจำนวนครั้งในการเก็บขนลดลง โดยประสิทธิภาพในการนำรูปแบบมาใช้ให้ได้ผลต้องมีปัจจัยที่ส่งเสริมและสนับสนุน คือ ปัจจัยทางสังคม เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย

การศึกษาเรื่อง การจัดการขยะชุมชน: กรณีบ้านดงม่อนกระทิง เทศบาลนครลำปาง (ธนาพร ประสิทธิ์นราพันธุ์,2544) ชี้ให้เห็นว่า การจัดการขยะมูลฝอยมีรูปแบบดำเนินการจัดการด้วยตนเอง โดยดำเนินการจัดเก็บขยะ การจัดหาแรงงานเพื่อปฏิบัติงานการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขยะ การบริหารกองทุนขยะ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเอง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมมากในการจัดการขยะมูลฝอย โดยในกระบวนการดำเนินงานของชุมชนนั้น ปัจจัยการรับรู้ข่าวสาร ผู้นำ การมีส่วนร่วมของชุมชน การสนับสนุนของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และเทศบาลนครลำปาง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน โดยมีการหนุนเสริมการดำเนินงานของชุมชนให้มีศักยภาพในการจัดการขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาเรื่อง การศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอย ในเขตเทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย (ศุภชัย ไชยลังกา,2545) พบว่า ประชากรในชุมชนเขตเทศบาลตำบลแม่สาย มีพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยหลายทาง เช่น การเผา การฝัง การนำไปทิ้งยังสถานที่สาธารณะ ครัวเรือนส่วนใหญ่ยังไม่มีการคัดแยก การเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยยังอยู่ในระดับต่ำทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มสูงขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของประชากร การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล ตำบลแม่สายยังมีข้อจำกัดในด้าน การบริหารบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ โดยเสนอแนะให้จัดทำแผนแม่บทในการจัดการขยะมูลฝอยในระยะสั้น ระยะยาว และปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การบริหารจัดการขยะมูลฝอย

3.1 ความหมายของขยะมูลฝอย

คำว่าขยะมูลฝอยตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Solid Waste” คือขยะมูลฝอยหรือของที่ไม่ใช้แล้วซึ่งเกิดขึ้นในบ้าน โรงงาน สถานการค้าและบริการ สถานที่ราชการ ขยะมูลฝอยเป็นสิ่งที่มีความหมายเดียวกับคำว่า “Refuse” ซึ่ง Refuse แบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ Garbage หรือขยะเปียก, Scrap หรือพวกเศษซากของเสียที่ไม่ใช้แล้ว และ Trash โดย Garbage มีที่มาจากแหล่งพักอาศัย, Scrap เป็นจำพวกซากเศษชิ้นส่วนโลหะและ Trash เป็นจำพวกเศษกิ่งไม้กากของเสียต่าง ๆ ที่รวมเรียกว่า “Rubbish” หรือ “ขยะแห้ง” นั่นเอง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของขยะมูลฝอยว่าหมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เราไม่ต้องการ ที่เป็นของแข็งหรือของอ่อนที่มีความชื้น ได้แก่ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ขี้เถ้า มูลสัตว์และซากสัตว์ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเก็บกวาดได้จากตลาด ถนน ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ๆ

ราชบัณฑิตสถาน (2530) ได้แปลความหมายของคำว่า “ขยะ” และ “มูลฝอย” ดังนี้ คำว่า “ขยะ” มักถูกใช้เป็นคำกลางที่คนทั่วไปเข้าใจว่า หมายถึง ของที่ไม่ใช้หรือไม่ต้องการแล้วและต้องการกำจัดออกไป เช่น เขตปลอดขยะ รถขยะ ฯลฯ แต่สำหรับคำว่า “มูลฝอย” เป็นคำที่ใช้เป็นทางการในภาษากฎหมายและในทางวิชาการ เช่น รถยนต์เก็บขนมูลฝอย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า “ขยะ” หรือ ”มูลฝอย” ก็ให้ความหมายอย่างเดียวกัน

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้คำจำกัดความ ของ “ขยะมูลฝอย” ว่าหมายถึงเศษของเหลือทิ้งจากขบวนการผลิตและการใช้สอยของมนุษย์ ขยะอาจลักษณะแตกต่างกันไปตามแหล่งที่ก่อให้เกิด เช่น ขยะจากบ้านเรือนที่พักอาศัยมีลักษณะเป็นเศษอาหาร เศษผ้าและเศษของที่ไม่ใช้แล้ว เป็นต้น

ในทางวิชาการ ขยะมูลฝอย หมายถึง บรรดาสิ่งของที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ส่วนใหญ่อยู่ในสถานะของแข็ง อาจเน่าเปื่อยหรือไม่ก็ตาม รวมตลอดถึง เถ้า ซากสัตว์ มูลสัตว์ ฝุ่นละออง และเศษวัตถุที่ทิ้งแล้วจากบ้านเรือน ที่พักอาศัย สถานที่ต่าง ๆ รวมถึงสถานที่สาธารณะ ตลาดและโรงงานอุตสาหกรรมรม ยกเว้นอุจจาระ ปัสสาวะของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งปฏิกูล

โดยสรุปแล้วขยะมูลฝอย หมายถึง สิ่งที่คนเราไม่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นของแข็งหรือของอ่อนที่มี ความชื้น มูลสัตว์ ซากสัตว์ รวมถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเก็บกวาดได้จากที่อยู่อาศัย ตลาด ถนน ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น ๆ

3.2 **แหล่งกำเนิดของขยะ** (Sources Of Solid Wastes)

โยธิน สุริยพงศ์ (2542) ในการจัดการมูลฝอยมีความจำเป็นต้องทราบถึงการเกิดมูลฝอย ว่าเกิดขึ้นจากแหล่งใดบ้าง มีปริมาณและองค์ประกอบของมูลฝอยเป็นอย่างไร รวมถึงประเภทของมูลฝอยเป็นอย่างไร เพื่อที่จะทำให้การจัดการมูลฝอยเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม ถูกวิธี และเกิดประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลต่อสุขภาพอนามัยได้ในที่สุด

มูลฝอยเป็นเศษสิ่งของเหลือใช้อันเนื่องมาจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ อาจมีแหล่งที่มาแตกต่างกันออกไป ซึ่งขยะมูลฝอยมีแหล่งกำเนิด 6 แหล่ง ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล พื้นที่เกษตรกรรม สถานที่ราชการ/ธุรกิจ ตลาดสด และชุมชน/อาคารบ้านเรือน ซึ่งแหล่งกำเนิดเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งน้ำธรรมชาติ เพราะเหตุที่มีลักษณะขยะมูลฝอยหลากหลายชนิด แหล่งกำเนิดของมูลฝอยอาจแบ่งตามลักษณะการใช้ประโยชน์ของที่ดินได้ดังนี้ คือ

1. มูลฝอยจากบ้านพักอาศัย (Residential Wastes) เป็นมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีพของคนที่อาศัยอยู่ในบ้านพักอาศัย หรืออาคารชุด หรืออพาร์ทเม้นท์ ได้แก่ เศษอาหารจากการเตรียมอาหาร หรือจากการเหลือใช้ เศษกระดาษ เศษพืชผัก ถุงพลาสติก ขวดพลาสติก ใบไม้ ใบหญ้า ภาชนะ หรืออุปกรณ์ที่ชำรุด หรือเสื่อมคุณภาพ เฟอร์นิเจอร์เก่าที่ชำรุด เศษแก้ว ฯลฯ

2. มูลฝอยจากธุรกิจการค้า (Commercial Wastes) หมายถึง มูลฝอยที่มาจากสถานที่ที่มีการประกอบกิจการค้าขายสิ่ง ขายปลีก หรือการบริการทางการค้าต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะเป็นกิจการค้าประเภทใด ได้แก่ อาคารสำนักงาน ตลาด ร้านขายอาหาร ร้านขายของชำ ร้านขายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โรงแรม โรงมหรสพ หรือโกดังเก็บสินค้า ซึ่งมักจะมีภาชนะเก็บมูลฝอยเป็นของตนเอง มูลฝอยที่เกิดขึ้นอาจมีเศษอาหาร เศษแก้ว พลาสติก เศษวัสดุสิ่งก่อสร้างต่างๆ หรืออาจมีของเสียอันตราย

3. มูลฝอยจากการเกษตร (Agricultural Wastes) แหล่งมูลฝอยที่สำคัญมักมาจากกิจกรรมการเพาะปลูก และการเลี้ยงสัตว์เพื่อเป็นอาหาร มูลฝอยจากแหล่งดังกล่าวมัก

ประกอบด้วยมูลสัตว์ เศษหญ้า เศษพืชผัก ภาชนะบรรจุยาปราบศัตรูพืช ในอดีตของเสียจากการเกษตรเหล่านี้ส่วนใหญ่ (ยกเว้นภาชนะบรรจุยาปราบศัตรูพืช) มักถูกนำมาไถกลบลงบนพื้นที่ที่จะทำการเพาะปลูก ซึ่งถือเป็นการหมุนเวียนเอาของเสียที่เกิดขึ้นนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการเร่งผลผลิตให้ได้ปริมาณมากขึ้นตามจำนวนของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการนำเอาปุ๋ยเคมีมาใช้แทน ทำให้ปริมาณของมูลฝอยจากการเกษตรเพิ่มปริมาณมากขึ้น

4. มูลฝอยจากสถานที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ หรือการท่องเที่ยว (Recreational Waste) มูลฝอยจากสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือสถานที่ท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นแหล่งธรรมชาติ ได้แก่ ชายหาดต่าง ๆ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ สระว่ายน้ำ เป็นต้น หรืออาจจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นแหล่งศิลปกรรม ได้แก่ โบราณสถานต่าง ๆ เช่น พิพิธภัณฑ์สถานวัดวาอาราม ฯลฯ กิจกรรมในการพักผ่อนมักต้องมีการรับประทานอาหาร การรับประทานเครื่องดื่มของว่างต่าง ๆ ทำให้เกิดมูลฝอย ในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่ามูลฝอยนั้นขึ้นอยู่กับผู้ที่ไปพักผ่อนหย่อนใจ ส่วนใหญ่มูลฝอยที่เกิดจากการพักผ่อนหย่อนใจจะเป็น เศษอาหาร เศษวัสดุ บรรจุภัณฑ์ทั้งหลาย เช่น กล่องกระดาษ หรือพลาสติก ถุงกระดาษ กระป๋องโลหะ ขวดแก้ว

5. มูลฝอยจากโรงพยาบาล สถานพยาบาล (Hospital Waste) มูลฝอยจากโรงพยาบาลมักถูกจัดไว้ในกลุ่มของมูลฝอยอันตราย เพราะอาจทำให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมได้หลายประการ เช่น อาจเป็นการแพร่กระจายเชื้อโรค จึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่น่าพิจารณาจัดการแยกออกต่างหากจากมูลฝอยที่มาจากแหล่งอื่น ๆ

6. มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Wastes) มูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมนั้น หรือประเภทของอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ได้แก่ พวกเศษอาหาร มูลฝอยแห้งต่าง ๆ เช่น เศษกระดาษ กระดาษแข็ง กล่องกระดาษ ขี้เถ้า ของเสียอันตราย เป็นต้น

3.3 **ประเภทของขยะ** (Types of Solid Wastes)

จากการศึกษาเกี่ยวกับประเภทของขยะมูลฝอย พบว่า ขยะมูลฝอยได้ถูกแบ่งออกเป็นหลายประเภทตามลักษณะซึ่งการจำแนกประเภทของขยะนั้นสามารจำแนกได้หลายรูปแบบ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2540) เช่น

จำแนกโดยใช้ลักษณะทางด้านเคมี โดยแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ขยะมูลฝอยที่เผาไหม้ได้ เช่น เศษไม้ ใบหญ้า พลาสติก กระดาษ ผ้า สิ่งทอ ฯลฯ

2. ขยะมูลฝอยที่เผาไหม้ไม่ได้ ได้แก่ เศษโลหะ เหล็ก แก้ว กระเบื้อง เปลือกหอย หิน

3. ขยะมูลฝอยที่ไม่เป็นพิษหรือขยะมูลฝอยทั่วไป ได้แก่ ขยะมูลฝอยที่เกิดจากบ้านเรือน ร้านค้า เช่น พวกเศษอาหาร กระดาษ พลาสติก เปลือกและใบไม้ เป็นต้น

4. ขยะมูลฝอยที่เป็นพิษ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตมนุษย์ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ได้แก่ ของเสียที่มีส่วนประกอบของสารอันตรายหรือของเสียที่มีฤทธิ์กัดกร่อนหรือติดไฟง่าย หรือมีเชื้อโรค ติดต่อปะปนอยู่ เช่น ซากถ่านไฟฉาย ซากแบตเตอรี่ ซากหลอดฟลูออเรสเซนต์ กาก สารเคมี สำลี และผ้าพันแผลจากโรงพยาบาล

จำแนกตามลักษณะประเภทขยะ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2540)

1. มูลฝอยเปียก ได้แก่ พวกเศษอาหาร เศษพืชผัก เปลือกผลไม้ อินทรียวัตถุที่สามารถย่อยสลายเน่าเปื่อยง่าย มีความชื้นสูง และส่งกลิ่นเหม็นได้รวดเร็ว

2. มูลฝอยแห้ง ได้แก่ พวกเศษกระดาษ เศษผ้า แก้ว โลหะ ไม้ พลาสติก ยาง ฯลฯ ขยะมูลฝอย ชนิดนี้ จะมีทั้งที่เผาไหม้ง่าย และเผาไหม้ไม่ได้ ขยะแห้งเป็นขยะมูลฝอยที่สามารถเลือกวัสดุที่ยังมีประโยชน์ กลับมาใช้ได้อีก โดยการทำคัดแยกมูลฝอยก่อนนำทิ้งซึ่งจะช่วยให้สามารถลดปริมาณมูลฝอยที่จะต้องนำไปทำลายลงได้ และถ้านำส่วนที่ใช้ประโยชน์ได้นี้ไปขายก็จะทำรายได้กลับคืนมา

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปในปัจจุบันแล้วการจำแนกเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการขยะนั้นจะมีการแยกขยะเป็น 2 ประเภทหลักๆเพื่อนำไปกำจัด กล่าวคือ

1. มูลฝอยทั่วไป ได้แก่ขยะทั่วไปจากชุมชนซึ่งโดยส่วนใหญ่สามารนำไปรีไซเคิลได้ เช่น เศษกระดาษ ถุงพลาสติก เป็นต้น

2. มูลฝอยอันตราย โดยส่วนใหญ่แล้วมีแหล่งกำเนิดจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น หลอดไฟที่ผลิตไม่ได้มาตรฐาน สารเคมี เป็นต้น

หากพิจารณาการจำแนกขยะในรูปแบบปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ชัดว่าทรัพยากรของขยะที่เป็นมูลฝอยทั่วไปนั้น เมื่อคัดแยกแล้วก็จะกลับมีคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ หรืออาจถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ของผู้ครอบครองนั่นเอง ซึ่งต่างกับขยะอันตรายนั้นสามารถทำการคัดแยกได้ยาก หรือแทบจะไม่ได้เลย ซึ่งในมุมมองของนายทุนแล้ว การช่วงชิง หรือแก่งแย่งกันในขยะประเภทนี้จะมีความเข้มข้นที่ไม่รุนแรงเหมือนขยะที่สามารถทำการรีไซเคิลได้

3.4 **องค์ประกอบของขยะ** (Composition of Solid Wastes)

ข้อมูลองค์ประกอบของขยะสามารถนำไปใช้ประโยชน์การวางแผนจัดการขยะตั้งแต่การผลิตขยะ การเก็บขน การขนส่ง การแปรสภาพขยะ และการฝังกลบขยะ ตัวอย่างเช่น ข้อมูลองค์ประกอบของขยะทางด้านกายภาพมีประโยชน์ในการวางแผนในขั้นตอนการผลิตขยะ หากขยะมีปริมาณของพลาสติกมาก ควรจะต้องพิจารณาว่าทำไมปริมาณของพลาสติกจึงสูง จะสามารถลดการผลิตลงได้อย่างบ้าง เช่น การใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นพลาสติกน้อยลง การเปลี่ยนวิถีชีวิตให้ผลิตขยะพลาสติกน้อยลง หรือจัดการให้มีระบบการนำขยะพลาสติกกลับไปรีไซเคิลให้มากขึ้น หรือออกข้อกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าลดการผลิตขยะพลาสติกลง เช่น กำหนดเป้าหมายให้ผู้ผลิตน้ำดื่มต้องค่อยๆ ลดการใช้ขวดบรรจุที่ทำด้วยพลาสติกลงและให้เพิ่มการใช้ขวดแก้วที่นำกลับมาใช้ใหม่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น

3.5 **ปริมาณของขยะมูลฝอย**

พัฒนา มูลพฤกษ์ (2541) ในการหาปริมาณของมูลฝอยนั้นมักนิยมหาในรูปของมูลฝอยที่เกิดขึ้น หรือเก็บรวบรวมได้ต่อคนต่อวัน โดยมีหน่วยที่ใช้ในการหาปริมาณมูลฝอยเป็นน้ำหนัก หรือปริมาตร แต่นิยมใช้เป็นหน่วยน้ำหนักมากกว่าหน่วยปริมาตร เพราะหน่วยเป็นน้ำหนักนี้สามารถวัดออกมาได้ด้วยการชั่งโดยตรงได้ค่าที่แน่นอน ส่วนในการวัดเป็นปริมาตรนั้นจะต้องคำนึงถึงความอัดแน่น (Compaction) หรือความหนาแน่น (Density) ของมูลฝอย โดยต้องหาค่าระดับของความอัดแน่น (Degree of Compaction) นำมาพิจารณาหาปริมาณมูลฝอยควบคู่กันไป เพราะมูลฝอยแต่ละแห่งมีระดับการอัดแน่นที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการหาปริมาณมูลฝอยได้

อัตราการเกิดมูลฝอยในแต่ละชุมชน หรือแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในการหาอัตราการเกิดมูลฝอย จึงเป็นหน้าที่ที่แต่ละท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำการสำรวจ หรือทำการศึกษาหาข้อมูลในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ปริมาณและองค์ประกอบของมูลฝอยยังมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น ฤดูกาล อุปนิสัย ระดับการศึกษา หรือสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น อัตราการเกิดมูลฝอยที่ได้ทำการศึกษาแสดงในรายงานต่าง ๆ นั้น มักไม่ใช่เป็นอัตราการเกิดมูลฝอยที่แท้จริง (Not True Rate) ส่วนใหญ่จะเป็นอัตราการเก็บมูลฝอย (Collection Rate) หน่วยที่ใช้ในการหาอัตราการเกิดมูลฝอยนั้นมักขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งกำเนิดมูลฝอย อัตราการเกิดมูลฝอยจากแหล่งที่พักอาศัยมักใช้หน่วยเป็นปอนด์ หรือกิโลกรัม

ต่อคนต่อวัน อัตราการเกิดมูลฝอยจากแหล่งประกอบธุรกิจการค้าอาจจะใช้หน่วยแบบเดียวกับแหล่งที่พักอาศัย หรืออาจจะคิดเป็นอัตราการเกิดมูลฝอยจากแหล่งเกษตรกรรมอาจแสดงหน่วยเป็นปอนด์หรือกิโลกรัมของมูลสัตว์ต่อน้ำหนักของวัวควายต่อวัน หรือน้ำหนักของมูลฝอยต่อน้ำหนักของผลิตผลที่ได้จากการเกษตร และอัตราการเกิดมูลฝอยจากแหล่งอุตสาหกรรมอาจแสดงเป็นหน่วยของน้ำหนักของมูลฝอยที่เกิดขึ้นต่อหน่วยของการผลิตหรือต่อหน่วยน้ำหนักของผลิตภัณฑ์ที่ได้

โยธิน สุริยพงศ์ (2542) ปริมาณมูลฝอยนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง และสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ องค์ประกอบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของมูลฝอยมีดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของชุมชน ถ้าเป็นชุมชนที่ประกอบการค้า เช่น ตลาด ศูนย์การค้า ก็จะมีปริมาณมูลฝอยที่มากกว่าชุมชนที่อยู่อาศัย และถ้าเป็นบริเวณด้านเกษตรกรรม เช่น ทำสวน ปริมาณมูลฝอยก็น้อยลงกว่าบริเวณอื่น ๆ

2. ความหนาแน่นของชุมชน บริเวณที่มีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น ปริมาณมูลฝอยก็มากกว่าบริเวณที่มีผู้อาศัยอยู่น้อย ซึ่งในปัจจุบันนิยมสร้างแฟลต ทาวน์เฮาส์ คอนโดมิเนียม บริเวณนี้จะมีผู้คนอาศัยหลายครอบครัว ปริมาณมูลฝอยก็จะมีมาก

3. ฤดูกาล มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของปริมาณมูลฝอยเป็นอย่างมาก เช่น ฤดูที่มีผลไม้ ปริมาณมูลฝอยจำพวกเปลือกผลไม้จะมาก เพราะเหลือจากการบริโภคของประชาชน และยิ่งราคาผลไม้ถูกในปีที่ผลไม้ออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก ยิ่งทำให้เปลือก และเศษผลไม้เหลือทิ้งในปีนั้นมากขึ้น

4. สภาวะทางเศรษฐกิจ ชุมชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมมีกำลังซื้อสินค้าสูงกว่าชุมชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ จึงมีมูลฝอยมากตามไปด้วย

5. อุปนิสัยของประชาชนที่อยู่ในชุมชน ในชุมชนที่มีอุปนิสัยรักความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยจะมีปริมาณมูลฝอยในการเก็บขนมากกว่าประชาชนที่มีอุปนิสัยไม่รักความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสะอาด ซึ่งจะมีการทิ้งมูลฝอยกระจัดกระจายไม่รวบรวมเป็นที่เป็นทาง ปริมาณมูลฝอยที่จะเก็บขนจึงน้อยลง แต่ไม่มากอยู่ตามลำคลอง ถนน ที่สาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น

6. การบริการเก็บขนขยะมูลฝอย เป็นองค์ประกอบที่มีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณมูลฝอย เพราะถ้าบริการเก็บขนดี ประชาชนก็จะนำมูลฝอยออกมาสะดวก ย่อมเพิ่มปริมาณมูลฝอยสูงขึ้น แต่ถ้าบริการเก็บขนมูลฝอยไม่สม่ำเสมอ ประชาชนก็ไม่กล้านำมูลฝอยออกมา เพราะจะทำให้ไม่สะอาดตาแก่ที่พักอาศัย ปริมาณมูลฝอยก็น้อยลง

7. ความสะดวกในการเก็บขนขยะมูลฝอย ถ้าสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นไม่สะดวกที่จะให้บริการในการเก็บขนไปอย่างทั่วถึง เป็นต้นว่า รถเก็บขนขยะมูลฝอยไม่สามารถจะเข้าไปในชุมชนได้เนื่องจากถนน หรือตรอกซอยแคบมาก ต้องใช้ภาชนะถ่ายอีกทอดหนึ่งก็ทำให้ปริมาณมูลฝอยลดน้อยลง ซึ่งถ้าจะเก็บขนหมดตามสภาพที่แท้จริงแล้วจะต้องใช้เวลามาก ซึ่งถ้าเป็นตรอกซอยแคบและลึกด้วยแล้ว อุปสรรคในการเก็บขนก็ยิ่งมากตามไปด้วย

ในปี พ.ศ. 2548 มีปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ 14.3 ล้านตัน หรือ 39,221 ตันต่อวัน (ยังไม่รวมข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยก่อนนำมาทิ้งในถัง) ซึ่งลดลงจากปี 2547 ประมาณ 0.3 ล้านตัน เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะมูลฝอยที่เก็บขนได้วันละ 8,291 ตัน ในขณะที่ปริมาณขยะมูลฝอยในเขตเทศ บาลและเมืองพัทยาเกิดขึ้นประมาณวันละ 12,635 ตัน และนอกเขตเทศบาลซึ่งครอบคลุมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดเกิดขึ้นประมาณวันละ 18,295 ตัน ทั้งนี้การที่ปริมาณขยะมูลฝอยลดลงจากปี พ.ศ. 2547 นั้นเนื่องมาจาก ปริมาณขยะมูลฝอยที่เก็บขนในเขตกรุงเทพมหานครลดลง อันเป็นผลมาจากนโยบายของกรุงเทพมหานคร ที่มีเป้าหมายลดปริมาณขยะมูลฝอยให้ได้ร้อยละ 10 แต่ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ยังคงมีปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้น อาจเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของชุมชน การกระตุ้นทางเศรษฐกิจจากภาครัฐบาล การส่งเสริมและการพัฒนาการท่องเที่ยว ในส่วนของจังหวัดนนทบุรีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นสูงถึงวันละ 600-700 ตัน/วัน โดยในส่วนเทศบาลนครนนทบุรีปริมาณขยะในเขตเทศบาลสูงถึงวันละ 290 ตัน/วัน ปริมาณขยะมูลฝอยมีอัตราเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของเมือง และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้จังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอยแต่เทศบาลได้จัด “โครงการบริหารจัดการขยะแบบครบวงจร” ขึ้น เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนลดปริมาณขยะในครัวเรือนของตนเอง, คัดแยกขยะรีไซเคิลก่อนทิ้ง และนำขยะประเภทเศษอาหารมาทำปุ๋ยชีวภาพและน้ำจุลินทรีย์ EM เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและเทศบาลหลังการดำเนินการก็ทำให้ปริมาณขยะลดลงอย่างต่อเนื่อง

3.6 การบริหารการจัดการขยะมูลฝอย

วิชาญ วงศ์วิวัฒน์ (อ้างถึงในอารีย์ วงศ์เกษม, 2542) ได้สรุปการบริหารการจัดการขยะมูลฝอยไว้ว่า การบริหารระบบการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง การบริหารระบบจัดการขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย คือ สามารถเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยไปกำจัดอย่างถูกหลักวิชาการได้ประมาณร้อยละ 90 ของขยะที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด และไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อน

รำคาญ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด การบริหารงานดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี

การจัดการขยะมูลฝอย

พูนศักดิ์ ประณุทนรพาล (2540) การจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยที่ดี ไม่ได้หมายถึงการกำจัดขยะอย่างถูกต้องเหมาะสม แต่หมายถึง การมุ่งหลีกเลี่ยงหรือลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งก็คือการก่อให้เกิดขยะน้อยลง และลดการเสี่ยงภัยจากขยะ ดังนั้นการแก้ปัญหาขยะในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องเน้นที่การลดการเกิดขยะจากแหล่งก่อเกิดแทนที่จะคอยควบคุมหรือกำจัดเมื่อเกิดขยะขึ้นแล้ว วิธีการที่ใช้ในการลดปริมาณขยะ คือ Reduce Reuse Recycling ขยะซึ่งไม่สามารถนำกลับไปใช้ใหม่ได้แล้วจึงจะต้องกำจัดโดยการฝังกลบหรือเผา ซึ่งถือเป็นขั้นตอนขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดการขยะมูลฝอยต่อไป

กระบวนการกำจัดขยะมูลฝอย การลดปริมาณขยะจะประสบความสำเร็จได้โดยปฏิบัติตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. การลดการก่อเกิดขยะ (Reduce at source) หรือการลดขยะจากแหล่งที่เกิด เราควรพยายามมุ่งหลีกเลี่ยงหรือลดการเกิดขยะหรือมลพิษที่จะเกิดขึ้นหากสามารถทำได้ วิธีการลดปริมาณขยะที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ อย่าสร้างขยะขึ้นมา ขยะเมื่อไม่เกิดก็ไม่ต้องกำจัด การป้องกัน ไม่ให้ขยะเกิดขึ้นมาหรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดจึงเป็นขั้นตอนแรกสุด และสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดการกับขยะ และสามารถกระทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงการออกแบบผลิตภัณฑ์ เปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต หรือเปลี่ยนแปลงการใช้วัตถุดิบทดแทนให้เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้สามารถลดปริมาณทรัพยากรและพลังงานที่ใช้และเกิดขยะน้อยลง ส่งผลให้ประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการกำจัดขยะและของเสียที่เกิดขึ้น เช่น นำตะกร้าใส่ของแทนถุงพลาสติก การหลีกเลี่ยงวัสดุที่ทำลายยากที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง เป็นต้น

2. การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (Reuse) เป็นการนำวัสดุของใช้ในรูปแบบเดิมหรือนำมา ซ่อมแซมใช้ หรือนำมาใช้ทำประโยชน์อื่น ๆ การนำใช้ซ้ำอาจแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) การผลิตสินค้า

2) การนำของมาใช้ซ้ำ เช่น การนำขวดมาใช้บรรจุน้ำดื่ม กระดาษนำกลับมาพับถุงใช้ใหม่

3. การนำกลับมาผลิตใหม่ (Recycling) เป็นการแยกวัสดุที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำออกจากขยะและรวบรวมมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าขึ้นใหม่ หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า (Recycle) ขั้นตอนนี้เป็นการนำวัสดุของใช้มาใช้ใหม่เช่นกัน แต่ต่างจากขั้นตอนการนำมาใช้ใหม่ เช่นกัน แต่ต่างจากขั้นตอนการนำมาใช้ซ้ำ (Reuse) วัสดุที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตใหม่ (Recycling) สำหรับขยะที่สามารถย่อยสลายได้สามารถแยกไปทำการย่อยสลาย (Composting) เพื่อทำเป็นปุ๋ยธรรมชาติหรือให้ย่อยสลายตามธรรมชาติ ส่วนแก้ว ขวด โลหะ พลาสติก นำแปรรูปมาใช้ใหม่

4. การฟื้นฟูประโยชน์จากขยะ (Recovery) เป็นการดึงเอาพลังงานจากขยะ ได้แก่ การใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าจากเตาเผาขยะ การดึงเอาก๊าซทีเกิดจากการหมักของขยะที่หลุมฝังมาใช้

5. การกำจัดขยะ (Residue Disposal) ขยะที่เหลือจากการผ่านขั้นตอนต่าง ๆทั้ง 4 มาแล้วจึงจะต้องมีการกำจัดอย่างถูกวิธี ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำจัดขยะ วิธีการที่ใช้กันทั่วไป ได้แก่ การฝังกลบ ซึ่งต้องมีการบริหารจัดการอย่างถูกหลักวิธีและถูกลักษณะการเผาขยะ ซึ่งสามารถลดปริมาณขยะลงได้มาก แต่มีการลงทุนสูง

การลดปริมาณมูลฝอยตามแนวคิดสมัยใหม่ ซึ่งได้แก่ การลดการก่อเกิดมูลฝอย (Reduce) หรือการลดมูลฝอยจากแหล่งที่เกิด (Reduce at source) การลดผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (Reuse) การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) การฟื้นฟูประโยชน์จากมูลฝอย (Recovery) การกำจัดขยะมูลฝอย (Residue Disposal) จะเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม

ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยนั้น จิรพล สินธุนาวา และคนอื่นๆ (2534) ได้เสนอข้อควรปฏิบัติ 4 ประการในการลดปริมาณขยะมูลฝอย คือ 3A 1R โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) งด – เลิก (Avoid) คือ การงดหรือหลีกเลี่ยงการใช้และการบริโภคที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคโดยตรง เป็นอันตรายต่อผู้อื่น และเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วทิ้งเลย เช่น ช้อนพลาสติก โฟมบรรจุอาหาร ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น เช่น ยากันยุง สีผสมอาหาร ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ เช่น สเปรย์ทุกชนิดที่ใช้คลอโรฟลูโรคาร์บอนช่วยเพิ่มแรงอัด ปุ๋ยเคมี และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และสภาพแวดล้อม เช่น การเทขยะลงในแม่น้ำ

2) ลด (Reduce) คือ การลดปริมาณการใช้และการบริโภคบางชนิดเมื่อไม่สามารถงดหรือหลีกเลี่ยงได้ เพื่อชะลอการร่อยหรอของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และยืดอายุ

การใช้งาน อันได้แก่ ลดปริมาณการใช้ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป เช่น พลังงาน แร่ธาตุ ทรัพยากรที่ทดแทนใหม่ได้ เช่น ไม้ พืชพันธ์ ผลิตภัณฑ์ ที่เมื่อนำมาใช้จะเกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ ยากต่อการทำลาย มีการใช้อย่างแพร่หลายและไม่สามารถงดหรือเลิกใช้ได้ในทันที เช่น ขวดแชมพู ขวดน้ำดื่ม ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากขบวนการผลิตที่ต้องใช้พลังงานมาก และนำกลับมาใช้ใหม่ได้หลายครั้ง

3) ใช้แล้วใช้อีก (Reuse) เป็นวิธีการนำทรัพยากรและผลิตภัณฑ์ต่างๆ กลับมาใช้ใหม่ในลักษณะเดิมไม่มีการแปรเปลี่ยนรูปทรงด้วยการหลอม บด แยก ใดๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียพลังงานที่ต้องใช้ในกระบวนการผลิตเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์เหล่านั้น รวมทั้งพลังงานและทรัพยากรที่ต้องใช้ในการกระบวนการจัดจำหน่ายทุกขั้นตอนก่อนถึงมือผู้บริโภค ได้แก่ เสื้อผ้าทุกชนิด ซึ่งลดการทิ้งด้วยการจำหน่ายเป็นของใช้แล้ว หรือบริจาคให้แก่ผู้ที่ขาดแคลน หรือนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่นๆ ภาชนะบรรจุที่ทำด้วยแก้วหรือวัตถุดิบอื่นๆ

4) การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เป็นการหมุนเวียนทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ โดยผ่านกระบวนการหลอมละลาย บด อัด ทั้งนี้เพื่อลดการขุดค้นทรัพยากรมาใช้ ลดปริมาณของเสียที่จะถ่ายเทสู่สิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้มีดังนี้คือ แก้ว กระดาษ โลหะ พลาสติก

ซึ่งใกล้เคียงแนวคิดของไพโรจน์ พรหมสาสน์ และประสูตร เหลืองสมานกุล (2539) ที่กล่าวถึงกระบวนการจัดการมูลฝอยตามแนวคิดสมัยใหม่มี 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การลดการเกิดมูลฝอย (Reduce) หรือการลดมูลฝอยจากแหล่งที่เกิด (Reduce at Source) มีแนวคิดว่าเมื่อมูลฝอยไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อย ก็ไม่ต้องกำจัดหรือกำจัดน้อย เป็นการป้องกันในเบื้องต้น นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด การเปลี่ยนแปลงของผู้ผลิตด้วยการออกแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิตหรือการใช้วัตถุดิบทดแทนให้เหมาะสมเป็นการลดทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานที่ใช้ ตลอดจนลดปริมาณมูลฝอยลง ซึ่งประหยัดงบประมาณในการกำจัดมูลฝอยที่จะเกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 2 การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (Reuse) คือการนำวัสดุเดิมที่มีอยู่มาใช้ซ้ำอีกครั้งหนึ่งในรูปแบบเดิม หรืออาจนำมาซ่อมแซมเพื่อใช้ประโยชน์อื่นๆ แก่บุคคลอื่น อาจดำเนินการได้ใน 2 ช่วง คือ

1. ช่วงการผลิต เพื่อให้เหลือเศษหรือของเสียจากวัสดุน้อยที่สุด หารหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็อาจนำเศษหรือของเสียจากวัสดุนั้นกลับเข้าเป็นวัตถุดิบสู่การผลิตใหม่ ซึ่งง่าย ได้วัตถุดิบที่ปราศจากสิ่งปนเปื้อน และประหยัดงบประมาณการผลิต

2. ช่วงนำกลับมาใช้ซ้ำ เพื่อยืดอายุการใช้งานหรือประโยชน์สูงสุดก่อนทิ้ง เช่น นำขวดแก้ว หรือขวดพลาสติกมาบรรจุภัณฑ์ใหม่ หรือนำกระดาษมาใช้ 2 หน้า เป็นต้น เป็นการประหยัดทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานในการผลิต รวมถึงลดการก่อเกิดมูลฝอยลงบางส่วน3

ขั้นตอนที่ 3 การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) ต้องแยกวัสดุที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำตามขั้นตอนที่ 2 ได้ออกจากมูลฝอย แล้วรวบรวมหรือย่อยวัสดุนั้นมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตใหม่ต่อไป คล้ายกับการนำกลับมาใช้ซ้ำ แต่ต้องนำวัสดุนั้นไปผ่านกระบวนการย่อยสลายวัสดุผสมกับวัตถุดิบ แล้วผ่านกระบวนการผลิตออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ชิ้นใหม่ เช่น นำขวดหรือเศษแก้วมาหลอมและผ่านเครื่องตามกระบวนการผลิตออกมาเป็นขวดแก้วในลักษณะรูปแบบใหม่ เป็นต้น เป็นการหมุนเวียนกลับมาผลิตใหม่ในลักษณะของการย่อยสลายตามกระบวนการธรรมชาติ (Composting)

ขั้นตอนที่ 4 การฟื้นฟูประโยชน์จากมูลฝอย (Recovery) เป็นการดึงเอาพลังงานจากมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ โดยเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าจากเตามูลฝอย และเอาก๊าซที่เกิดขึ้นจากการหมักหมมของมูลฝอยในหลุมมาใช้ประโยชน์ การเผามูลฝอยนี้จะก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศได้ และการสร้างเตาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงนั้น ต้องใช้งบประมาณสูงมากและไม่สามารถทำให้มลภาวะหมดไปได้

ขั้นตอนที่ 5 การกำจัดมูลฝอย (Residue Disposal) เป็นขั้นตอนสุดท้าย เพราะมูลฝอยที่เหลือจากการผ่านขั้นตอนทั้งสี่จะถูกกำจัดอย่างถูกวิธีให้หมดไปโดยทั่วไปจะใช้วิธีฝังกลบซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการและถูกสุขลักษณะเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของสารพิษหรือสารปนเปื้อนไม่ให้ไปสู่สิ่งแวดล้อมได้

การคัดแยกเอาวัสดุนำกลับมาใช้ใหม่

แนวทางการจัดการขยะและกระบวนการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ พบว่ามีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม การนำขยะกลับมาใช้ใหม่ส่งผลให้เกิดการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าใหม่ และลดมลภาวะจากวิธีการกำจัดขยะแบบ ต่าง ๆ ด้วยปริมาณขยะที่ต้องการกำจัดลดลง นอกจากนี้การนำขยะกลับมาใช้ใหม่ในกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมยังพบว่า ก่อให้เกิดการประหยัดพลังงานในการผลิต ทั้งนี้เป็นเพราะว่า กระบวนการผลิตที่ใช้วัสดุเหลือใช้จากขยะเป็นวัตถุดิบจะใช้พลังงานในการผลิตน้อยกว่าการผลิตจากวัตถุดิบทางธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น การนำกระดาษเก่ากลับมาผ่านกระบวนการผลิตใหม่ ทำให้ลดการใช้เยื่อกระดาษจากไม้ ถึงแม้ว่าต้นไม้จะเป็นทรัพยากรที่ทดแทน

ได้แต่การใช้ในปริมาณมาก ๆ ธรรมชาติก็ไม่สามารถทดแทนกลับมาใช้ใหม่ได้ทัน จะส่งผลต่อต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม หรือโรงงานผลิตน้ำอัดลมที่มีการใช้ซ้ำขวดเก่าทำให้โรงงานไม่ต้องใช้พลังงานปริมาณมาก เพื่อผลิตขวดใหม่ ๆ เป็นต้น

ศุภชัย ไชยลังกา (2545 : 12) ได้กล่าวว่า การคัดแยกประเภทขยะมูลฝอยทำให้สามารถวางแผนในการกำจัดขยะมูลฝอยครั้งสุดท้ายได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อาทิ เช่น

ขยะมูลฝอยสด ซึ่งได้แก่ เศษพืชผัก ผลไม้ เศษอาหาร สามารถนำไปกำจัดโดยการหมักทำปุ๋ยได้ (Compost) หรือนำไปกำจัดโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill)

ขยะแห้งและเศษกระดาษ ซึ่งได้แก่ กิ่งไม้ ใบไม้ เศษกระดาษที่ใช้แล้ว สามารถนำไปกำจัดโดยวิธีการเผาในเตาเผา (Incineration)

กระดาษ ที่ใช้แล้วที่สำคัญที่นำมารีไซเคิลมี 4 ชนิด ได้แก่ กระดาษหนังสือเพิ่มเก่า กระดาษกล่อง กระดาษเกรดสูง (เช่น กระดาษที่ใช้ในสำนักงาน กระดาษคอมพิวเตอร์ซึ่งมี % เส้นใยยาวสูง) และกระดาษอื่น ๆ (เช่น แมกกาซีน และกระดาษอาบมัน) กระดาษลูกฟูก (กระดาษกล่อง) กระดาษแข็ง กระดาษหนังสือพิมพ์ สามารถนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ (Recycle) โดยเป็นวัตถุดิบในการผลิตเยื่อกระดาษ เพื่อนำมาใช้ในชีวิตประจำวันต่อไป

พลาสติก แบ่งได้ 2 ชนิด คือ พลาสติก ที่ยังไม่ได้ใช้งาน (clean commercial grade scrap) และพลาสติกที่ใช้งานแล้ว (post-consumer scrap) พลาสติกที่ใช้งานแล้วที่นำมา recycle หลักๆ มาจากพลาสติก 2 ประเภท ได้แก่ PETE/1 ซึ่งใช้ทำ ขวดน้ำอัดลม และ HDPE/2 ซึ่งใช้ทำขวดนม ขวดน้ำและขวดน้ำและขวดน้ำยาซักผ้า แต่อย่างไรก็ตามปริมาณพลาสติกส่วนที่นำมารีไซเคิลยังน้อยอยู่เมื่อเทียบกับขยะพลาสติกที่ผลิตออกมา โดยพลาสติก ได้นำ ถุงพลาสติกที่ไม่สะอาด นำไปกำจัดโดยการอัดแท่งแล้วนำไปปรับปรุงพื้นที่ เช่น นำไปถมที่ลุ่ม แต่จะมีปัญหาในการย่อยสลาย สำหรับพลาสติกชิ้นใหญ่ ๆ หรือพลาสติกหนา ขวดบรรจุน้ำมัน ขวดบรรจุนม เป็นต้น สามารถนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่

ขวดแก้ว ได้แก่ ขวดบรรจุเครื่องดื่ม เศษแก้ว กำจัดโดยการนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ (Recycle) หรือส่วนที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกก็นำไปกำจัดโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill)

เหล็กและโลหะต่าง ๆ ได้แก่ เหล็กหนาหรือบาง กระป๋องอลูมิเนียมบรรจุน้ำอัดลม กรอบมุ้งอลูมิเนียม ลวดทองแดง เป็นต้น กำจัดโดยการนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ (Recycle)

อลูมิเนียมแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ กระป๋องอลูมิเนียมและอลูมิเนียมเกรด 2 ซึ่ง ได้แก่ กรอบหน้าต่างและบานเลื่อน เป็นต้น ความต้องการรีไซเคิลอลูมิเนียมที่ใช้แล้ว ใช้พลังงานน้อยกว่าการผลิตกระป๋องอลูมิเนียมจากแร่ถึง 95%

โลหะอื่นๆ ได้จาก เครื่องใช้ในบ้าน ของเสียจากการก่อสร้าง และการทำลายอาคารต่างๆ จากรถยนต์ เรือยนต์ เครื่องบิน จะนำไปรีไซเคิลได้ถ้าถูกแยกออกมาเป็นโลหะแต่ละชนิดและไม่มีวัสดุอื่นติดมาด้วย เช่น พลาสติก ผ้า และยาง

ของเสียจากการก่อสร้างและการทำลายสิ่งก่อสร้างประกอบด้วยเศษไม้ คอนกรีตก้อนเล็กๆ และโลหะต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น เศษไม้นำมาใช้เป็นเชื้อเพลิง คอนกรีตก้อนเล็กๆ ใช้ในการก่อสร้าง โลหะ เช่น เศษเหล็กและโลหะอื่นๆ นำมาผลิตใช้ใหม่ ในสหรัฐอเมริกามีการนำขยะประเภทนี้กลับมาใช้มากขึ้นเพราะค่าธรรมเนียมที่เก็บเป็นค่ากำจัดขยะประเภทนี้สูงขึ้น

Specifications ของวัสดุที่นำกลับมาใช้ใหม่ที่ผู้ซื้อกำหนดเป็นสิ่งสำคัญมาที่ใช้ประกอบการพิจารณาในการเลือกระบบที่ใช้ในการคัดแยกวัสดุที่นำกลับมาใช้ใหม่

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (2545 : 147) ได้กล่าวถึงการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ว่า การนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจาก 1.4 ล้านตันต่อปี เพิ่มขึ้นเป็น 2.0 ล้านตันตอปี มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.9 ต่อปี อย่างไรก็ตามตัวเลขที่ปรากฏเป็นเพียงการประมาณการที่มีการคัดแยกขยะเท่านั้น ส่วนที่มีการซื้อขายผ่านระบบตลาดรับซื้อยังมีการบันทึกไม่ครบถ้วนทั้งหมด จากการประมาณการสัดส่วนขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือนำมาซื้อขายได้ประมาณร้อยละ 40-60 ของปริมาณขยะทั้งหมด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบตัวเลขประมาณการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่จะพบว่า ในปี พ.ศ. 2543 มีการนำขยะกลับใช้ใหม่ประมาณร้อยละ 14.4 ของปริมาณขยะทั่วทั้งประเทศ ดังนั้นการจัดการสามารถที่จะเพิ่มอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ได้อีกกว่าร้อยละ 25-45 ของปริมาณขยะทั้งหมด

การคัดแยกวัสดุต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในขยะมูลฝอยออกมา และนำกลับไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้อีกนั้น ได้มีการปฏิบัติกันมาช้านานและเป็นไปอย่างกว้างขวางมากขึ้นในช่วงสองสามทศวรรษมานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทยด้วย วิธีการคัดแยกก็เริ่มด้วยการคัดแยกด้วยมือ จนกระทั่งถึงการใช้เครื่องจักรกลและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากมายหลายอย่างในขบวนการเผา วิธีการคัดแยกที่ดีที่สุดก็คือ การคัดแยกจากแหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยนั่นเองเพราะง่าย ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก เพียงแต่ให้แต่ละบ้านจัดให้มีภาชนะ

รองรับขยะมูลฝอยแยกกันไว้เป็นแต่ละส่วน แล้วแต่ว่าในท้องที่นั้น ๆ มีความต้องการทำจะนำขยะไปใช้ประโยชน์อย่างไร แต่ทั้งนี้ต้องมีการวางแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกัน

การจัดการขยะเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ขึ้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคและการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ชนิด และประเภทใหม่ ๆ ที่ใช้บรรจุสินค้าเป็นปัจจัยกระตุ้นให้การจัดการขยะเป็นปัญหามากขึ้น การจัดการปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมามุ่งเน้นที่การจัดการด้านอุปทานเป็นหลัก คือ การจัดสร้างระบบสาธารณูปโภครองรับขยะที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ ระบบฝังกลบ ระบบหมักทำปุ๋ย ระบบเตาเผา เป็นต้น

การฝังกลบขยะ (Sanitary Landfill)

ความหมายของคำต่าง ๆ

การฝังกลบขยะ หมายถึง การกำจัดโดยการบดอัดขยะด้วยเครื่องจักรกลเพื่อให้ขยะยุบตัวหรือมีความหนาแน่นมากขึ้น เสร็จแล้วทำการบดอัดกลบทับฝังขยะที่บดอัดแล้วนั้นด้วยวัสดุกลบทับ (Cover material) หรือดินที่มีความเหมาะสม การบดอัดขยะจะทำเป็นชิ้นบางๆ หนาชั้นละประมาณ 50 ซม. แผ่ตามแนวระนาบครอบคลุมความกว้างราว 30-40 เมตร แล้วค่อยบดอัดชั้นบางๆ ใหม่ทับอีกเป็นชั้นถัดไป จะทำต่อเนื่องอย่างนี้ไปเรื่อยๆจนได้ระดับตามที่กำหนดประมาณ 2.0 เมตร ก็จะได้ขยะอัด 1 ห้อง (Cell) ห้องขยะอัดแต่ละห้อง เมื่อรวมกันเข้าตามแนวราบจนเต็มที่ดำเนินการ ก็จะเกิดเป็นชั้นขยะ 1 ชั้น (lift)

ก๊าซที่ออกมาจากการฝังกลบขยะ (Landfill gas) หลักๆประกอบด้วย มีเทน (CH) และคาร์บอนไดออกไซด์ (CO) ซึ่งเป็นผลผลิตที่เกิดจากการย่อยสลายแบบไม่ใช่อากาศของขยะอินทรีย์

วัสดุกันซึม (Landfill liners) อาจเป็นดินเหนียวบดอัดหรือวัสดุสังเคราะห์ใช้ป้องกันการเคลื่อนย้ายของน้ำชะขยะ (leachate) และก๊าซที่เกิดขึ้นในการฝังกลบขยะอุปกรณ์หรือวิธีการที่ใช้ควบคุมหลุมฝังกลบได้แก่ การดาดหรือบุด้วยวัสดุกันซึม ระบบรวบรวมน้ำชะขยะ ระบบรวบรวมก๊าซ การกลบทับด้วยดินประจำวัน และการกลบทับด้วยดินในชั้นบนสุด

การติดตามตรวจสอบสิ่งแวดล้อม เป็นการติดตามตรวจสอบการเคลื่อนที่ของน้ำชะขยะและก๊าซที่ออกมาจากการฝังกลบขยะ

การวางแผน ออกแบบ และการดำเนินการกำจัดขยะแบบฝังกลบ

องค์ประกอบหลักที่ควรพิจารณาในการวางแผน ออกแบบ และดำเนินการประกอบด้วย 1. การวางผังและออกแบบ 2. การดำเนินการและการจัดการ 3. ปฏิกิริยาที่เกิดในหลุมฝังกลบขยะ 4. การจัดการก๊าซที่เกิดจากการฝังกลบขยะ 5. การจัดการน้ำชะขยะ 6. การติดตามตรวจสอบทางสิ่งแวดล้อม และ 7. การดูแลในระหว่างการปิดและหลังการปิดการฝังกลบขยะ

การฝังกลบขยะสมัยใหม่

ขั้นตอนแรกในการเตรียมสถานที่ก่อสร้างหลุมฝังกลบขยะ คือ ต้องคำนึงถึงเส้นทางการไหลของน้ำผิวดิน โดยอาจผันเส้นทางการไหลของน้ำในกรณีที่น้ำผิวดินไหลผ่านสถานที่ก่อสร้าง เพื่อให้เกิดเส้นทางการไหลของน้ำที่ห่างไกลจากสถานที่ฝังกลบ นอกจากนั้นยังต้องเตรียมงานทางด้านการสร้างถนน อุปกรณ์ชั่งขยะ และการติดตั้งรั้ว

ขั้นตอนต่อไปเป็นการขุดหลุมและเตรียมก้นหลุม ซึ่งควรทำเป็นส่วนๆไปไม่ทำครั้งเดียวหมดทั้งพื้นที่ เพื่อป้องกันฝนไม่ให้เข้าไปอยู่ในหลุมฝังกลบหรือเข้าไปน้อยที่สุด วัสดุที่ขุดขึ้นมาให้กองไว้บนพื้นดินใกล้ๆหลุมฝังกลบขยะเพื่อใช้เป็นวัสดุกลบทับและควรติดตั้งเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบ vadose zone และน้ำใต้ดินก่อนที่จะดาดหรือบุวัสดุกันซึม ก้นหลุมฝังกลบจะต้องปรับให้มีรูปร่างเอื้อต่อการไหลของน้ำชะขยะ จากนั้นจึงบุหรือดาดด้วยวัสดุกันซึมซึ่งจะบุขึ้นมาถึงผนังด้านข้างของหลุมด้วย ระบบรวมน้ำชะขยะติดตั้งบนชั้นของวัสดุกันซึม อาจติดตั้งรางระบายก๊าซที่ก้นหลุมฝังกลบ และถ้ามีปัญหาที่เกิดจากมี volatile organic compounds (VOCs) มากในช่วงแรกของการฝังกลบ อาจลดปัญหาโดยการดูดก๊าซออกมาจากหลุมฝังกลบขึ้นมาเผา (flaring) ก็จะสามารถทำลาย VOCs ได้

เมื่อเตรียมสถานที่ฝังกลบแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นการใส่ขยะชั้นละประมาณ 50 เซนติเมตร และบดอัดขยะจนได้ความสูงประมาณ 2-3 เมตร ความกว้างและความยาวของห้อง (cell) อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามการออกแบบและความจุของหลุมฝังกลบดินที่ใช้กลบทับ cell หนาประมาณ 15-30 เซนติเมตร หลังจากฝังกลบขยะไป 1 ชั้นหรือมากกว่าอาจทำรางระบายก๊าซก็ได้ โดยขุดเป็นรางแล้วใส่กรวดและวางท่อพลาสติกที่เจาะรูในราง ก๊าซที่เกิดขึ้นจะออกไปตามท่อ ในกรณีที่มีการฝังกลบขยะหลายชั้นอาจทำท่อรวบรวมน้ำชะขยะเพิ่มในชั้นบนๆอีกก็ได้ เมื่อฝังกลบขยะเต็มตามจำนวนชั้นที่ต้องการแล้วจะมีการกลบชั้นบนสุดด้วยวัสดุกลบทับเพื่อการลดการซึม

ของน้ำฝนเข้าไปใน cell และมีการปลูกต้นไม้บนวัสดุกลบทับชั้นสุดท้าย เพื่อป้องกันการพังทลายของชั้นวัสดุกลบทับ จากนั้นอาจมีการติดตั้งบ่อรวบรวมก๊าซในแนวตั้งเพื่อรวบรวมก๊าซไปเผาหรือนำไปใช้เป็นพลังงานตามความเหมาะสม

หลังจากปิดหลุมฝังกลบแล้ว จะต้องมีการติดตามตรวจสอบภาวะมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากการฝังกลบ และจะต้องบำรุงรักษาและซ่อมแซมวัสดุกลบทับชั้นบนสุดและระบบรวบรวมก๊าซและน้ำชะขยะให้ทำงานได้ตามปกติ

ปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นในหลุมฝังกลบขยะ

ประกอบด้วยปฏิกิริยาทาง ชีวะ เคมี และทางกายภาพ

ปฏิกิริยาทางชีวะ ในช่วงแรกขณะที่ยังมีออกซิเจนอยู่จะเกิดปฏิกิริยาการย่อยสลายวัสดุอินทรีย์ในขยะ ทำให้เกิดคาร์บอนไดออกไซด์ (CO) และเมื่อออกซิเจนถูกใช้หมดไปแล้ว จะเกิดการย่อยสลายสารอินทรีย์โดยไม่ใช้ออกซิเจน ได้คาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน แอมโมเนียและไฮโดรเจนซัลไฟด์

ปฏิกิริยาทางเคมี ปฏิกิริยาทางเคมีที่เกิดขึ้นได้แก่ การละลายของวัสดุที่ฝังกลบและผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางชีวะ การระเหยและการกลายเป็นไอของสารประกอบเคมีและน้ำเข้าไปในก๊าซ การดูดซึมของ volatile organic compounds เข้าไปในวัสดุที่ฝังกลบ การปล่อยสารฮาโลเจนและการย่อยสลายของสารประกอบอินทรีย์ปฏิกิริยาออกซิเดชัน-รีดักชันที่ผลต่อโลหะและการละลายของเกลือโลหะ การละลายของผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางชีวะและสารประกอบอื่นๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งสารประกอบอินทรีย์เข้าไปในน้ำชะขยะมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากสารเหล่านี้สามารถเคลื่อนย้ายออกจากหลุมฝังกลบไปกับน้ำชะขยะได้ ปฏิกิริยาเคมีที่สำคัญมากอีกอย่างหนึ่งคือปฏิกิริยาระหว่างสารประกอบอินทรีย์บางชนิดกับวัสดุกันซึม ซึ่งอาจมีผลกับโครงสร้างและค่าความซึมผ่านของน้ำ (permeability) ของวัสดุกันซึม

ปฏิกิริยาทางกายภาพ การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพในหลุมฝังกลบขยะที่สำคัญได้แก่ การเคลื่อนที่และการปลดปล่อยก๊าซ เพราะในขณะที่ก๊าซอยู่ในหลุมฝังกลบจะมีความดันเกิดขึ้น ทำให้วัสดุกลบทับแตกและรั่วได้ และน้ำที่ไหลเข้าไปในหลุมฝังกลบตามรอยแตกร้าวนี้อาจไปเร่งให้อัตราการผลิตก๊าซเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดการแตกร้าวของวัสดุกลบทับด้านบนได้มากขึ้น ก๊าซที่ออกมาอาจพาสารประกอบที่ก่อให้เกิดมะเร็ง (Carcinogenic compounds) หรือสารประกอบที่ก่อให้เกิดความพิการในทารกเข้าไปในสิ่งแวดล้อมได้ และเนื่องจากก๊าซจากหลุมฝัง

กลบขยะมีมีเทนเป็นองค์ประกอบในปริมาณที่สูง อาจทำให้เกิดอันตรายจากการลุกไหม้หรือระเบิดได้ การเคลื่อนย้ายของน้ำชะขยะอาจพาสารประกอบหรือวัสดุต่างๆไปยังสถานที่อื่นๆหรืออาจไปอยู่ในช่องว่างในหลุมฝังกลบขยะ ทำให้เกิดปัญหาในการเคลื่อนที่ของก๊าซในหลุมฝังกลบขยะได้

ประเภทของการฝังกลบขยะ แบ่งออกได้ดังนี้

1. การฝังกลบขยะแบบธรรมดาสำหรับขยะรวมจากชุมชน ซึ่งรวมถึงของเสียไม่อันตรายจากอุตสาหกรรมและกากตะกอน (sludge) จากระบบบำบัดน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย ในบางแห่งจะรับกากตะกอนจากระบบบำบัดก็ต่อเมื่อต้องทำให้มีปริมาณของแข็งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และบางแห่งเช่น ในแคลิฟอร์เนียมีข้อจำกัดในการรับขยะ 5 ส่วนต่อกากตะกอน 1 ส่วนโดยน้ำหนัก ในบางแห่งที่มีดินธรรมชาติไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นวัสดุกลบทับอาจใช้ compost ที่ได้จากการหมักขยะ ดินที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำหรือขยะจากการทำลายสิ่งก่อสร้างมาใช้เป็นวัสดุกลบทับแทนก็ได้ และในบางกรณีที่ต้องการสถานที่ฝังกลบเพิ่มมากขึ้น อาจใช้หลุมฝังกลบเดิมที่เลิกใช้มานานแล้วมาปรับปรุงใช้ใหม่ โดยการขุดเอาโลหะไปรีไซเคิล และเอาขยะส่วนที่ย่อยสลายแล้วมาทำวัสดุกลบทับขยะที่ฝังกลบลงไปใหม่ ในบางกรณีอาจขุดขยะที่ย่อยสลายแล้วมากองไว้ใช้สำหรับทำวัสดุกลบทับ และทำการติดตั้งวัสดุกันซึมใหม่เพื่อใช้เป็นหลุมฝังกลบขยะได้ต่อไปอีก

2. การฝังกลบขยะที่บดแล้ว_เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการฝังกลบขยะเพราะจะทำให้ขยะที่ฝังกลบมีความหนาแน่นเพิ่มขึ้นกว่าการฝังขยะที่ไม่บดถึงร้อยละ 35 และอาจไม่ต้องใช้วัสดุกลบทับ ปัญหาเรื่องขยะปลิว กลิ่น แมลงและหนูจะมีน้อยมากและเนื่องจากขยะที่บดแล้วจะถูกบดอัดได้แน่นกว่าและมีผิวที่เรียบกว่า การใช้วัสดุกลบทับน้อยกว่าก็เพียงพอที่จะควบคุมการซึมของน้ำในระหว่างการฝังกลบ แต่วิธีนี้มีข้อเสียที่ต้องใช้อุปกรณ์ในการบด และจะต้องมีหลุมฝังกลบแบบธรรมดาสำหรับขยะที่บดยากควบคู่ไปด้วย การฝังกลบขยะที่บดแล้วเหมาะสำหรับสถานที่ที่ดินมีราคาแพง (เพราะวิธีนี้นี้บรรจุขยะได้มาก) สถานที่ที่วัสดุกลบทับที่เหมาะสมมีไม่เพียงพอและสถานที่ที่ฝนตกน้อยนอกจากนั้นขยะที่บดแล้วสามารถผลิตเป็น compost เพื่อใช้เป็นวัสดุกลบทับระหว่างชั้นได้

3. การฝังกลบขยะที่มีองค์ประกอบประเภทเดียวกัน การฝังกลบขยะที่มีองค์ประกอบประเภทเดียวกัน เรียกว่า monofill เถ้าจากการเผา แอสเบสตอส และขยะอื่นที่คล้ายๆกันควรฝังกลบแบบ monofill โดยไม่รวมฝังกลบกับขยะจากชุมชน เถ้าจากการเผามีวัสดุอินทรีย์ที่ยังไม่ได้ถูกเผาอยู่ส่วนหนึ่ง เมื่อถูกฝังจะเกิดจากการย่อยสลายโดยใช้ออกซิเจนจากซัลเฟต ให้

ไฮโดรเจนซัลไฟด์ออกมาทำให้เกิดกลิ่นเหม็นได้ ดังนั้นการฝังเถ้าจากการเผาแบบ monofill ควรติดตั้งระบบรวบรวมก๊าซเพื่อควบคุมปัญหาเรื่องกลิ่น

4. การฝังกลบชนิดอื่น เป็นการฝังกลบด้วยวิธีพิเศษเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่นการฝังกลบที่ออกแบบเพื่อให้ผลิตก๊าซสูงสุด โดยอาจออกแบบให้ cell มาความสูงมากๆ ไม่มีการกลบทับขยะชั้นกลาง (intermediate cover) และอาจเร่งการย่อยสลายโดยการ recycle น้ำชะขยะ และการฝังกลบที่แยกฝังเฉพาะวัสดุอินทรีย์แล้วเร่งอัตราการย่อยสลายโดยเพิ่มความชื้นและเติมจุลินทรีย์ เช่น ตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสียเข้าไป การฝังกลบชนิดนี้สามารถนำขยะที่ย่อยสลายแล้วมาใช้เป็นวัสดุกลบทับและหลุมฝังกลบขยะเดิมสามารถรองรับขยะใหม่ได้อีกเป็นต้น

การพิจารณาเลือกสถานที่ฝังกลบขยะ (Landfill Siting Considerations)

ในการเลือกสถานที่ฝังกลบขยะใหม่ ควรคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

1.ระยะทางในการขนส่ง (Haul distance) โดยปกติระยะทางในการขนส่งที่สั้นเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา แต่จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมและการปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่จะทำให้ได้สถานที่ที่ต้องมีระยะทางในการขนส่งที่ไกลขึ้น

2.สถานที่ที่มีข้อจำกัด (location restrictions) ข้อจำกัดของสถานที่ฝังกลบขยะ ได้แก่ ใกล้สนามบิน อยู่ในพื้นที่ที่น้ำท่วม อยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำ อยู่ในพื้นที่ที่เป็นรอยเลื่อนของเปลือกโลก (faults) อยู่ในเขตที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว และอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เสถียร (unstable areas) เช่น อาจมีแผ่นดินเลื่อนหรือยุบตัวได้

3.ขนาดของพื้นที่ (Available land area) สถานที่ฝังกลบขยะควรมีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะใช้ผังกลบอย่างน้อย 5 ปีและมีพื้นที่เผื่อไว้เป็นเขตกันชน (buffer zone) ด้วยหากพื้นที่มีขนาดเล็กและใช้ฝังกลบได้ในระยะเวลาที่สั้นลงจะทำให้ค่าดำเนินการสูงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเตรียมพื้นที่ อุปกรณ์สำหรับเก็บกักขยะและการปิดหลุมฝังกลบ

เตาเผาขยะ

เตาเผาขยะจะมีแบบการเผาไหม้อยู่ 2 แบบ (อุษณีย์ อุยะเสถียร:65-75) คือ Mass-Fired Combustion Systems) เป็นระบบที่เผาขยะที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการ หรือผ่านกระบวนการที่น้อยมากมาก่อน ดังนั้นเตาเผาที่ใช้ส่วนมากจะเป็นระบบตะกรับ (grate system) ซึ่งทำให้ขยะ

เคลื่อนที่ ผสมขยะ และเป็นช่องให้อากาศเข้าไปเผาไหม้ และ Mass-Fired Combustion Systems (RDF) Refuse-derived fuel ส่วนมากจะเผาในเตาแบบ traveling grate stoker เพื่อให้มีอากาศเข้าไป ทำให้การเผาไหม้สม่ำเสมอ และจะให้ผลดีเมื่อเตานั้นออกแบบมาสำหรับ RDF การเผาในรูป RDF จะทำให้ควบคุมพลังงานความชื้น และเถ้าได้ค่อนข้างง่ายกว่าการเผาขยะจากชุมชนที่ไม่ผ่านกระบวนการมาก่อน RDF สามารถผลิตออกมาในรูปขยะถูกย่อยขนาด(shredded or fluff form) หรือทำให้เป็นเม็ดที่มีความหนาแน่น ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงกว่าแบบ shredded form แต่การขนส่งและเก็บกักจะง่ายกว่า

ประสิทธิภาพ

1. ขยะที่เป็น ของแข็ง และของเหลว ได้ในคราวเดียวกัน
2. เผาขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม และสารเคมีเหลือทิ้ง
3. เผาขยะติดเชื้อ จากโรงพยาบาลได้ โดยทำการเพิ่มอุปกรณ์พิเศษเล็กน้อย
4. เผาขยะได้มากตั้งแต่ 400 กก.ต่อชม. จนถึงขีดจำกัดสูงสุดได้ 10 ตันต่อชม.
5. ปราศจากมลพิษและปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม แก๊สที่ปล่อยออกมามีค่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
6. ใช้พื้นที่ในการติดตั้งเตาเผาน้อยกว่าระบบอื่น เพราะเป็นเตาที่ตั้งในแนวดิ่งวางบนพื้นคอนกรีต ธรรมดาโดยไม่จำเป็นต้องเสริมฐาน รากพิเศษเพื่อรองรับเตาสามารถนำ
7. นำพลังงานความร้อน แก๊ส และไอน้ำ มาใช้ประโยชน์ ในการผลิตกระแสไฟฟ้า หรือใช้เป็น เชื้อเพลิงในการอุตสาหกรรม

ปัญหาพิษภัยจากเตาเผาขยะ

พิษภัยจากเตาเผาขยะในการเผาขยะเป็นที่ทราบดีว่า จะต้องใช้ความร้อนเพื่อเปลี่ยนสารประกอบสารอินทรีย์อันสลับซับซ้อนที่มีความเป็นพิษให้เป็นก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และน้ำ เตาเผาขยะเป็นตัวการสังเคราะห์ทางเคมีที่อุณหภูมิสูงถึง 400-1600 องศาเซนติเกรด โมโลกุลสารอินทรีย์อันสลับซับซ้อน จะแตกตัวกลายเป็นอะตอมขั้นพื้นฐาน แต่เมื่อก๊าซที่เกิดจากการเผาไหม้เย็นตัวลงเมื่อลอยออกจากปล่องควันอะตอมของก๊าซบางอะตอมจะรวมตัวกันอีกครั้งกลายเป็นสารประกอบชนิดใหม่และมักมีอันตรายมากขึ้น การกลับมารวมตัวกันใหม่ในทางเคมีหรือผลิตผลที่เกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์นี้ จะมีความเป็นพิษมากกว่าของเสียเดิมที่ถูกเผา กากของเสียอันตรายที่นำเข้าสู่เตาเผาขยะประกอบด้วย ของเหลือทิ้งจากกระบวนการผลิตทาง

อุตสาหกรรมและหรือการใช้ผลิตภัณฑ์ต่างๆ เช่น ตัวทำละลายที่มีคลอรีน ยาฆ่าแมลง พีวีซี หมึกสีย้อม สี เภสัชภัณฑ์และโลหะต่างๆ โดยมาก เตาเผาขยะมักจะใช้ในการเผาผลิตภัณฑ์ที่มีการห้ามใช้ด้วย เช่น ดีดีที สารซีเอฟซีที่ใช้ในกระป๋องสเปรย์ และพีซีบี ที่ใช้ในหม้อแปลงไฟฟ้า ในระหว่างการดำเนินการจะไม่มีใครรู้อย่างแน่ชัดว่า วัสดุที่ถูกเผามีองค์ประกอบทางเคมีอะไรบ้าง สิ่งที่เกิดกับโรงงานเผาขยะและเราควรตระหนักถึงพิษภัย คงจะเป็นเถ้าหนักร้อยละ 90 ที่เหลืออยู่ในเตาเผา และเถ้าลอยร้อยละ 10 ประกอบด้วยสารพิษเช่น ไดออกซินและฟูแรน ไดออกซินเกิดขึ้นในโรงงานเผาขยะหลังจากก๊าซร้อนลอยออกจากห้องเผาก๊าซ เถ้าลอยในบรรยากาศปกติจะเพิ่มปริมาณไดออกซินถึงร้อยละ 1,000 ในเถ้า และสารพิษตัวนี้เป็นทราบดีว่า ทำลายระบบฮอร์โมนของร่างกาย

อย่างไรก็ตามตามข้อมูลของ ดร.พอล คอนเนทท์ ศาสตราจารย์ภาควิชาเคมี มหาวิทยาลัยเซนต์ลอเร็นซ์อเมริกา ศึกษา สรุปไว้ว่า ไม่มีการควบคุมตรวจสอบไดออกซินได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการตื่นตัวเพื่อลดปริมาณการปล่อยไดออกซิน แต่ก็ยังยากที่จะรับรองต่อสาธารณชนได้ว่า การปล่อยนั้นมีปริมาณไดออกซินในระดับต่ำ เพราะยังไม่มีอุปกรณ์ใดในโลกสามารถควบคุมตรวจสอบไดออกซิน และฟูแรนได้ต่อเนื่องตลอดเวลา

จากข้อมูลของกรีนพีซ ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีอัตราการปล่อยไดออกซินสูงที่สุดในโลก เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูง และการใช้โรงงานเผาขยะทั้งของเทศบาล และเตากำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมโดยปราศจากการควบคุมที่ได้มาตรฐาน ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนโรงงานเผาขยะของเทศบาลดำเนินการมากที่สุดในโลกคือ มีประมาณ 1,850 แห่งและมีโรงงานเผาขยะอุตสาหกรรมอีกประมาณ 10,000 แห่ง

นอกจากนี้แล้วในปี 2541 โรงงานเผาขยะสามแห่งในเมือง Lille ประเทศฝรั่งเศสถูกปิด เนื่องจากพบว่า นมที่ผลิตอยู่ในบริเวณใต้ลมของโรงเผาขยะดังกล่าวปนเปื้อนไดออกซินในระดับที่สูงกว่ามาตรฐานที่อนุญาตให้ขายได้ถึงสามเท่า และประชาชนที่อาศัยอยู่ใต้ลมของโรงงานเผาขยะที่ออกแบบอย่างดีในเมือง Pontypool ทางตอนใต้ของเวลส์ ได้รับการแนะนำให้หยุดบริโภคเนื้อเป็ด หรือไข่ไก่ที่เลี้ยงในบริเวณนั้น (http://www.seub.ksc.net/econews/feb-43/kt-230243-1.htm)

สำหรับความคิดที่ว่าโรงงานเผาขยะมีความปลอดภัยนั้น พอล คอนเนต (2545:8) เห็นว่าเป็นการเสียเวลาเปล่าประโยชน์เพราะนั้นไม่ใช่การตอบคำถามที่ถูกต้อง เพราะบทบาทของการเผาขยะเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าเมื่อคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ไม่คุ้มค่า เพราะการเผาขยะสามารถผลิตพลังงานเป็นการส่งเสริมการขายที่ดี แต่ในความจริงหากเป้าหมายคือการ

ประหยัดพลังงานแล้วละก็ สังคมโดยรวมสามารถช่วยกันได้โดยวิธีการใช้ของเก่า และนำวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ประโยชน์ใหม่มากกว่านำไปเผาเพื่อให้ได้พลังงาน

การจัดการขยะมูลฝอยนั้นท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้วิธีนำไปกองทิ้งไว้ให้เน่าเปื่อยผุพังไปเองตามธรรมชาติ มีการจุดไฟเผาบ้างเป็นครั้งคราว สำหรับขยะที่เผาไหม้ได้ซึ่งทำให้เกิดปัญหามลพิษต่อสภาพแวดล้อมอย่างมากมาย เช่น การปนเปื้อนของดิน การปนเปื้อนของแหล่งน้ำ และการปนเปื้อนของอากาศ ซึ่งพบเห็นได้ทั่วไปเกือบทุกชุมชนทั่วประเทศ ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีและวิชาการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ ทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากมาย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ต้องทำงานอย่างหนัก แต่ถึงกระนั้นก็ยังไม่สามารถเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยและขนส่งออกไปจากชุมชนได้หมดสิ้น ทำให้พบเห็นความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่ทั่วไป

แนวทางในการจัดการขยะที่ผ่านมาภาครัฐมุ่งเน้นที่การจัดการขยะ ณ จุดเก็บขนและกำจัดการจัดการจึงขึ้นอยู่กับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อจัดเก็บและกำจัดขยะให้ทันกับการเกิดขึ้น การลงทุนการจัดการประกอบด้วย การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) การหมักทำปุ๋ย (Composting) และการเผาขยะด้วยเตาเผา (Incineration) เป็นการเน้นที่การกำจัดเพียงด้านเดียว โดยที่ผู้ก่อมลพิษไม่ได้ร่วมรับผิดชอบการจัดการขยะ ถึงแม้ว่า ภาครัฐจะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะได้ก็ตาม วิธีการดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาการจัดการขยะโดยรวม ที่ปลายเหตุของทั้งระบบ แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐต้องลงทุนการจัดการขยะทั้งระบบเอง ซึ่งค่าลงทุนของแต่ละวิธีมีต้นทุนสูง และมีข้อดี ข้อเสียแตกต่างกันไปในแต่ละวิธีการกำจัด

สำหรับวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลมีข้อดีที่ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ มีข้อเสียที่ต้องใช้ที่ดินเพื่อการฝังกลบมาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อเนื่องจากกลิ่นและน้ำเสียจากกองขยะ และการยินยอมของประชาชนในการใช้พื้นที่ฝังกลบขยะ วิธีการหมักทำปุ๋ยมีข้อดีที่ได้แยกขยะสดออกมาจากขยะทั้งหมด นำมาทำปุ๋ยและได้ประโยชน์ที่เป็นตัวเงินจากการขายปุ๋ย มีข้อเสียที่ต้นทุนในการคัดแยกขยะและการจัดการขยะ และปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อเนื่องเกิดจากกลิ่นและน้ำเสียจากกองขยะ และวิธีการเผาขยะด้วยเตาเผาขยะ มีข้อดีที่สามารถกำจัดขยะได้ร้อยละ 90 ของปริมาณขยะทั้งหมด มีข้อเสีย คือ ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการสูง ต้องจัดการกำจัดขี้เถ้าและกากที่เหลือจากการเผาอย่างเหมาะสม และปัญหาสิ่งแวดล้อมจากควันและฝุ่นควันจากการเผา นอกจากนี้รัฐยังได้ลงทุนในโครงการศูนย์รวบรวมและคัดแยกขยะในเขตเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นการรวบรวมขยะในพื้นที่มารวมไว้ที่เดียวกันและมีการคัดแยกขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้

3.7 การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรี

จากการไปสำรวจข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของจ้าหน้าที่เทศบาลนนทบุรีเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย พบว่า ส่วนใหญ่ต้องการให้เทศบาลนนทบุรีทำการกำจัดขยะเปิดประมูลให้เอกชนนำขยะไปแยกและที่เหลือนำไปเผาเพื่อผลิตไฟฟ้า ร้อยละ 50 และทราบว่าในปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีจัดการขยะอย่างไร ร้อยละ 65 ส่วนใหญ่เห็นว่าเทศบาลนนทบุรีได้ทำโครงการหรือกิจกรรมตามความต้องการของประชาชน ร้อยละ 78.3 และเห็นด้วยถ้าเทศบาลนนทบุรีมอบให้เอกชนรับสัมปทานในการจัดเก็บขยะ ดูแลเรื่องขยะ ร้อยละ 75 มีความคิดว่าในการกำจัดขยะมูลฝอยมีพื้นที่ไม่เพียงพอกับปริมาณขยะมูลฝอย ร้อยละ 71.7 ส่วนใหญ่มีความคิดว่าการกำจัดขยะโดยการเผาแบบใช้เตามีต้นทุนคาใช้จ่ายสูง ร้อยละ 78.3 และการกำจัดขยะโดยการเผาแบบใช้เตาทำลายสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ร้อยละ 53.3 เห็นว่าบุคลากรที่รับผิดชอบการจัดการขยะมูลฝอยมีความรู้ ความสามารถเพียงพอ ร้อยละ 56.7 และเห็นว่ารูปแบบวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่เทศบาลนนทบุรีใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม ร้อยละ 55.5 ส่วนใหญ่เห็นว่าราคาการเก็บขยะมีความสมเหตุสมผล ร้อยละ 51.7 และไม่ทราบถึงงบประมาณในส่วนของการกำจัดขยะมูลฝอย ร้อยละ 80 โดยเห็นว่างบประมาณที่ใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยที่ได้รับไม่ เพียงพอ ร้อยละ 53.3

ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการบริหารการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีมีรายละเอียดดังนี้

ภาพรวมของปัญหาขยะ ในภาพรวมนั้น จากการวิจัยพบว่า ขยะในความหมายของคำนิยามงานวิจัยนี้เกิดจากหน่วยงานของรัฐมองภาพปัญหาขยะไม่ชัดเจนดูจากคำนิยามจะเห็นว่าขยะในความหมายของคำนิยามอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหลายกระทรวงซึ่งจะกล่าวต่อไป ในการจัดการปัญหาขยะ นั้นรัฐบาลไม่มองปัญหาการจัดการขยะแบบบูรณาการ ซึ่งประเทศไทยแบ่งปัญหาขยะออกเป็นความรับผิดชอบต่างกระทรวงต่างกรม เช่น ขยะมีพิษ ให้กรมควบคุมมลพิษรับผิดชอบ ขยะติดเชื้อให้กระทรวงสารณสุขรับผิดชอบ การที่ให้คำนิยามแตกต่างกันรับผิดชอบหลายกระทรวงการจัดการกับปัญหาขยะถึงเกิดปัญหาด้านนโยบายและความรับผิดชอบในลักษณะโครงสร้างการบริหารจัดการแบบ matrix organization ที่หน่วยงานมีอำนาจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารหลายคน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถหาผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ดูได้จาก นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ได้กำหนดนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ โดยเน้นที่การจัดการของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม ขยะติดเชื้อจาก

โรงพยาบาลและสถาน พยาบาล และของเสียอันตรายที่ปล่อยออกมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่สามารถกำหนดได้แน่นอน ซึ่งของเสียอันตรายเหล่านี้เป็นของเสียอันตรายที่มีกฎหมายและหน่วยงานรับผิดชอบบริหารจัดการอยู่แล้ว

ในกรณีของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม มี พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535, และ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พร้อมทั้งกฎกระทรวงหลายฉบับเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ โดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ในขณะที่ขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลและสถานพยาบาลนั้นมี พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับการจัดการของเสียอันตรายที่เกิดจากการทิ้งขยะอันตรายของชุมชน ทำให้ขยะอันตรายยังคงถูกทิ้งปนไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป โดยไม่มีการจัดการอย่างถูกต้อง

นอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการของเสียอันตราย ได้แก่

สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ควบคุมการผลิต มีไว้ในครอบครองหรือใช้ นำเข้าหรือส่งออก การขนส่ง การเก็บ บำบัดและกำจัดกากกัมมันตรังสี ภายใต้ พ.ร.บ. พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ควบคุมการประกอบกิจการขนส่งของเสียอันตรายทางบก ภายใต้ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลเรื่องการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. พ.ศ.2537 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคุมการปล่อยทิ้งของเสียอันตรายจากแหล่งกำเนิด ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในกรณีของเสียอันตรายที่ไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เฉพาะ

จากสภาพการณ์ที่กฎหมายการจัดการของเสียอันตราย มีลักษณะกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดการทำงานแบบต่างคนต่างทำและไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร แม้ว่า พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีเจตนารมณ์ให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบเป็นเอกภาพ แต่ในทางปฏิบัติ กรมควบคุมมลพิษจะ

รับผิดชอบในเรื่องแผนและนโยบายซึ่งอาจจะได้รับการปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ แม้ว่าตามกฎหมายฉบับนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะสามารถเข้าไปตรวจสอบและควบคุมโรงงานได้ แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่ได้มีการแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานทราบแล้ว และไม่มีการดำเนินการภายในเวลาอันสมควร ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงใช้อำนาจในการควบคุมดูแลโรงงานน้อยมาก

นอกจากปัญหาการขาดเอกภาพในการจัดการของเสียอันตรายแล้ว กฎหมายเท่าที่มีอยู่ยังขาดการบังคับใช้อย่างเต็มที่ ที่สำคัญคือ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายและของเสียอันตราย ไม่ว่าจะเป็นกิจการผลิต การนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ การบำบัด และกำจัดของเสีย รวมทั้งการขนส่งวัตถุอันตรายและของเสียอันตราย ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ แม้ว่า พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะมีบทบัญญัติให้บุคคลต้องรับผิดทางแพ่งอย่างเด็ดขาด (strict liability) กล่าวคือบุคคลจะต้องรับผิดไม่ว่าการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษจะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม สำหรับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นหรือของรัฐ ตลอดจนมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ ตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย แต่การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมก็ยังคงเป็นเรื่องยาก เนื่องจากผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ได้รับมีสาเหตุมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นๆจริง ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทำได้ไม่ง่าย อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กรณีซาเล้งเก็บขยะที่มีสารกัมมันตภาพรังสี โคบอล และขยะที่มีสารโคบอลทำให้มือด้วน

ช่องว่างของกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน ยังคงอาศัย พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นหลัก ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้คัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป ในการพิจารณามาตรการจัดการของเสียอันตราย ควรแยกพิจารณาของเสียอันตรายจากชุมชนออกเป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ของเสียอันตรายประเภทมูลฝอยติดเชื้อ มีกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และได้มีการตรากฎกระทรวงฯควบคุมการจัดการมูลฝอยติดเชื้อออกมาใช้บังคับ

ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บขน เคลื่อนย้าย และกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาล สถานพยาบาล และห้องปฏิบัติการต่างๆ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ซึ่งช่องว่างของกฎหมายนี้ ยังรวมถึงรถบรรทุกขยะติดเชื้อที่วิ่งอยู่ทั่วไปขนขยะติดเชื้อวิ่งอยู่ตามท้องถนน ซึ่งขยะติดเชื้อหรือขยะมีพิษบางชนิดอาจจะหลุดออกมาหรือตกหล่น จากความมักง่ายของการขนส่ง ตัวอย่างเช่น รถบรรทุกก๊าซไฮโดรเจนเหลว วิ่งตามท้องถนน สภาพรถที่ไม่มีการตรวจสภาพถังบรรจุก๊าซ หรือสภาพรถขนก๊าซหุงต้มเป็นรถเก่า สภาพผุพัง วิ่งส่งก๊าซตามบ้าน มีข่าวคว่ำ เป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่บ่อย ๆ

2. ของเสียอันตรายที่เกิดจากการบริโภคของชุมชน ซึ่งยังไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานรับผิดชอบ โดยตรง สามารถแบ่งออกได้เป็น

1) ของเสียอันตรายที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ และมีส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือรีไซเคิลได้ เช่น แบตเตอรี่เก่าจากยานยนต์ น้ำมันหล่อลื่นที่ใช้แล้ว และ ซากผลิตภัณฑ์หรืออุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ของเสียประเภทนี้ รัฐบาลต่างชาติได้เห็นช่องว่างของกฎหมาย จึงมาขอตั้งโรงงานอุตสาหกรรมกำจัดขยะในประเทศไทย เพื่อกำจัดขยะอิเลคทรอนิกส์ จำพวกอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์มือถือ เมื่อแยกขยะประเภทนี้ จะได้ทองคำ ทองคำขาว ฯลฯ ส่วนเศษสารพิษปรอททิ้งไว้ในประเทศไทย นำเงินรายได้จากการคัดแยกขยะ ผลกำไรนำกลับประเทศ หรือในกรณีโทรทัศน์แบบหลอดภาพ ซึ่งประเทศในทวีปยุโรปเลิกผลิต ญี่ปุ่นเลิกผลิต เพราะ กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีผลบังคับใช้ในประเทศเหล่านั้น ประเทศพัฒนาแล้วก็ส่งสินค้าที่หมดสภาพในประเทศพัฒนาแล้ว ถือเป็นขยะ ส่งขยะเหล่านั้นมาขายในประเทศไทย ในราคาถูกที่ ห้างสรรพสินค้าพันธุ์ทิพ หรือห้างที่ขายอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ โทรทัศน์ คลองถม ฯลฯ เมื่อมองภาพประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นญี่ปุ่นมีความตื่นตัวเป็นอย่างมากในการกำหนดมาตรการกฎหมายเพื่อจัดการของเสียจากครัวเรือน และส่งเสริมให้มีการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด สาเหตุหลักประการหนึ่งก็คือ ความขาดแคลนพื้นที่สำหรับการฝังกลบ ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายแม่บทเพื่อส่งเสริมการสร้างสังคมรีไซเคิล (The Basic law for the Promotion of the Creation of a Recycled-Oriented Society ค.ศ. 2000) กฎหมายส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (The Law for the Promotion of Effective Utilization of Resources ค.ศ. 1991) และกฎหมายรีไซเคิลหีบห่อและบรรจุภัณฑ์ (Containers and Packaging Recycling Law ค.ศ. 1997) ส่วนด้านการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นของเสียอันตรายนั้น ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายรีไซเคิลเครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน (Home Appliances

Recycling Law) ค.ศ. 2001 โดยให้ใช้บังคับกับเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน 4 ประเภท คือ เครื่องปรับอากาศ โทรทัศน์ ตู้เย็น และเครื่องซักผ้า

2) หลักการที่ใช้ต่างจากสหภาพยุโรป กล่าวคือ กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้บริโภคเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้บริโภคที่ต้องการทิ้งผลิตภัณฑ์มีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายสำหรับการขนส่ง และการรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์ ผู้ขายปลีก(retailers) มีหน้าที่รับคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว (ในกรณีซื้อผลิตภัณฑ์ใหม่มาใช้แทนผลิตภัณฑ์เก่าที่ต้องการทิ้ง ให้ผู้ขายผลิตภัณฑ์ชิ้นใหม่ต้องรับผิดชอบ แต่หากเป็นการทิ้งผลิตภัณฑ์เก่าโดยไม่ต้องการซื้อใหม่ ให้ผู้ขายผลิตภัณฑ์เก่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบ) สำหรับผู้ผลิตนั้นมีหน้าที่รีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์ที่ตนได้รับคืนมาจากผู้ขาย ค่าใช้จ่ายในการรีไซเคิลจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประเภทของผลิตภัณฑ์ เช่น เครื่องปรับอากาศ เครื่องละ 3,500 เยน เครื่องรับโทรทัศน์ 2,700 เยน ตู้เย็น 4,600 เยน และเครื่องซักผ้า 2,400 เยน (www.midnightuniv.org/) สำหรับค่าขนส่งที่จะเรียกเก็บจากผู้บริโภคด้วยนั้นขึ้นอยู่กับอัตราที่กำหนดโดยผู้ขายแต่ละราย จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้านของญี่ปุ่น ใช้หลักให้ผู้บริโภคเป็นผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสีย การใช้มาตรการเช่นนี้เหมาะสมกับประเทศที่ประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความร่วมมือในการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจะต้องมีระบบรองรับการรับคืนซาก ตลอดจนกลไกการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัด ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ จะต้องมีโรงงานจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับซากผลิตภัณฑ์ที่รับคืนมาอย่างเพียงพอ ซึ่งในญี่ปุ่นมีโรงงานประเภทนี้แล้วประมาณ 40 โรง

หลักการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนในสหภาพยุโรป ด้วยนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ตามแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 5 (Fifth Environmental Action Programme) ยึดหลักการระวังล่วงหน้า (precautionary principle) การใช้มาตรการป้องกัน (preventive action) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ความตื่นตัวในเรื่องปัญหาของเสียอันตรายมีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1975 โดยมีการออกกฎหมายในรูปของระเบียบ หรือ Directives ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วหลายฉบับ เช่น ระเบียบว่าด้วยการกำจัดน้ำมันที่เป็นของเสีย (waste oil) ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการให้มีการเก็บรวบรวมน้ำมันเครื่องที่เป็นของเสีย และให้จัดการโดยให้ความสำคัญแก่การนำเอาน้ำมันเครื่องที่เป็นของเสีย ไปผ่านกระบวนการเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ หากไม่สามารถกระทำได้ ให้ใช้วิธีการเผา ทำลาย เก็บ หรือปล่อยทิ้งโดยวิธีการที่ปลอดภัย ห้ามมิให้ปล่อยน้ำมันที่เป็นของเสียลงในดิน แหล่งน้ำผิวดินน้ำใต้ดินทะเลอาณาเขตหรือระบบระบายน้ำ

ทิ้ง อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการกำจัดแบตเตอรี่ และตัวเก็บประจุไฟฟ้าที่ใช้แล้ว (spent batteries and accumulators) ซึ่งห้ามมิให้วางจำหน่ายแบตเตอรี่แมงกานีส อัลคาไลน์ ที่มีปรอทเป็นส่วนประกอบคิดเป็นน้ำหนักเกินร้อยละ 0.0005 นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นไป ข้อห้ามนี้ให้ใช้บังคับถึงเครื่องใช้ต่างๆที่มีแบตเตอรี่หรือตัวเก็บประจุไฟฟ้าดังกล่าวเป็นส่วนประกอบด้วย เป็นต้น ล่าสุด สหภาพยุโรปได้ตรากฎหมายสองฉบับซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ Directive 2002/95/EC ว่าด้วยการจำกัดการใช้สารอันตรายบางชนิดในอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ (Directive on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment หรือที่มักเรียกกันว่า ระเบียบ ROHs) วันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2003

1. กำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกห้ามการใช้สารอันตรายบางชนิด ได้แก่ ตะกั่ว ปรอท แคดเมียม โครเมียม-เฮกซาวาเลนท์ พอลิโบรมีเนเทตไบฟีนีล (polybrominated biphynyls หรือ PBB) หรือ พอลิโบรมีเนเทตไดฟีนีลอีเธอร์ (polybrominated diphenyl ethers หรือ PBDE) เป็นส่วนประกอบในเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะต้องห้ามจำหน่ายผลิตภัณฑ์ EEE ที่มีสารอันตรายดังกล่าวเป็นส่วนประกอบตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) เป็นต้นไป

2. Directive 2002/96EC ว่าด้วยของเสียจากเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Directive on waste electrical and electronic equipment หรือที่มักเรียกกันว่า ระเบียบ WEEE) วันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2003 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันของเสียที่เป็น WEEE และส่งเสริมให้มีการใช้อีก และนำกลับมาใช้ใหม่ (reuse, recycle and recovery) กำหนดหน้าที่ให้ผู้ผลิตต้องจัดให้มีระบบรับคืน (take-back system) สำหรับซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) จากครัวเรือนไม่ว่าจะโดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้ผลิตรายอื่นๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ได้กำหนดเป้าให้รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการให้มีการแยกเก็บของเสียที่เป็นซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)

จากครัวเรือนให้ได้ในอัตราอย่างน้อย 4 กิโลกรัมต่อประชากร 1 คน ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2006 เป็นอย่างช้า ผู้ผลิตหรือบุคคลอื่นที่กระทำการแทนผู้ผลิตต้องจัดให้ซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) ได้รับการบำบัดโดยสถานที่บำบัดที่ได้รับอนุญาต ซึ่งใช้วิธีการที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ (best available techniques) ในการบำบัดและการนำกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ ผู้ผลิตต้องจัดหาหลักประกันด้าน

การเงินเมื่อวางจำหน่ายสินค้าประเภท WEEE เพื่อเป็นการแสดงว่าจะมีผู้รับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ Waste Electrical and Electronic Equipment และต้องแสดงเครื่องหมายชัดเจนไว้บนผลิตภัณฑ์เพื่อทำให้ทราบได้ว่า สินค้านั้นมาจากผู้ผลิตรายใด สำหรับเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มี 10 ประเภทใหญ่ๆ เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดใหญ่ในครัวเรือน (ตู้เย็น ตู้แช่แข็ง เครื่องซักผ้า เครื่องอบผ้า เครื่องล้างจาน เตาหุงต้ม เตาไฟฟ้า เครื่องไมโครเวฟ พัดลมไฟฟ้า เครื่องปรับอากาศ ฯลฯ) เครื่องใช้ขนาดเล็กในครัวเรือน (เครื่องดูดฝุ่น เครื่องเย็บผ้า เตารีด เครื่องปิ้งขนมปัง เครื่องทำกาแฟ เครื่องเป่าผม นาฬิกา ฯลฯ) อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม (เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่อง notebook เครื่อง laptop เครื่อง printer เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องแฟกซ์ โทรศัพท์ โทรศัพท์มือถือ ฯลฯ)) สินค้าบริโภค (วิทยุ โทรทัศน์ กล้องวิดิโอ เครื่องบันทึกเสียง เครื่องขยายเสียง และเครื่องดนตรี ฯลฯ) อุปกรณ์ให้แสงสว่างต่างๆ เครื่องมือไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (เครื่องเจาะ เลื่อย ฯลฯ) ของเล่นและอุปกรณ์การกีฬาต่างๆ เครื่องมือทางการแพทย์ และเครื่องจ่ายอัตโนมัติต่างๆ เป็นต้น

กฎหมายสองฉบับนี้ยึดหลักความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Producer responsibility) ซึ่งจะทำให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการไทย ที่ผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ไปขายในสหภาพ ยุโรปทั้งในด้านต้นทุนที่สูงขึ้น และการปรับเทคโนโลยีในการผลิตให้ไม่ใช้สารอันตรายที่ถูกห้าม ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องใช้เวลาและงบประมาณ ทั้งรัฐบาลไทยและผู้ประกอบการจึงกำลังให้ความสนใจแก่กฎหมายนี้ เนื่องจากอาจเปิดช่องให้สหภาพยุโรปนำไปเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าได้

- ของเสียอันตรายที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิลได้ และจะต้องถูกกำจัดอย่างเดียว เช่น ถ่านไฟฉายใช้แล้ว หลอดไฟฟ้าที่หมดอายุ ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช สารเคมีการเกษตร และสีทาบ้านที่หมดอายุการใช้งานแล้ว เป็นต้น ปัญหาหลอดไฟหมดอายุ ปัจจุบันกำลังเป็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นของสังคมไทย เพราะอุปกรณ์ไฟฟ้า หลอดไฟราคาถูกจากประเทศจีน แบตเตอรี่ราคาถูกจากประเทศจีน ทั้งลักลอบนำเข้ามา หรือเสียภาษีนำเข้ามาขายอย่างถูกต้องได้ขายแพร่หลายในประเทศไทย อุปกรณ์ไฟฟ้าราคาถูกจากจีน คุณภาพต่ำไม่ได้มาตรฐาน เช่นไม้ตียุงไฟฟ้า หลอดไฟที่เสื่อมคุณภาพเร็วกว่าปกติ เป็นปัญหาการจัดการขยะที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

3. ของเสียจากชุมชนที่มิใช่ของเสียอันตรายตามความหมายที่นิยามกันทั่วไป แต่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้มาก หากนำไปเผาเป็นเชื้อเพลิง เช่น ยางรถยนต์

เก่าใช้แล้ว ซึ่งปัจจุบันมีเป็นจำนวนมากทั้งจากการบริโภคภายในประเทศและจากการนำเข้า เนื่องจากการเผายางรถยนต์เก่าจะก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศอันรวมถึงสารไดออกซิน (dioxin) และฟิวราน (furan) ซึ่งเป็นตัวการที่ทำให้เกิดโรคมะเร็งได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรรวมยางรถยนต์ใช้แล้วไว้ในประเภทของเสียที่ถูกควบคุมโดยกฎหมาย

ของเสียอันตรายที่เกิดจากชุมชน ประเภทที่ยังไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ ของเสียอันตรายประเภทที่ (2) และ (3) ซึ่งเป็นของเสียอันตรายที่เกิดจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วของชุมชน จึงมีช่องว่างในกฎหมายเพื่อจัดการกับของเสียอันตรายจากชุมชน

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีระบบซาเล้ง ร้านรับซื้อของเก่า และโรงงานคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิล ซึ่งทำให้สามารถคัดแยกขยะที่รีไซเคิลได้ออกจากขยะทั่วไป เช่น กระดาษ แก้ว พลาสติก และโลหะ แต่กลไกดังกล่าวจะใช้ได้ดีก็ต่อเมื่อ เป็นขยะที่ไม่มีสารอันตรายเป็นส่วนประกอบ หากนำไปใช้กับขยะอันตราย เช่น แบตเตอรี่รถยนต์ ก็จะมีการแยกเอาเฉพาะส่วนที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจออก และทิ้งส่วนที่ไม่ต้องการกลับคืนสู่สิ่งแวดล้อมโดยปราศจากการควบคุม เราจึงไม่อาจปล่อยให้ขยะอันตราย ตกอยู่ภายใต้การจัดการของธุรกิจคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิลดังเช่นขยะอื่นๆ ในบรรดาของเสียอันตรายที่เกิดจากการบริโภคของชุมชนนั้น มีของเสียอันตรายบางประเภทที่มีระบบหรือกลไกทางธุรกิจในการจัดเก็บ และรวบรวมเพื่อนำไปรีไซเคิลอยู่แล้ว เช่น แบตเตอรี่รถยนต์ และน้ำมันหล่อลื่นใช้แล้ว แต่ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเข้าไปควบคุมดูแลให้กระบวนการ ตั้งแต่การจัดเก็บรวบรวมไปจนถึงการรีไซเคิล และกำจัดของเสียดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน ขยะอันตรายอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากซึ่งไม่เป็นที่ต้องการของธุรกิจรีไซเคิลก็ยังคงถูกทิ้งรวมกับขยะทั่วไป

จากปัญหาการจัดการขยะในเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายบริการสิ่งแวดล้อม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาขยะ

ผลการสัมภาษณ์ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล จะมีปัญหาในเรื่องของสถานที่ทิ้ง ซึ่งอยู่ที่ ต. คลองขวาง อ.ไทรน้อย เพราะในการทำงานของคนเก็บขนขยะจะทำงานเลิก 3 โมงเย็น ซึ่งรถเก็บขยะจะสามารถวิ่งได้แค่รอบเดียว เพราะเมื่อวิ่งรอบ 2 ก็จะเกินเวลาเนื่องจากระยะทางของสถานที่ทิ้งอยู่ไกล ประมาณ 70 กิโลเมตร และประสบกับปัญหาจากการทำถนน ทำให้การขนส่งทำงานได้ล้าช้า การแก้ปัญหาก็โดยการจัดรถเสริมเพื่อทำให้จำนวนเที่ยวเพิ่มขึ้น ซึ่งในด้านการต่อต้านสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยจากประชาชนปรากฏว่าไม่มีการร้องทุกข์หรือต่อต้านจากประชาชนต่อหน่วยงานเพราะสถานที่กำจัด

อยู่ตั้งอยู่ไกลจากชุมชน และระบบการจัดการ มีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้าน

แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่ทางเทศบาลได้ดำเนินการไปในช่วงที่ผ่านมาหรือในปัจจุบันการบริหารการจัดการโดยเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง และมีการจ้างเอกชนดำเนินการ 2 ที่ เพราะเทศบาลมีประสิทธิภาพในการจัดการ จึงดำเนินการเอง อีกทั้งมีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องจักร และรถเก็บขยะที่มีอย่างเพียงพอ จำนวนบุคลกรของเทศบาลจำนวน 450 คน โดยแบ่งเป็นคนขับรถขนขยะ คนกวาดถนน คนเก็บขยะ เป็นต้น รถขยะ มีจำนวน 45 คัน อะไหล่ใหญ่ 5 คัน อะไหล่เล็ก 12 คัน ซึ่งการให้สัมปทานเอกชนมาดำเนินการนั้นจะมีปัญหา คือ จำนวนอะไหล่ รถขยะของเอกชนมีไม่เพียงพอต้องมาเช่าใช้ของเทศบาล พอมีปัญหาเทศบาลก็ต้องลงพื้นที่ เพื่อแก้ปัญหา การกำจัดขยะในปัจจุบันของเทศบาลนนทบุรีใช้วิธีการฝังกลบ โดยสถานที่ฝังกลบอยู่ที่ อ. ไทรน้อย ซึ่งขั้นตอนในการจัดการขยะนั้น จะเริ่มตั้งแต่การเก็บขยะซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการจัดการขยะซึ่งค่าเก็บขยะสำนักการทางจะเป็นผู้เก็บ โดยเก็บค่าบริการ บ้านละ 20 บาท / เดือน ในส่วนของโรงงานหรือองค์กรใหญ่ ๆ แล้วแต่ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น โดยขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันประมาณ 300 ตัน/วัน ในขั้นตอนของการเก็บจะมีการแยกขยะก่อน ก่อนที่จะนำไปกำจัด ซึ่งผู้ที่แยกนั้นก็จะเป็นพนักงานเก็บขยะหรือว่าประชาชนจะแยกไว้ให้ซึ่งจะมีภาชนะแยกประเภทของขยะที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ให้เป็นถังสีต่าง ๆ ตามประเภทของขยะ คือ ขยะเปียก ขยะแห้ง และขยะอันตราย เนื่องจากทางเทศบาลได้มีนโยบายการรณรงค์การแยกขยะก่อนทิ้ง โดยให้ประชาชนแยกขยะก่อนทิ้ง แล้วนำขยะที่แยกนั้นมาแลกของรางวัลที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ ซึ่งกิจกรรมนี้ประสบความสำเร็จอย่างมาก เพราะประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือ และทำให้ปริมาณร้านรับซื้อของเก่าเพิ่มขึ้นอีกด้วย เพราะเมื่อประชาชนแยกขยะแล้วก็จะนำไปขายกับร้านรับซื้อของเก่า ในส่วนของพนักงานเก็บขยะเมื่อคัดแยกขยะก่อนที่จะนำไปกำจัด ในส่วนของขยะที่แยกนั้นก็จะต้องนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าร้านเดียวที่มีการทำสัญญากับทางเทศบาล ซึ่งร้านที่ทำสัญญากับเทศบาลนี้จะมีเงื่อนไขคือทางร้านจะต้องทำสวัสดิการให้กับพนักงานทุกคน (พนักงานเทศบาล คนขับรถ คนเก็บขยะ และคนกวาดถนนมีประมาณ 450 คน) ในเรื่องของการทำประกันชีวิต ประกันสุขภาพ และนอกจากนั้นทางร้านก็ต้องดูแลในส่วนของรถเก็บขยะ และรถอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนในการเก็บขยะ เช่น รถพยาบาล เป็นต้น แต่เงื่อนไขของทางร้านก็คือ เทศบาลต้องนำขยะไปขายต้องประมาณ 300 ตัน/ วัน ซึ่งจำนวนของขยะที่ขายได้ต่อเที่ยวก็ประมาณ 800 – 1200 บาท/เที่ยว ซึ่งเงินจำนวนนี้จะตกเป็นของพนักงานเก็บขยะนอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งต้องนำไปแบ่งกัน 3 – 4 คน เพราะต่อ 1 คัน จะมีพนักงานประจำ 3 – 4 คน และนอกจากนั้นก็ยังมี

คนที่มาคอยรับซื้ออีกหนึ่งที่ไม่ได้เกี่ยวกับร้านรับซื้อของเก่าที่ทำสัญญากับทางเทศบาล จะมาซื้อเฉพาะ เช่นรองเท้าเก่า เพื่อนำไปเป็นรองเท้ามือสอง ซึ่งพนักงานก็จะได้อีกต่อหนึ่ง หลังจากนั้นก็จะนำขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้วนั้นไปยังบ่อเพื่อกำจัดโดยการฝังกลบ ซึ่งในส่วนนี้ก็จะมีผู้ที่จะมาหาประโยชน์จากขยะที่เก็บมานี้อีกรอบ โดยจะคัดแยกเพื่อนำไปขาย ขั้นตอนสุดท้ายก็จะเป็นการฝังกลบ ซึ่งแผนงานของการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลดังแผนภาพดังนี้(ดูรายละเอียดในตารางภาพที่ 1)

เมื่อมองจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองพบว่า การที่พ่อค้าของเก่า ทำประกันชีวิตให้กับพนักงานเก็บขยะนั้นสอดคล้องกับงานของธีรยุทธ บุญมี (2532: 205-207) ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โดยยึดแนวการเขียนตามความหมายที่กว้างของระบบอุปถัมภ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะมองความสัมพันธ์ทางสังคมไทยมีลักษณะแบบ “ผู้อุปถัมภ์-ผู้รับบริการ” (Patron-Client) ซึ่งสามารถแบ่งระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยได้ 4 รูปแบบ คือ 1.) ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในหมู่ญาติ 2.) ระบบอุปถัมภ์ที่มีเกิดขึ้นระหว่างมิตรสหาย 3.) ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในองค์กรต่างๆ 4.) ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ ซึ่งระบบอุปถัมภ์ได้มีส่วนเอื้อประโยชน์ให้กับพนักงานของรัฐบาลที่ได้รับประกับคุณภาพชีวิต ซึ่งบริการด้านประกันคุณภาพชีวิตเป็นส่วนที่รัฐไม่ได้จัดสวัสดิการไว้ให้ต้องเสนอเป็นเงื่อนไขแลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานเก็บขยะนำขยะที่เป็นของเสียไปจำหน่ายให้เพียงเจ้าเดียว การที่ร้านค้ารับซื้อของเก่าทำประกันชีวิตให้พนักงานเก็บขยะ กวาดขยะเทศบาลนั้นเป็นการประหยัดรายจ่ายด้านสวัสดิการของพนักงานเทศบาล

จากการสัมภาษณ์เจ้าของบริษัทรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ให้สัมภาษณ์แบบเจาะลึกถึงสถานการณ์ขยะในประเทศไทยและการบริหารจัดการขยะในประเทศไทย ซึ่งภาพรวมจากการสัมภาษณ์มีดังนี้

ทางปฏิบัติการจัดการขยะควรมองเรื่องดังต่อไปนี้

1. มองภาพรวม วิธีการจัดการขยะที่ทำในปัจจุบัน ในระดับสากล ทำกันอย่างไร
2. เมื่อได้วิธีการแต่ละขั้นตอนมาแล้ว นำมาผสานกับวิธีการในบ้านเรา
3. แล้วจึงมาสรุปว่าวิธีการต่าง ๆ ว่ายอมรับได้หรือไม่ โดยภาพรวม ของวงจรขยะใหญ่ แบ่งได้ 3 ส่วน ได้แก่

1) ผู้สร้างขยะ
2) การบริหารขยะ
3) การทำลาย

มองภาพรวมแล้วเห็นว่า ในระดับสากลได้พยายามทำในส่วนที่ 2 คือการบริหารขยะ

ให้มากที่สุด เพื่อลดปริมาณขยะให้มากขึ้น ในส่วนที่ 2 การบริหารขยะ ถือเป็นตัวกลางในการจัดการขยะ คือ เมื่อมีผู้สร้างขยะแล้ว ถ้าบริหารจัดการได้มากที่สุด เพื่อให้ส่วนสุดท้ายเหลือน้อยที่สุด แล้วจึงดำเนินการในส่วนที่ 2 คือการทำลาย ซึ่งคุณพินัย พวงมณี ได้มองว่าปัญหาขยะมูลฝอยของเทศบาล เป็นปัญหาพื้นฐานเพราะเกิดจากการที่เรานำขยะทุกประเภทมารวมกัน ปัญหานี้ได้ง่าย ๆ โดยวิธีการแยกขยะ ไม่จำเป็นต้องพาความคิดของชาวต่างชาติ หรือวิศวกรชาติใดๆ ให้คนในชุมชนช่วยกันคัดแยกขยะ และการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ การนำขยะ organic ไปทำปุ๋ยอินทรีย์และการกำจัดขยะสารพิษ ภาคอุตสาหกรรมต้องเอาใจใส่เรื่องกระบวนการผลิตและการนำวัสดุเหล่านั้นไปใช้ ความคิดที่ชัดเจนจะต้องออกแบบวัสดุและผลิตภัณฑ์ให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ต้องสร้างแนวทางเพื่อการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้น

โดยมากแล้วผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจตัดสินใจในการก่อสร้างโรงงานเผาขยะมักจะมองไม่เห็นปัญหาจนกว่าชาวบ้านจะร้องเรียน ในความคิดของผม การเผาขยะเป็นการถอยหลังเข้าคลอง เพราะถ้าเราจะเผาขยะต้องเป็นทางเลือก เพื่อใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า รัฐบาลควรส่งเสริมให้เอกชนสร้างเตาเผาขยะผลิตพลังงาน โดยรัฐบาลเป็นประกันในการซื้อคืนพลังงานในราคารับประกันเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เอกชนมาดำเนินการ เพราะปัญหาพื้นฐานของประเทศไทยคือขาดแคลนพลังงานไฟฟ้า ถ้าสร้างเตาเผาขยะให้ผลิตกระแสไฟฟ้าก็จะเป็นทางเลือกที่ดีที่รัฐบาลควรสนับสนุน

ซึ่งยังกล่าวต่อไปว่าประเทศไทยต้องสร้างมาตรฐานในการให้คำนิยามของขยะ ควรจะแบ่งให้ชัดเจน

-เมืองนอก(ที่เจริญแล้ว อาทิเช่น ยุโรป อเมริกา) แบ่งขยะออกเป็น 2 ประเภทเท่านั้น คือขยะมีพิษ และไม่มีพิษ และทุกคนถือเป็นแบบอย่างเดียวกัน (European Directive)

แต่เมืองไทยแบ่งขยะตามที่กระทรวงกำหนดและตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่

ขยะโรงพยาบาลต้องไปที่กระทรวงสาธารณสุข

ขยะโรงงานต้องไปที่โรงงาน

ขยะชุมชนต้องไปที่เทศบาล

ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการตัวอย่างที่ชัดเจน ที่จังหวัดชลบุรีองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี วางแผนจัดการขยะด้วยการฝัง แต่บริหารจัดการขยะไม่ดี ขยะก็ล้นที่ฝังเต็มภายในปีเดียวใน ซึ่งท้องถิ่นเทศบาลหลายแห่งในประเทศไทย องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีพื้นที่ดำเนินการจึงหาทางออกโดยว่าจ้าเอกชนให้ขนขยะและหาที่ทิ้งขยะ โดยนำขยะที่ทิ้งไปทิ้งนอกพื้นที่ของตน (ทิ้งในที่กรรมสิทธิ์ของเอกชน) ซึ่งบ่อส่วนใหญ่เคยเป็นบ่อดินหรือหลุมขนาดใหญ่

เนื่องจากหน้าดินถูกตักไปขาย หรือเป็นบ่อดูดทรายเก่า การจัดการขยะมีลักษณะเทกอง (Open dump) มากกว่าการจัดการแบบหลุมฝังกลบที่ถูกสุขลักษณะ (Sanitary landfill) จึงเกิดผลเสียต่อชาวบ้านที่อยู่ใกล้เคียงในระบบนิเวศ วิธีการจัดการปัญหานี้เป็นการแก้ปัญหาไม่ถูกจุด เป็นการปัดความรับผิดชอบ เพราะถ้าเกิดข้อร้องเรียน ก็เป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชน การฟ้องร้องก็ยุ่งยาก มีอิทธิมาข่มขู่ ผู้ร้องทุกข์ต้องแสดงหลักฐานว่าเป็นผู้เสียหาย ความเสียหายเป็นอย่างไร ความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือต่อสุขภาพอย่างไร แม้มีความเสียหายก็ยังต้องพิสูจน์กันอีก ในกระบวนการสังคมไทย เป็นเรื่องยุ่งยาก

ในการกำจัดขยะของประเทศต่างที่พัฒนาแล้วมีดังนี้

ญี่ปุ่น ใช้วิธีการบริหารขยะแบบ 3 R ได้แก่ Reduce Reuse Recycle

ไต้หวันและมีเตาเผาขยะชุมชนอยู่ 21 โรง เป็นของรัฐบาล 16 โรง อีก 4 โรง เป็นของเอกชนแต่รัฐเป็นผู้ดูแลให้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทำลายขยะไปใช้ในการทำพลังงานไฟฟ้าหรือเชื้อเพลิง ถ้ามองถึงต้นทุนแล้วขาดทุน แต่ที่ทำเพราะปัจจัยเรื่องไฟฟ้าของประเทศกำลังมีปัญหา

สรุปผลจากการสัมภาษณ์เจ้าของบริษัทรักษาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาหลักมาจากการขาดความร่วมมือกันของแต่ละเขต ซึ่งมีมาตรฐานที่ต่างกันในบางเขตอาจต้องการเผาเพื่อทำพลังงาน ในบางเขตต้องการฝังกลบเพื่อลดต้นทุน และผู้ประกอบการบางรายขาดจริยธรรม โดยเรียกเก็บเงินค่ากำจัดขยะ แล้วกำจัดขยะไม่ถูกวิธี ผิดจากที่เคยว่าไว้ เช่น การฝังกลบอย่างไม่มีมาตรฐาน หรือ Dumping คือการขุดหลุมประมาณ 7-8 เมตร แล้งฝังขยะลงไป ซึ่งวิธีนี้จะก่อให้เกิดมลภาวะในระยะยาว ปัญหาเกิดมาจากไม่มีการจัดการกับมาตรฐาน

ในปัจจุบันหน่วยงานในประเทศ ยังขาดการเชื่อมโยงกัน วัตถุประสงค์และมองภาพรวมต่างกัน จึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารขยะ ในยุโรปจะใช้วิธีการลด จำนวนของขยะก่อนจะนำมาฝัง ถึงจะใช้วิธีการฝังแต่ก็เผาก่อน และต้องลดออร์แกนิค (Organic) เพราะในการเผาถือว่าไม่มี ออร์แกนิค มลภาวะน้อยลง ทุกอย่างถูกเผากลับมาอยู่ในรูปของแร่ เพื่อทำให้กลับไปอยู่ในตารางธาตุ ซึ่งการจัดการขยะในยุโรปเริ่มมาจากการแยกขยะจากที่บ้าน ทำให้ลดขั้นตอนการจัดการขยะลงไป แต่ในบ้านเรายังไม่มีมาตรฐาน ไม่มีการจัดมาตรฐานไม่ว่าจะเผาหรือฝังต้องมีการกำหนดว่าปริมาณต้องไม่เกินเท่าไหร่

ในการบริหารจัดการขยะแล้วถือเป็นส่วนสำคัญในการลดปริมาณขยะลง ก่อนนำไปเผาหรือฝัง ดังนั้นควรมีหน่วยงานที่คอยดูแลมาตรฐานต่าง ๆ ของการกำจัดขยะ ไม่ว่าจะเป็นวิธี

เผา ควรมีการกำหนดมาตรฐานเกณฑ์การยอมรับของสารต่าง ๆ หลังจากการเผา หรือวิธีการฝังกลบ ควรมีการกำหนดปริมาณ และบันทึกวัน/เดือน/ปี ในการฝังกลบแต่ละครั้ง และวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการขยะนั้น ควรเริ่มแยกจากต้นทางหรือแยกจากที่บ้านก่อนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ความคิดเห็นต่อรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขยะของจังหวัดนนทบุรี

จากการสัมภาษณ์ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ และการศึกษาจากสภาพแวดล้อมจริง บริบทของเทศบาลนนทบุรีในการกำจัดขยะจะต้อง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล เพราะหน้าที่กำจัดขยะเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การกำจัดขยะเป็นภารกิจของเทศบาล โดยการมอบหมายให้เอกชนมารับช่วงต่อนั้น ในนามธรรมอาจจะเป็นไปได้ที่จะมีการสร้างเตาเผาขยะเพื่อได้พลังงานไฟฟ้าและรัฐบาลรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน แต่ในความเป็นจริงของสังคมไทยแล้ว การสร้างเตาเผาขยะเป็นทางเลือกสุดท้ายเพราะการสร้างเตาเผาขยะเพื่อผลิตไฟฟ้ายังมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่มาก เช่น ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่สูงเกินไป หรืออัตราการผลิตกระแสไฟฟ้าที่เกินอุปสงค์ในประเทศเป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในการดำเนินงานที่ไม่เอื้ออำนวยในการก่อสร้างดังเช่นในกรณีของจังหวัดภูเก็ตและเกาะสมุย ดังนั้นเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาเทศบาลนครนนทบุรีจึงยังคงต้องพึ่งพิงต่อการฝังกลบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีต่อไป

การวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองต่อการคงอยู่และความเป็นไปของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน เป็นสิ่งที่ควรได้รับการพิจารณาว่า ระบบการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันมีปัจจัยใดเป็นส่วนเกื้อหนุนถึงการดำรงอยู่ของรูปแบบการบริหารจัดการอย่าง เช่น ทุกวันนี้โดยคำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งปันทรัพยากรที่เป็นของแผ่นดินว่าเป็นการชอบ หรือไม่ คำนึงถึงความยุติธรรม กลไกตลาด ตลอดจนความเหมาะสมของบทบาทนายทุน ข้าราชการ และนักการเมือง ดังนั้นถ้ามีการพิจารณาวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายของรัฐและรูปแบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในเขตชุมชนเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลในฐานะหน่วยดำเนินงานและรับผิดชอบโดยตรง นักการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทโดยตรงในการตัดสินดำเนินการ หน่วยธุรกิจและประชาชนในพื้นที่

ทั้งในฐานะผู้สร้างปัญหาขยะมูลฝอยและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาขยะมูลฝอย และอื่นๆ อาจนำไปสู่ระบบการจัดการที่ยุติธรรม และมีผลกระทบที่ดีต่อสังคมส่วนรวมมากขึ้น

ในปัจจุบัน จังหวัดปริมณฑลนั้นมี 5 จังหวัดประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัด นครปฐม จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดปทุมธานี ในบรรดาจังหวัดในภาคกลางนั้น จังหวัดนนทบุรีมีพื้นที่คิดเป็น 622,303 ตารางกิโลเมตร ซึ่งแทบจะเป็นจังหวัดที่มีขนาดที่เล็กที่สุดเป็นรอง เพียงแต่จังหวัดสมุทรสงครามเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ขนาดของจังหวัดจะไม่ได้มีขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับจังหวัดต่างๆในภาคกลาง แต่ในด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาในด้านต่างๆนั้น จังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดกรุงเทพมหานคร และการไปมาสะดวก เพราะมีการขยายตัวของถนนเป็นอย่างมาก อีกทั้งจังหวัดนนทบุรีก็มีอาณาเขตติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นผลให้พื้นที่ในจังหวัดนนทบุรีนั้นเป็นพื้นที่ที่สามารถรองรับการขยายตัวของเมืองหลวงได้เป็นอย่างดี ซึ่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจและสังคมนี่เอง ก็เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในด้านการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะมูลฝอยในทุกๆปี แม้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้นจะมีการรณรงค์เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจัดการขยะมูลฝอย เช่นส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เพื่อนำไปสู่การรีไซเคิล หรือ การนำขยะบางชนิด เช่น เศษผัก ผลไม้มาทำปุ๋ยอินทรีย์ ก็เป็นการช่วยบรรเทาปัญหาในด้านนี้ได้พอสมควร

จังหวัดนนทบุรีนั้นแบ่งการปกครองเป็น 6 อำเภอประกอบด้วย อำเภอเมือง อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอไทรน้อย และอำเภอปากเกร็ด โดยมีเทศบาล 10 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 35 แห่ง ซึ่งเมื่อเทียบกับปริมาณขยะ และอัตราความหนาแน่นของประชากรแล้ว เทศบาลนครนนทบุรีเป็นเทศบาลที่มีปริมาณการทิ้งขยะเฉลี่ยมากที่สุด คิดเป็นปีละประมาณ 97, 725,290 ตัน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยต่อวันอยู่ที่วันละ 267.741ตัน และมีค่าบริการในการฝังกลบขยะมูลฝอยเป็นจำนวน 40,161.08 บาทต่อวัน

เทศบาลนครนนทบุรีนั้นตั้งอยู่ ณ เลขที่ 39 หมู่ 8 ถ.รัตนาธิเบศร์ ต.บางกระสอ อ.เมือง จ.นนทบุรี จัดอยู่ในระดับชั้นเทศบาลชั้นที่หนึ่ง ประกอบด้วย 5 ตำบล คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลท่าทราย ตำบลบางเขน และตำบลบางกระสอ คิดเป็นพื้นที่ 38.9 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร ณ มิถุนายน 2548 รวม 266,794 คน ความหนาแน่นของประชากรอยู่ที่ 6,859 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยมีจำนวนครัวเรือนประมาณ 99,787 หลัง

การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครนนทบุรีในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้น เทศบาลนครนนทบุรีจะเป็นผู้บริหารจัดการขยะมูลฝอยเอง โดยใช้พาหนะขนขยะไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะชั่งปริมาณน้ำหนักของ

แต่ละคัน ทุกเที่ยว ทุกคันรถ โดยที่ทางเทศบาลนครนนทบุรีต้องแบกรับภาระในการชำระค่าบริการที่เกิดจากการฝังกลบขยะซึ่งเทศบาลนครนนทบุรีเป็นผู้นำมาทิ้ง ทั้งนี้ ในปี 2549 นั้น เทศบาลนครนนทบุรีมีรถขยะ 45 คัน รถอะไหล่สำรองในการเก็บขยะ 20 คัน เรือเก็บขยะ 3 ลำ นายท้ายเรือ 2 คน พนักงานประจำเรือขยะ 2 คน พนักงานขับรถขยะ 81 คน และพนักงานประจำรถขยะ 133 คน ซึ่งรวมแล้ว ในปี 2549 เทศบาลนครนนทบุรีมีพนักงานที่ใช้ในการขนมูลฝอย เพื่อนำไปทิ้งเป็นจำนวน 248 คน และยานพาหนะที่ใช้ในการขนขยะของเทศบาลนครนนทบุรี ตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปัจจุบันนั้นประกอบด้วย

1. รถขนขยะขนาดใหญ่ 6 ล้อ ขนาดความจุ 10 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 40 คัน
2. รถขนขยะขนาดใหญ่ 6 ล้อ ขนาดความจุ 9 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 2 คัน
3. รถขนขยะขนาดกลาง 6 ล้อ ขนาดความจุ 4-5 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 21 คัน
4. รถขนขยะติดเชื้อ จำนวน 2 คัน
5. เรือบรรทุกขยะ จำนวน 3 ลำ

รถขนขยะที่ใช้งานจริงนั้น มีจำนวน 45 คัน คิดเป็นประมาณ 55 เปอร์เซ็นต์ จากจำนวนรวมทั้งหมด 65 คัน และ เรือขนขยะมีการใช้งานจริง 2 ลำ อีก 1 ลำเป็นเรือสำรอง จากข้อมูลเบื้องต้นจะเห็นว่า จำนวนรถขนขยะสำรองที่ใช้นั้น มีจำนวนถึงประมาณร้อยละ 44.44 ที่ใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงพอสมควร เมื่อคำนึงถึงการบริหารงานจัดการที่มีประสิทธิภาพ

การเก็บขยะของเทศบาลนครนนทบุรี จะเป็นการเก็บแบบแบ่งโซน ซึ่งจะมีตารางการปฏิบัติงานแยกสถานที่ที่จะทำการเข้าเก็บอย่างชัดเจน โดยปกติแล้วในสายหลักริมทางก็จะทำการเก็บทุกวัน ยกเว้นบางหมู่บ้านอาจทำการเก็บสองถึงสามวันครั้ง ยกเว้นวันเสาร์จะเป็นวันหยุดของพนักงานเก็บขยะ พนักงานที่ทำหน้าที่ในการขนขยะมูลฝอยเพื่อนำไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีนั้น ในรถอัดขนาดกลางที่มีความจุ 9-10 ลูกบาศก์เมตรนั้น จะมีพนักงานติดรถขยะ 3 คน และคนขับรถขยะ 1 คน ซึ่งพนักงานติดรถขยะนั้นจะทำการยกขยะที่ใส่ไว้ในถังขยะ ขึ้นทิ้งที่ท้ายรถอัด ในขณะเดียวกันก็จะทำการคัดขยะที่สามารถนำไปทำการใช้ หรือรีไซเคิลได้แยกไว้ต่างหาก โดยทั่วไปแล้วจะนำมาพักไว้ที่บนรถขยะ ขยะที่พนักงานขนขยะคัดแยกไว้นั้น ก็จะถูกนำไปขายต่อยังร้านรับซื้อของเก่า ที่ไทรน้อยตั้งอยู่ใกล้กับบ่อขยะ

ขยะที่ถูกคัดแยกออกมานี้ สามารถนำไปรีไซเคิลได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สามารถทำการขายได้ที่ร้านรับซื้อของเก่าทั่วไป แต่ในกรณีของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น ขยะที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้นั้นมีข้อผูกมัดที่ต้องขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าร้านหนึ่งตั้งอยู่ใกล้กับบ่อขยะขององค์การ

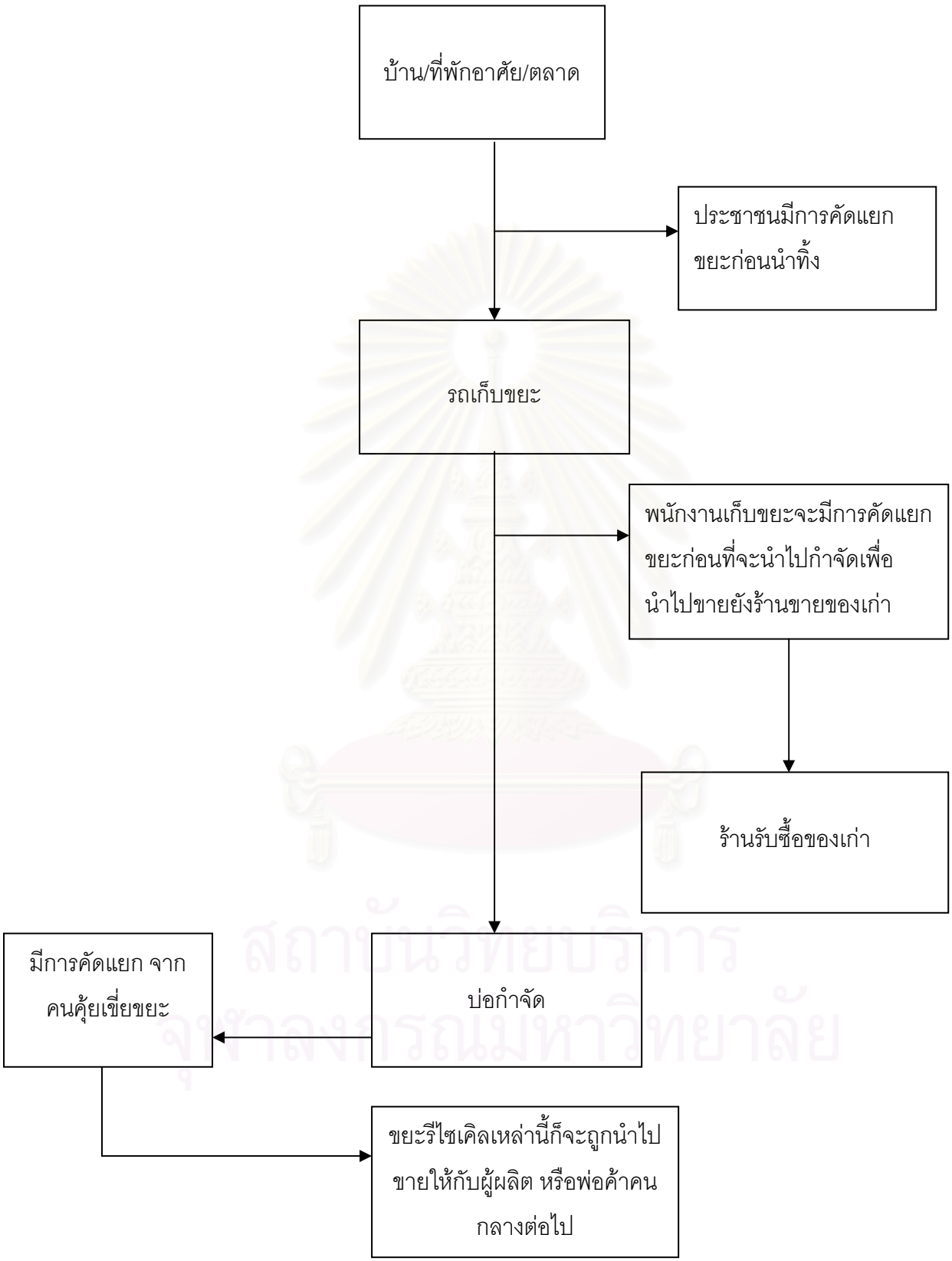
บริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เพราะมีข้อผูกมัดซึ่งให้ผลประโยชน์กับพนักงานเก็บขยะ และเทศบาลนครนนทบุรี เนื่องจากร้านรับซื้อของเก่าร้านนี้ได้ทำประกันภัย ชั้นสามให้กับรถขนขยะทั้งหมดของเทศบาลนครนนทบุรี รวมถึงการทำประกันชีวิตให้กับพนักงานเก็บขยะ และ พนักงานกวาดถนนทั้งหมด ดังนั้นขยะที่ถูกคัดแยกไว้เพื่อขายนั้น จะนำไปขายยังร้านรับซื้อของเก่าทั่วไปไม่ได้

พนักงานเก็บขยะนั้นจะมีรายได้จากการขายขยะที่คัดแยกประมาณคนละ 300 -400 บาทต่อวัน โดยที่รายได้จากการขายขยะเหล่านี้ไม่ต้องนำส่งเทศบาลนครนนทบุรีแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่ผู้รับบริการจ่ายนั้น จะต้องนำส่งเทศบาลนครนนทบุรี

ในส่วนของขยะที่นำไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีที่ไทรน้อยนั้น จะคิดค่าธรรมเนียมกับเทศบาลนครนนทบุรีที่ตันละ 150 บาท โดยเฉลี่ยรถขยะขนาด 10 ลูกบาศก์เมตรคันหนึ่งจะจุได้ประมาณ 5-7 ตันขึ้นอยู่กับลักษณะของขยะ เช่นขยะที่เปียกสามารถบรรทุกได้น้ำหนักกว่าขยะที่แห้ง เป็นต้น

อดีตนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีนั้นจะเป็นผู้จัดการบริหารบ่อขยะเอง แต่ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมาเริ่มมีการให้สัมปทานกับเอกชนในการบริหารจัดการในบ่อขยะ รวมถึงการจัดเก็บรายได้ที่เป็นค่าทิ้งเป็นของเอกชนเอง ซึ่งเอกชนที่ได้รับสัมปทานนั้นจะต้องประมูลซื้อสิทธิในการจัดการเป็นรายปี จากการไปดูสภาพบ่อทิ้งขยะ บริเวณบ่อจะเป็นนาข้าว และที่ทิ้งสารพิษเพื่อรอเผากองทิ้งอยู่ข้าง ๆ ซึ่งสารพิษเมื่อฝนตกก็จะไหลลงบ่อบำบัด จากการสัมภาษณ์ผู้ควบคุมบริเวณบ่อบำบัด พบว่า ระบบการกำจัดน้ำเสียยังไม่เพียงพอต่อปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน

สำหรับขยะติดเชื้อนั้น ห้ามไม่ให้นำไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี หากแต่เทศบาลนครนนทบุรีมีรถที่ใช้ขนขยะติดเชื้อ 2 คัน โดยเริ่มให้บริการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2547 ให้บริการขนขยะมูลฝอยติดเชื้อจากสถานบริการสาธารณสุข จำนวน 63 แห่ง และเก็บทุกวันจันทร์ พุธ และ ศุกร์ รวมเป็น 3 วันต่อสัปดาห์ มีปริมาณมูลฝอยติดเชื้อเฉลี่ย 17.662 ตันต่อเดือน ซึ่งขยะมูลฝอยติดเชื้อเหล่านี้นั้นจะถูกนำไปกำจัดที่เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ ในนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน จังหวัดอยุธยา เทศบาลนครนนทบุรีจัดเก็บรายได้จากการขนขยะติดเชื้อได้ 168,332 บาทต่อเดือน ทั้งนี้การกำจัดขยะติดเชื้อนั้นจะมีภาคเอกชนเข้ามารับจ้างในบางส่วน



ภาพที่ 1 แผนงานของการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครนนทบุรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

วิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

4.1 แนวคิดการจ้างเหมาเอกชนในเทศบาลนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรีมีการการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล 10 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 37 แห่ง จากสถิติกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2545 จังหวัดนนทบุรี มีประชากรทั้งสิ้น 905,197 คน เป็นชาย 432,712 คน เป็นหญิง 472,485 คน จำนวนประชากรชายคิดเป็นร้อยละ 47.8 และประชากรหญิงคิดเป็นร้อยละ 52.2 ของประชากรทั้งหมด ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลคิดเป็นร้อยละ 62.7 ส่วนที่เหลือร้อยละ 37.3 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 1,454.59 คน ต่อตารางกิโลเมตร

ข้อมูลเบื้องต้นของสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ชี้ว่า เฉพาะในพื้นที่เขตเทศบาลรวม 10 แห่ง มีปริมาณขยะมูลฝอยในปี 2549 รวมประมาณ 574.79 ตันต่อวันหรือประมาณ 202, 910 ตันต่อปี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เขตเทศบาล	ปริมาณขยะ (ตัน/วัน)	ปริมาณขยะ (ตัน/ปี)
1. เทศบาลนครนนทบุรี	267.00	97,725
2. เทศบาลตำบลบางศรีเมือง	21.069	7,690
3. เทศบาลตำบลไทรม้า	12.269	4,478
4. เทศบาลเมืองบางกรวย	33.278	4,991
5. เทศบาลตำบลปลายบาง	23.705	8,652
6. เทศบาลตำบลบางม่วง	3.274	1,194
7. เทศบาลตำบลบางใหญ่	5.111	1,865
8. เทศบาลเมืองบางบัวทอง	37.155	13,561
9. เทศบาลตำบลไทรน้อย	2.359	861
10. เทศบาลนครปากเกร็ด	169.570	61,893
รวมทั้งสิ้น	574.79	202,910

จังหวัดนนทบุรีนั้นแบ่งการปกครองเป็น 6 อำเภอประกอบด้วย อำเภอเมือง อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอไทรน้อย และอำเภอปากเกร็ด โดยมีเทศบาล 10 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 35 แห่ง ซึ่งเมื่อเทียบกับปริมาณขยะ และอัตราความหนาแน่นของประชากรแล้ว เทศบาลนครนนทบุรีเป็นเทศบาลที่มีปริมาณการทิ้งขยะเฉลี่ยมากที่สุด คิดเป็นปีละประมาณ 97, 725,290 ตัน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยต่อวันอยู่ที่วันละ 267.741ตัน และมีค่าบริการในการฝังกลบขยะมูลฝอยเป็นจำนวน 40, 161.08 บาทต่อวัน (อ้างอิงจาก2549)

เทศบาลนครนนทบุรีนั้นตั้งอยู่ ณ เลขที่ 39 หมู่ 8 ถ.รัตนาธิเบศร์ ต.บางกระสอ อ.เมือง จ.นนทบุรี มีระดับชั้นเทศบาลชั้นที่หนึ่ง ประกอบด้วย 5 ตำบล คือ ตำบลสวนใหญ่ ตำบลตลาดขวัญ ตำบลท่าทราย ตำบลบางเขน และตำบลบางกระสอ คิดเป็นพื้นที่ได้ 38.9 ตารางกิโลเมตร ประชากรรวม 266,794 คน (มิถุนายน 2548) ความหนาแน่นของประชากรอยู่ที่ 6,859 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยมีจำนวนครัวเรือนประมาณ 99,787 หลัง

การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครนนทบุรีในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้น เทศบาลนครนนทบุรีจะเป็นผู้บริหารจัดการขยะมูลฝอยเอง โดยใช้พาหนะขนขยะไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะชั่งปริมาณน้ำหนักของแต่ละคัน ทุกเที่ยว ทุกคันรถ โดยที่ทางเทศบาลนครนนทบุรีต้องแบกรับภาระในการชำระค่าบริการที่เกิดจากการฝังกลบขยะซึ่งเทศบาลนครนนทบุรีเป็นผู้นำมาทิ้ง ทั้งนี้ ในปี 2549 นั้น เทศบาลนครนนทบุรีมีรถขยะ 45 คัน รถอะไหล่สำรองในการเก็บขยะ 20 คัน เรือเก็บขยะ 3 ลำ นายท้ายเรือ 2 คน พนักงานประจำเรือขยะ 2 คน พนักงานขับรถขยะ 81 คน และพนักงานประจำรถขยะ 133 คน ซึ่งรวมแล้ว ในปี 2549 เทศบาลนครนนทบุรีมีพนักงานที่ใช้ในการขนมูลฝอย เพื่อนำไปทิ้งเป็นจำนวน 248 คน และยานพาหนะที่ใช้ในการขนขยะของเทศบาลนครนนทบุรี ตั้งแต่ปี 2549 จนถึงปัจจุบันนั้นประกอบด้วย

1) รถขนขยะขนาดใหญ่ 6 ล้อ ขนาดความจุ 10 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 40 คัน
2) รถขนขยะขนาดใหญ่ 6 ล้อ ขนาดความจุ 9 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 2 คัน
3) รถขนขยะขนาดกลาง 6 ล้อ ขนาดความจุ 4-5 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 21 คัน
4) รถขนขยะติดเชื้อ จำนวน 2 คัน
5) เรือบรรทุกขยะ จำนวน 3 ลำ

รถขนขยะที่ใช้งานจริงนั้น มีจำนวน 45 คัน คิดเป็นประมาณ 55 เปอร์เซ็นต์ จากจำนวนรวมทั้งหมด 65 คัน และ เรือขนขยะมีการใช้งานจริง 2 ลำ อีก 1 ลำเป็นเรือสำรอง จาก

ข้อมูลเบื้องต้นจะเห็นว่า จำนวนรถขนขยะสำรองที่ใช้นั้น มีจำนวนถึงประมาณ 44.44 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงพอสมควร เมื่อคำนึงถึงการบริหารงานจัดการที่มีประสิทธิภาพ

การเก็บขยะของเทศบาลนครนนทบุรี จะเป็นการเก็บแบบแบ่งโซน ซึ่งจะมีตารางการปฏิบัติงานแยกสถานที่ที่จะทำการเข้าเก็บอย่างชัดเจน โดยปกติแล้วในสายหลักริมทางก็จะทำการเก็บทุกวัน ยกเว้นบางหมู่บ้านอาจทำการเก็บสองถึงสามวันครั้ง ยกเว้นวันเสาร์จะเป็นวันหยุดของพนักงานเก็บขยะ พนักงานที่ทำหน้าที่ในการขนขยะมูลฝอยเพื่อนำไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีนั้น ในรถอัดขนาดกลางที่มีความจุ9-10 ลูกบาศก์เมตรนั้น จะมีพนักงานติดรถขยะ 3 คน และคนขับรถขยะ 1 คน ซึ่งพนักงานติดรถขยะนั้นจะทำการยกขยะที่ใส่ไว้ในถังขยะ ขึ้นทิ้งที่ท้ายรถอัด ในขณะเดียวกันก็จะทำการคัดขยะที่สามารถนำไปทำการใช้ หรือรีไซเคิลได้แยกไว้ต่างหาก โดยทั่วไปแล้วจะนำมาพักไว้ที่บนรถขยะ ขยะที่พนักงานขนขยะคัดแยกไว้นั้น ก็จะถูกนำไปขายต่อยังร้านรับซื้อของเก่าที่ไทรน้อยซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับบ่อขยะ

ขยะที่ถูกคัดแยกออกมานี้ สามารถนำไปรีไซเคิลได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สามารถทำการขายได้ที่ร้านรับซื้อของเก่าทั่วไป แต่ในกรณีของเทศบาลนครนนทบุรีนั้น ขยะที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้นั้นมีข้อผูกมัดที่ต้องขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าร้านหนึ่งตั้งอยู่ใกล้กับบ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เพราะมีข้อผูกมัดซึ่งให้ผลประโยชน์กับพนักงานเก็บขยะ และเทศบาลนครนนทบุรี เนื่องจากร้านรับซื้อของเก่าร้านนี้ได้ทำประกันภัย ชั้นสามให้กับรถขนขยะทั้งหมดของเทศบาลนครนนทบุรี รวมถึงการทำประกันชีวิตให้กับพนักงานเก็บขยะ และ พนักงานกวาดถนนทั้งหมด ดังนั้นขยะที่ถูกคัดแยกไว้เพื่อขายนั้น จะนำไปขายยังร้านรับซื้อของเก่าทั่วไปไม่ได้

พนักงานเก็บขยะนั้นจะมีรายได้จากการขายขยะที่คัดแยกประมาณคนละ 300-400 บาทต่อวัน โดยที่รายได้จากการขายขยะเหล่านี้ไม่ต้องนำส่งเทศบาลนครนนทบุรีแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่ผู้รับบริการจ่ายนั้น จะต้องนำส่งเทศบาลนครนนทบุรี

ในส่วนของขยะที่นำไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีที่ไทรน้อยนั้น จะคิดค่าธรรมเนียมกับเทศบาลนครนนทบุรีที่ตันละ 150 บาท โดยเฉลี่ยรถขยะขนาด 10 ลูกบาศก์เมตรคันหนึ่งจะจุได้ประมาณ 5-7 ตันขึ้นอยู่กับลักษณะของขยะ เช่นขยะที่เปียกสามารถบรรทุกได้น้ำหนักกว่าขยะที่แห้ง เป็นต้น

ในอดีตนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีนั้นจะเป็นผู้จัดการบริหารบ่อขยะเอง แต่ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมาเริ่มมีการให้สัมปทานกับเอกชนในการบริหารจัดการในบ่อขยะ รวมถึงการ

จัดเก็บรายได้ที่เป็นค่าทิ้งเป็นของเอกชนเอง ซึ่งเอกชนที่ได้รับสัมปทานนั้นจะต้องประมูลซื้อสิทธิในการจัดการเป็นรายปี

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์แนวคิดการจ้างเหมาเอกชนในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง พบว่า เอกชนยังไม่สามารถเข้ามารับสัมปทานในการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนนทบุรีได้ อาจเป็นเพราะว่าภายในองค์กรมีระบบอุปถัมภ์อยู่ ปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีมีการบริหารการจัดการขยะโดยเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง และมีการจ้างเอกชนดำเนินการ 2 แห่ง ในขั้นตอนของการเก็บจะมีการแยกขยะก่อน แล้วนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าเพียงร้านเดียวที่มีการทำสัญญากับทางเทศบาล ซึ่งร้านที่ทำสัญญากับเทศบาลนี้จะมีเงื่อนไขคือทางร้านจะต้องทำสวัสดิการให้กับพนักงานทุกคน (พนักงานเทศบาล คนขับรถ คนเก็บขยะ และคนกวาดถนนมีประมาณ 450 คน) ในเรื่องของการทำประกันชีวิต ประกันสุขภาพ และนอกจากนั้นทางร้านก็ต้องดูแลในส่วนของรถเก็บขยะ และรถอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนในการเก็บขยะ เช่น รถพยาบาล เป็นต้น แต่เงื่อนไขของทางร้านก็คือ เทศบาลต้องนำขยะไปขายต้องประมาณ 300 ตันต่อ วัน ซึ่งจำนวนของขยะที่ขายได้ต่อเที่ยวก็ประมาณ 800 – 1200 บาท/เที่ยว ซึ่งเงินจำนวนนี้จะตกเป็นของพนักงานเก็บขยะนอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งต้องนำไปแบ่งกัน 3 – 4 คน เพราะต่อ 1 คัน จะมีพนักงานประจำ 3 – 4 คน ซึ่งระบบอุปถัมภ์ได้มีส่วนเอื้อประโยชน์ให้กับพนักงานของรัฐบาลที่ได้รับประกับคุณภาพชีวิต ซึ่งบริการด้านประกันคุณภาพชีวิตเป็นส่วนที่รัฐไม่ได้จัดสวัสดิการไว้ให้ต้องเสนอเป็นเงื่อนไขแลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานเก็บขยะนำขยะที่เป็นของเสียไปจำหน่ายให้เพียงเจ้าเดียว การที่ร้านค้ารับซื้อของเก่าทำประกันชีวิตให้พนักงานเก็บขยะ กวาดขยะเทศบาลนั้นเป็นการประหยัดรายจ่ายด้านสวัสดิการของพนักงานเทศบาล

4.2 ผลการสัมภาษณ์

ผู้ศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview) เป็นวิธีการศึกษา เพราะวิธีการสัมภาษณ์ระดับลึก มีความยืดหยุ่นสูง ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถซักถามและหารายละเอียดของประเด็นปัญหาที่ต้องการศึกษาได้อย่างลุ่มลึกมากขึ้น ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถแสดงความชัดเจนโดยการซักถามเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อให้คำตอบแต่ละประเด็นชัดเจนมากขึ้น ในขณะที่ผู้สัมภาษณ์สามารถอธิบายให้ความเข้าใจในประเด็นข้อคำถามต่าง ๆ ได้มากขึ้น พร้อมกับตรวจสอบความเข้าใจให้ตรงกับผู้สัมภาษณ์ได้ในเวลานั้น

การได้มาซึ่งข้อมูล ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคำถาม (Guideline) ซึ่งมีลักษณะเป็นคำถามแบบปลายเปิดเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์แนวคำถามนี้อยู่บนพื้นฐานของกรอบความคิดของ

การศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประชาชนทั่วไป นักธุรกิจ ข้าราชการหรือลูกจ้างที่เกี่ยวข้องและพ่อค้ารับซื้อของเก่า

1) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนทั่วไป

จากการสัมภาษณ์ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนนทบุรี ในประเด็นของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารพบว่าประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะน้อยมาก

“ไม่รู้อะไรเลย เค้าทำกันอย่างไร รู้แต่ว่าเทศบาลนนทบุรีจะเป็นดำเนินการคนเก็บขยะ”

ในประเด็นคำถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับเทศบาลนนทบุรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือไม่

“ไม่ได้มีส่วนร่วม เทศบาลไม่ได้มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ หรือข้อมูลข่าวสารใด ๆ เลย”

จากการสัมภาษณ์แม่ค้าในตลาดสดเขตเทศบาลนครนนทบุรีเกี่ยวกับการจัดเก็บขยะของเทศบาล ได้เล่าว่า “ป้ามาขายของตั้งแต่เช้ามืด ก็จะมีรถเก็บขยะมาเก็บตามเวลาปกติ ส่วนมากป้าไม่ค่อยได้รู้เรื่องอะไรมากนัก ไม่เห็นจะมีใครมาบอกหรือมาชี้แจงให้ฟังว่าการเก็บขยะนั้นทำอย่างไร พวกแม่ค้าอย่างเรา ๆ ก็ไม่ได้รู้เรื่องอะไรหรอก บอกให้เสียเงินค่าขยะก็เสียไปตามหน้าที่นั่นแหละ ถ้าถามว่ามันมีอะไรลับลมคมใน ชาวบ้านก็ไม่รู้เรื่องหรอก คงไม่มีใครคิดหรอกว่าการจัดเก็บขยะมันจะมีผลประโยชน์มากขนาดนี้ ก็แค่ขยะ คนอย่างเรา ๆ ก็ไม่ได้สนใจ”

ผู้ให้ข้อมูลอีกรายหนึ่งเป็นชาย ทำงานบริษัท เป็นหัวหน้าครอบครัวอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่งในเขตเทศบาลนนทบุรี ให้ข้อมูลว่า “รถเก็บขยะมาเก็บขยะหน้าบ้านเป็นเวลาทุกวัน ชาวบ้านก็ไม่ได้รู้เรื่องอะไรเกี่ยวกับการจัดเก็บขยะของเทศบาลเลย แค่รถขยะมาเก็บทุกวัน แล้วมีหน้าที่เสียค่าขยะก็เท่านั้น ไม่มี ไม่มีข่าวหรือประชาสัมพันธ์ชี้แจงเลย ส่วนใครมีผลประโยชน์อย่างไรนั้นชาวบ้านไม่มีทางรู้แน่ๆ ครับ อยู่บ้าน ทำงาน และกลับบ้าน ไม่ได้สนใจเท่าไหร่นัก แต่ถ้าถามความคิดของผมนะเหรอ ผมว่า เอกชนเข้ามามันน่าจะดีกว่านะ ดูมีประสิทธิภาพกว่าทั้งการบริหารบุคคล ทรัพยากร ทางรัฐบาลน่ะมีอะไรแอบแฝงเยอะเลย เราไม่มีสิทธิ์รู้หรือไม่มีใครกล้าไปเรียกร้องอะไรหรอกครับ อย่างน้อยถ้าเป็นเอกชน น่าจะตรวจสอบได้ง่าย

กว่าเทศบาลเยอะนั่นแหละ ก็อย่างว่าแหละครับใครจะกล้าเข้าไปยุ่งกับคนใหญ่คนโต หรือใครจะไปมีผลประโยชน์กัน ชาวบ้านธรรมดาอย่างพวกผมไม่กล้าหรอกครับ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวทิ้งท้ายไว้ว่า “เอาเถอะครับ ไม่ว่าใคร เอกชนหรือเทศบาลจะเข้ามาบริหารจัดเก็บขยะ ก็ขออย่ามาเอาเปรียบประชาชนธรรมดาอย่างเรา ๆ เลยครับ”

2) **ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักธุรกิจรับขนขยะ**

จากการสัมภาษณ์นักธุรกิจรับขนขยะรายหนึ่งของจังหวัดนนทบุรีได้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นของข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการขยะจากภาครัฐ

“บริษัทเคยได้รับการจ้างเหมาดำเนินงานมาแล้ว 5 ถึง 6 ที่ ส่วนใหญ่จำนวนเงินที่ประมูลได้จำนวน ตันละไม่เกิน 1, 000 บาท ถ้าเป็นหมู่บ้านก็หลังละ 50-100 บาทขึ้นอยู่กับจำนวนลักษณะของขยะ”

สำหรับประเด็นความยุติธรรมในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้รับจ้างงานการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของภาครัฐ ผู้ให้ข้อมูลให้ความคิดเห็นว่ามีการกำหนดผู้ที่จะได้รับการประมูลไว้ล่วงหน้ามาก่อน

“เป็นการเมือง 100% ผู้ที่ยื่นซองเป็นบุคคลที่ทางบริษัทจัดหามาโดยมีการล็อคกันไว้ก่อนเริ่มโครงการแล้วว่าใครได้”

ในประเด็นคำถามถึงการแก้ไขระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งความเหมาะสมในการคัดเลือกผู้รับจ้างในปัจจุบันที่ใช้วิธีคัดเลือกจากผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า

“โดยหลักการแล้วการจ้างที่ผู้ประมูลรายต่ำสุดดี แต่ต้องมีการกำหนดสเป็กที่แน่นอน เช่นต้องมีรถกี่คัน มีเครื่องอัดท้ายหรือไม่ เพื่อเป็นการรับรองว่าทางผู้ประมูลสามารถขนขยะได้อย่างทั่วถึง ไม่มีตกค้าง แต่ทางปฏิบัติทั่วไปหน่วยงานรัฐจะจ้างจ้างผู้ที่ประมูลต่ำสุด ซึ่งก็คือผู้ที่มีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำสุด บางทีมีรถกระบะ 2 คันก็วิ่งได้แล้ว เกิดปัญหาตามมาหลายๆอย่าง เช่น ทิ้งในที่ไม่ถูกต้อง เรี่ยราด หรือเอาไปทิ้งปนกับที่อื่นเพราะคน รถเค๊าไม่พอ การเก็บขยะต้องมีการคัดขยะที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้ จึงยิ่งเสียเวลาเข้าไปอีก โดยส่วนใหญ่แล้วขยะชุมชนนั้นไปแอบทิ้งที่ไหนยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ คือพอทิ้งแล้วก็ไม่รู้ว่าขยะนั้นเป็นของใคร การตรวจสอบจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น การจ้างที่ราคาต่ำสุดบางทีก็เป็นผลเสียเพราะผู้ประกิจการรายใหญ่ที่มีมาตรฐานไม่สามารถเข้ามาแข่งได้ ไม่ต้องรายใหญ่หรอก ผมเองมีรถขยะอยู่หลายคัน ก็เจอ

เหมือนกันเพราะเสนอราคาสู้เค้าไม่ได้ เราทิ้งบ่อรัฐ เสียใต้ดินบนดิน เค้าทิ้งขยะมั่วเลยนี่ไงการตรวจสอบมาตรฐานมันไม่มี เลยกลายเป็นว่าไปแล้วรัฐทำเองยังควบคุมได้มากกว่า ที่ล่าสุดนี่ไปเสนอราคาเก็บขยะให้กับบริษัทขายปลีกข้ามชาติแห่งหนึ่ง ก็ไม่ได้ราคาต่างกันลิบ ยิ่งไม่ต้องนับรวมพวกเจนโก้ โปรเวสต์เลย ยิ่งไปคนละเรื่อง ปัจจัยทางธุรกิจมันไม่เปิดช่องให้แข่งกันได้"

ในประเด็นแตกต่างของคุณภาพของผลงานการดำเนินงานบริหารจัดการขยะมูลฝอยระหว่างภาครัฐและเอกชน

"ที่ผมได้งานโดยมากก็เป็นเพราะรัฐไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง เก็บขยะตกค้าง มัวแต่คัด ชาวบ้านก็ร้องเรียน ก็ธรรมดา พวกเล่นเก็บเฉพาะที่ที่ได้ขยะคัดเยอะ ไอ้ที่ไหนไม่ค่อยได้ ได้น้อยไม่ค่อยอยากไป ทำงานก็ไม่ค่อยจะเต็ม 8 ชั่วโมง ผมเคยจ้างคนของรัฐมาเก็บเหมือนกันก็ไม่ไหวพวกดันขโมยของเราไปขายเกลี้ยง แต่ในรูปแบบของเอกชนนั้นมันเป็นระบบ ขยะที่รีไซเคิล คัดได้ก็จะนำมารวมเป็นต้นทุนหมด แล้วเฉลี่ยประมาณ 10-15% เป็นรายได้ที่มาจากขยะพวกนี้ เอกชนถ้าทำไม่จบไม่ทันไม่ได้เสียชื่อบริษัท ชาวบ้านร้องทีถึง อบต. เราก็โดนเลย แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่บ้างเหมือนกันในส่วนของการเก็บประเภทโรงงาน ชอบลักลอบเอาขยะสารพิษมาทิ้ง บางทีก็พูดไม่ออกฐานเสียงทั้งนั้น ฟ้องนายกว่ามีเอายูเรียอะไรไม่รู้มาใส่ รถระเบิดเลย นายกได้แต่นิ่ง ๆ มันใกล้เลือกตั้ง พวกโรงงานนี่เสียก็เสียถูกแต่ขยะนี่เยอะมาก เอาเปรียบชาวบ้านมากๆ ผมไม่ค่อยได้เก็บพวกโรงงานแบบแยกเป็นเอกเทศเก็บเงินเอง แต่เป็นลักษณะของรัฐจ้างเราเลยคิดเป็นตัน หรือเหมาก็ว่ามา พวกโรงงานนี่บอกตรงๆเลือกได้ไม่อยากเข้าเลย ขยะดีขายได้พวกให้ประมูลหมดแล้วไม่มีหรอกเหมือนเมื่อก่อน ที่เข้าไปเก็บน่ะ ขยะจริงๆพูดไปคนก็ไม่เชื่อ แต่สมัยนี้เป็นแบบนี้จริงๆ"

ผู้สัมภาษณ์ได้สอบถามเพิ่มเติมในด้านความคุ้มค่าของต้นทุนในการดำเนินงานบริหารจัดการขยะมูลฝอย หากภาครัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารจัดการพบว่าภาครัฐมีค่าใช้จ่ายต้นทุนเป็นจำนวนมากรวมทั้งปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลดังนี้

"รัฐเนี่ยจริงๆแล้วต้นทุนแฝงเยอะมาก เช่นค่าสวัสดิการพนักงาน จำนวนรถ จำนวนคนที่มากเกินไป ขยะที่คัดได้ก็ตกเป็นของคนเก็บทั้งหมด อันนี้เป็นข้อเสีย เป็นรูปแบบของภาครัฐที่ไม่เคยมีการตรวจสอบว่าจริงๆแล้วค่ากำจัดขยะต่อตัน หรือในเขตตัวเองน่ะเท่าไหร่ ไม่มีหรอก ข้อมูลจำนวนขยะของพื้นที่ตัวเองก็ยังไปรู้เอาที่ปากบ่อ ดังนั้นเนี่ยแม้เอกชนเข้าไปดำเนินงาน บริหารงานยังก็มีประสิทธิภาพ ประหยัดว่าแน่นอน แต่ที่เสนอราคาที่สูงน่ะก็เป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่เค้า

ฝากเราออกมา ในบางพื้นที่เช่นเทศบาลที่นครสวรรค์นี่ใช้พื้นที่แบ่งครึ่งเอกชน 2 รายก็ดีเพราะพื้นที่เค๊ากว้าง ได้เปรียบเทียบกันไป บาง อบต. ผมเข้าไป ขยะวันละ 3 ตัน จะให้แบ่งพื้นที่ ผมบอกพี่ทำไปเหอะ บายงานนี้ มันไม่มีสเกลเลย เถรตรงจริง ๆ ดูงานมาเอาเหมือนเด๊ะไม่ดูอย่างอื่นเลย รัฐไม่เคยมาช่วยเอกชนเลยทั้งๆเป็นงานที่ให้บริการสาธารณะ แต่ถ้ารัฐทำเอง เดี๋ยวก็มีกระทรวงมี อบจ. มาช่วยโน่นช่วยนี่ บริจาครถมั่ง เป็นเงินอุดหนุนมั่ง ปัจจัยที่เอื้อในการมีอยู่ของเอกชนมันโดนจำกัดไปหมด”

ในประเด็นความแตกต่างในความสามารถ ความเชี่ยวชาญของบุคลากรและความพร้อมด้านเครื่องมือต่าง ๆ ในการดำเนินงานบริหารจัดการขยะมูลฝอยระหว่างภาครัฐและเอกชน ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลดังนี้

“บุคลากรทั่ว ๆ ก็เหมือนกันยกเว้นระดับบริหาร ฝ่ายที่คอยติดตามงาน คนยกขยะความสามารถก็เท่ากันมันอยู่ที่ใครจะบริหารได้มีประสิทธิภาพมากกว่า รัฐบริหารเพราะเป็นหน้าที่ แต่เอกชนเป็นเรื่องของปากท้อง ดังนั้นตั้งแต่แรงจูงใจก็ต่างกันแล้ว มันเทียบกันไม่ได้เลย รัฐก็เข้าชามทั้งนั้น แต่เอกชนทำไม่ได้ ต้องเก็บให้ทัน ให้หมด ขยะคัดได้ทุกชิ้นเข้าบริษัท ให้พนักงานเป็นกิโลไป”

สำหรับคำถามเกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานการบริหารจัดการขยะมูลฝอยระหว่างภาครัฐดำเนินงานเองกับให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

“รัฐดำเนินงานเองโดยมากก็เป็นเรื่องให้รถขยะนำขยะที่คัดได้มาไปขายให้รายเดียวโดยพ่อค้าคนกลางจะให้ประกันชั้น 3 รถขยะ สวัสดิการพนักงาน ประกันชีวิต ใต้ดินนิดหน่อยต้องใช้สายสัมพันธ์ บางทีไอ้แบบนี้มันมาแย่งงานที่เราเก็บอยู่ประจำอีก รัฐกลับไปทำเองจำอะไรอีก ไม่มีประโยชน์ สวัสดิการพนักงานรัฐก็มีกันอยู่แล้ว ประกันชีวิตมันก็แมลงสาบ ประกันรถนี่ไปใหญ่เลยมันไม่แฟร์ ถ้าอยากทำแบบนี้ก็เปิดประมูลไปเลยได้หมดเรื่อง รูปแบบพวกนี้เห็นได้ทั่วไปไม่มีหรอกประมูลซื้อ รัฐเองก็ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนนายกก็ ม.6 เลยไม่รู้จะเอากันอย่างไรก็ว่าตามข้าราชการ ปลัด มันมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องหลายราย ผมเองบางทีรู้จักนายกยังไม่ได้เลย ข้าราชการเราเข้าไม่ติด บางครั้งเข้ายากเพราะเค๊ามีตัวอยู่แล้วไม่เปลี่ยนกันง่ายๆหรอก ยิ่งถ้าที่ไหนมีระบบแบบนี้เอกชนแทบจะปิดประตูเลยเรื่องเข้ามาเก็บ ถามหน่อยว่าใครได้ใครเสีย เอาไปทำไมประกันชีวิตน่ะคล้าย ๆ กับเรื่องประกันสังคมซ้อนกันกับ 30 บาท ไง ลองนึกภาพดู ประชาชนจ่ายภาษี ใครได้ไปต้นทุนที่สูงขึ้นเนี่ยมันเกิดขึ้น มันไม่ได้สูงขึ้นหรอกแต่มันสูงเป็นธรรมชาติอยู่แล้ว เพราะเราไม่เคย

ตรวจสอบต้นทุนที่แท้จริงกันเลย เรื่องต้นทุนเป็นจุดเด่นของภาคเอกชน เป็นจุดแข็ง แต่ไม่มีการตรวจสอบ รัฐไม่เคยรู้ จุดแข็งนี่ก็ถูกลบไปเลยดีกว่า รัฐเก็บเองยังไงก็คุมได้ มีรายได้เข้าแน่ๆ ไม่ต้องทะเลาะกับข้าราชการประจำ”

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดการขยะมูลฝอยดังนี้

“ ข้าราชการ นักการเมือง คนเก็บขยะ ซึ่งข้าราชการก็อย่างที่บอกไปเป็นคนตัดสินใจว่าขยะที่คัดแล้วให้ไปลงที่ไหน ไปลงบ่อไหน นักการเมืองก็เหมือนกัน จริง ๆ มันเป็นการตัดสินใจร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย คนเก็บขยะนี่ได้ไปเต็มเลยขยะที่คัดมา แม้แต่รัฐเก็บเองยังมีการบวกตามบิลเลยเวลาไปทิ้งบ่อเอาไม่ถึงหรอกคันละ 500 น่ะ แต่อย่างที่นนทบุรีนี่ดีหน่อยต้องเสียให้กับ อบจ. คือรัฐเสียให้รัฐเรื่องนี่ก็ไม่ค่อยมีปัญหา ”

ในด้านของความเหมาะสมของรูปแบบการจัดการระหว่างการให้ท้องถิ่นเป็นผู้เก็บขยะเองกับการให้เอกชนรับช่วงสัญญาผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นว่าเอกชนน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า

“เอกชนมันน่าจะดีกว่าอยู่แล้วเหมือนที่บอกไปตอนต้น แต่ต้องมีสเกลให้เค้าหน่อย ไม่ใช่เข้าไปบางหมู่บ้านมี 50 หลัง อย่างนี้ไปไม่รอด มีการช่วยเหลือบ้าง เช่นมีการต่ออายุสัญญาให้ถ้าทำงานครบ และมีประสิทธิภาพ แต่มันเป็นไปในเรื่องของเปิดประมูลทุกปี เปอร์เซ็นต์ก็ต้องเสีย แล้วยังดัมพ์ราคาอีก รายใหม่เข้ามาหานายกมันตีเราหัวแตก ก็พวกรู้ราคาเราหมดนี่ เก็บขยะให้รัฐนั้นถ้าไม่มีสายสัมพันธ์มันไปไม่รอด ก็ราคาถูกลงทุกปี จะไปรอดได้ไง”

“เอกชนเข้ามามันดีที่สุดอยู่แล้ว มันมีประสิทธิภาพกว่าทั้งการบริหารบุคคล ทรัพยากร เก็บขยะดีมันก็ดีทุกฝ่าย นายกก็ได้เสียง ทั้งเงินทั้งกล่อง ต้นทุนก็ต่ำกว่า เมืองนอกหลายประเทศอเมริกายังให้เอกชนดำเนินการหมด แต่มันอยู่ที่ภาครัฐว่าคำนวณต้นทุนตัวเองออกไหม เอกชนเข้ามาถ้าไม่เป็นการจ้างเจอโรงงานก็หงายท้องเหมือนกัน ดังนั้นก็ควรมีมาตรการอะไรสนับสนุนให้มันคืบหน้า ไม่ใช่เอาราคาถูกอย่างเดียว บางทีคนอบต. เห็นเราทำออกรถ 6 ล้อมาเลย มาทำเอง เป็นเอกชนเอง แล้วคิดออกไหม ใครจะได้งาน ปัจจัยเกื้อหนุนให้เอกชนมันน้อย มันยังต้องใช้เวลายิ่งถ้าเจอระบบประกันชั้น 3 ประกันชีวิตคนเก็บนี่ยิ่งยากเลย ที่ปทุมนิคมดังๆ ภรรยานายกเทศมนตรีทำเองเลย แล้วใบอนุญาตใครจะได้อ่ะ ปัญหามันตามไปหมด”

3) **ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการและลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง**

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ข้าราชการของรัฐมีผลประโยชน์ได้เสียกับบริษัทรับขนขยะโดยอาศัยอำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ต่อเอกชน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นายเทพสุริยา บ่อใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

"ปัจจุบันท้องถิ่นหลายแห่งได้ให้เอกชนเข้ามารับขนขยะโดยข้าราชการของรัฐจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับบริษัทรับขนขยะโดยเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน ข้าราชการประจำที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบจะเป็นคนกำหนดเงื่อนไขการประมูล โดยได้รับส่วนแบ่งเป็นผลกำไรตั้งแต่การเขียนเงื่อนไข การประกวดราคา การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการ โดยปกติแล้วจะมีการกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ประมูลได้ ส่วนใหญ่จะมีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองในท้องถิ่น"

ในเรื่องเกี่ยวกับการที่นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมหรือให้บริษัทเครือญาติเข้ามาประมูลเก็บขยะพบว่าส่วนใหญ่บริษัทที่เข้าประมูลจะเป็นของเครือญาตินักการเมืองท้องถิ่นโดยความร่วมมือจากข้าราชการประจำที่เป็นพรรคพวกของตนเอง ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลดังนี้

"อ๋อแน่นอน ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทของเครือญาตินักการเมืองในท้องถิ่น หรือนักการเมืองระดับประเทศยกตัวอย่างนักการเมือง ที่จังหวัดหนึ่งเป็นนักการเมืองระดับประเทศมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับเอกชนในการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่าสถานที่ทิ้งขยะ ปีหนึ่งได้ผลประโยชน์นับสิบล้านบาท โดยเอื้อประโยชน์ให้ข้าราชการประจำเป็นคนของตนเองมาทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ให้ ถ้าข้าราชการประจำไม่สนองนโยบายก็ต้องถูกย้ายไป เอาคนของตัวเข้ามา อีกกรณีหนึ่งข้าราชการประจำที่อยู่ในตำแหน่งทำเอง เมื่อตนโยกย้ายไปข้าราชคนใหม่เข้ามาก็เรียกผลประโยชน์จากผู้รับเหมาใหม่ มันเป็นวัฏจักรการค้าของสังคมไทย ที่ผลประโยชน์ทับซ้อนกันมาตลอด นี่ยังไม่รวมผลประโยชน์ระดับล่างระดับคนขนขยะ คนขับรถที่เก็บขยะและคัดแยกขยะไปขายร้านค้าของเก่าเป็นรายได้ส่วนตัวเข้ากระเป๋า"

"เคยมีการเล่ากันว่า เด็กขนขยะถ้าจะขึ้นรถต้องเสียค่าขึ้นรถประมาณ คนละ 20,000 บาท อยู่บางเขตในเขต กทม. ผลประโยชน์ของคนเก็บขยะเดือนหนึ่งได้ประมาณ 10, 000 บาทรวมกับเงินเดือนและสวัสดิการของรัฐก็เป็นเงินไม่น้อย "

ในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นดังนี้

"ส่วนใหญ่เฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นนักการเมือง เนื่องจากมีบทบาทก่อให้เกิดปัญหานี้ในระดับสูงกว่าข้าราชการประจำปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อการกำหนด

นโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม หรือการตัดสินใจทางการเมือง ถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจเอกชน ทำให้ผลที่ออกมา คือนโยบายหรือมาตรการที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจเอกชนบางราย บางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์ ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตคอร์รัปชั่นมีพบมากขึ้นในยุคที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น และการหาประโยชน์จากธุรกิจในโลกสมัยใหม่ มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น มีลักษณะแตกต่างจากการทุจริตคอร์รัปชั่นรูปแบบเก่า คือกฎหมายอาจจะเอาผิดไม่ได้ หรือกฎหมายอาจยังล้าสมัยมีช่องโหว่อยู่ แต่สหประชาชาติ องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) และประเทศส่วนใหญ่ถือว่า เป็นเรื่องผิดจริยธรรมและขัดต่อหลักความเป็นธรรมและระบบการบริหารงานที่ดี (Good Governance) และถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชั่น”

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายบริการสิ่งแวดล้อม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาขยะ ผลการสัมภาษณ์ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลจะมีปัญหาในเรื่องของสถานที่ทิ้ง ซึ่งอยู่ที่ ต. คลองขวาง อ.ไทรน้อย เพราะในการทำงานของคนเก็บขนขยะจะทำงานเลิก 3 โมงเย็น ซึ่งรถเก็บขยะจะสามารถวิ่งได้แค่รอบเดียว เพราะเมื่อวิ่งรอบ 2 ก็จะเกินเวลาเนื่องจากระยะทางของสถานที่ทิ้งอยู่ไกล ประมาณ 70 กิโลเมตร และประสบกับปัญหาจากการทำถนน ทำให้การขนส่งทำงานได้ล้าช้า การแก้ปัญหาก็โดยการจัดรถเสริมเพื่อทำให้จำนวนเที่ยวเพิ่มขึ้น ซึ่งในด้านการต่อต้านสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยจากประชาชนปรากฏว่าไม่มีการร้องทุกข์หรือต่อต้านจากประชาชนต่อหน่วยงานเพราะสถานที่กำจัดอยู่ตั้งอยู่ไกลจากชุมชนและระบบการจัดการ มีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้าน

แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่ทางเทศบาลได้ดำเนินการไปในช่วงที่ผ่านมาหรือในปัจจุบันการบริหารการจัดการโดยเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง และมีการจ้างเอกชนดำเนินการ 2 ที่ เพราะเทศบาลมีประสิทธิภาพในการจัดการ จึงดำเนินการเอง อีกทั้งมีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องจักร และรถเก็บขยะที่มีอย่างเพียงพอ จำนวนบุคลากรของเทศบาลจำนวน 450 คน โดยแบ่งเป็นคนขับรถขนขยะ คนกวาดถนน คนเก็บขยะ เป็นต้น รถขยะ มีจำนวน 45 คัน อะไหล่ใหญ่ 5 คัน อะไหล่เล็ก 12 คัน ซึ่งการให้สัมปทานเอกชนมาดำเนินการนั้นจะมีปัญหา คือ จำนวนอะไหล่ รถขยะของเอกชนมีไม่เพียงพอต้องมาเช่าใช้ของเทศบาล พอมีปัญหาเทศบาลก็ต้องลงพื้นที่ เพื่อแก้ปัญหา การกำจัดขยะในปัจจุบันของเทศบาลนนทบุรีใช้วิธีการฝังกลบ โดยสถานที่ฝังกลบอยู่ที่ อ. ไทรน้อย ซึ่งขั้นตอนในการจัดการขยะนั้น จะเริ่มตั้งแต่การเก็บขยะซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการจัดการขยะซึ่งค่าเก็บขยะสำนักการทางจะเป็นผู้เก็บ โดยเก็บ

ค่าบริการ บ้านละ 20 บาท ต่อ เดือน ในส่วนของโรงงานหรือองค์กรใหญ่ ๆ แล้วแต่ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น โดยขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันประมาณ 300 ตันต่อวัน ในขั้นตอนของการเก็บจะมีการแยกขยะก่อน ก่อนที่จะนำไปกำจัด ซึ่งผู้ที่แยกนั้นก็จะเป็นพนักงานเก็บขยะหรือว่าประชาชนจะแยกไว้ให้ซึ่งจะมีภาชนะแยกประเภทของขยะที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ให้เป็นถังสีต่าง ๆ ตามประเภทของขยะ คือ ขยะเปียก ขยะแห้ง และขยะอันตราย เนื่องจากทางเทศบาลได้มีนโยบายการรณรงค์การแยกขยะก่อนทิ้ง โดยให้ประชาชนแยกขยะก่อนทิ้ง แล้วนำขยะที่แยกนั้นมาแลกของรางวัลที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ ซึ่งกิจกรรมนี้ประสบความสำเร็จอย่างมาก เพราะประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือ และทำให้ปริมาณร้านรับซื้อของเก่าเพิ่มขึ้นอีกด้วย เพราะเมื่อประชาชนแยกขยะแล้วก็จะนำไปขายกับร้านรับซื้อของเก่า ในส่วนของพนักงานเก็บขยะเมื่อคัดแยกขยะก่อนที่จะนำไปกำจัด ในส่วนของขยะที่แยกนั้นก็จะต้องนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าร้านเดียวที่มีการทำสัญญากับทางเทศบาล ซึ่งร้านที่ทำสัญญากับเทศบาลนี้จะมีเงื่อนไขคือทางร้านจะต้องทำสวัสดิการให้กับพนักงานทุกคน (พนักงานเทศบาล คนขับรถ คนเก็บขยะ และคนกวาดถนนมีประมาณ 450 คน) ในเรื่องของการทำประกันชีวิต ประกันสุขภาพ และนอกจากนั้นทางร้านก็ต้องดูแลในส่วนของรถเก็บขยะ และรถอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนในการเก็บขยะ เช่น รถพยาบาล เป็นต้น แต่เงื่อนไขของทางร้านก็คือ เทศบาลต้องนำขยะไปขายต้องประมาณ 300 ตันต่อวัน ซึ่งจำนวนของขยะที่ขายได้ต่อเที่ยวก็ประมาณ 800 – 1,200 บาทต่อเที่ยว ซึ่งเงินจำนวนนี้จะตกเป็นของพนักงานเก็บขยะนอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งต้องนำไปแบ่งกัน 3 – 4 คน เพราะต่อ 1 คัน จะมีพนักงานประจำ 3 – 4 คน และนอกจากนั้นก็ยังมีคนที่มาคอยรับซื้ออีกหนึ่งที่ไม่ได้เกี่ยวกับร้านรับซื้อของเก่าที่ทำสัญญากับทางเทศบาล จะมาซื้อเฉพาะ เช่น รองเท้าเก่า เพื่อนำไปเป็นรองเท้ามือสอง ซึ่งพนักงานก็จะได้อีกต่อหนึ่ง หลังจากนั้นก็จะนำขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้วนั้นไปยังบ่อเพื่อกำจัดโดยการฝังกลบ ซึ่งในส่วนนี้ก็จะมีผู้ที่จะมาหาประโยชน์จากขยะที่เก็บมานี้อีกรอบ โดยจะคัดแยกเพื่อนำไปขาย ขั้นตอนสุดท้ายก็จะเป็นการฝังกลบ ซึ่งแผนงานของการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล

จากการสัมภาษณ์ **นาง ก** (นามสมมติ) อายุ 48 ปี พนักงานกวาดขยะ ของเทศบาลนนทบุรี ซึ่งรับผิดชอบกวาดขยะบริเวณถนนติวานนท์ ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับอาชีพพนักงานเก็บขยะดังนี้

“เราแค่ลูกจ้าง เงินเดือนน้อย จะไปทำอาชีพอื่น ก็ไม่ค่อยไหว ทำงานกวาดขยะก็ไม่ค่อยหนักมาก ถ้าเหนื่อยก็นั่งพัก ถึงเวลาพักเที่ยงก็เอาข้าวห่อมากิน ซื้อกินไม่ไหวราคาแพงเหลือเกิน ค่าครองชีพทุกวันมันขึ้นราคา น้ำมันขึ้นราคาค่าครองชีพก็แพงขึ้น สวัสดิการดีไหมที่

เทศบาลเขาให้ก็ดีนะ นายเขาบอกว่าเป็นสวัสดิการที่นายเขาหาให้ ประกันชีวิตประกันอุบัติเหตุ ไม่ต้องจ่ายเบี้ยประกัน นายเขาจัดการให้มีเจ้าของร้านรับซื้อของเก่าเขาทำให้ ดีจริง ๆ เพียงแต่เราเอาเศษขยะไปขายให้เขา ทุกวัน เขาก็ทำประกันชีวิตให้ พนักงานของเทศบาลทุกคน"

"เจ้าของร้านรับซื้อของเก่า เขาทำให้" อยากให้เขาประกันสุขภาพให้ลูกสาวด้วย โดยเฉพาะลูกสาวซึ่งไม่ค่อยแข็งแรง ต้องเข้าโรงพยาบาลเป็นประจำ ต้องเสียค่ายา เพราะเป็นพนักงานจ้างชั่วคราว (เข้าประกันสังคม) ลูกเบิกไม่ได้เวลาลูกป่วยต้องไปหยิบยืมเงินเพื่อน หรือแม่ค้าในตลาด ดอกร้อยละยี่สิบต่อเดือน"

นาง ข (นามสมมติ) อายุ 42 ปี เป็นลูกจ้างประจำของเทศบาลนนทบุรี" ทำงานมานานแล้ว ได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำ มีสวัสดิการเป็นพนักงานของรัฐ ไม่ค่อยมีปัญหาการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล

"ประกันชีวิตและประกันอุบัติเหตุ ที่เจ้าของร้านรับซื้อของเก่าแถวที่บ่อทิ้งขยะเขาทำให้ กับพนักงานกวาดขยะ คนเก็บขยะ พนักงานขับรถทุกคน เขาทำให้มาหลายปีแล้วเวลาเกิดอุบัติเหตุก็ได้เบิกค่ารักษา โดยเฉพาะถ้าเกิดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างชั่วคราว บริษัทประกันเขาจ่ายค่ารักษาให้ ไม่ต้องเป็นภาระ"

ผู้วิจัยได้สอบถามเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้สัมปทานของเทศบาลในการให้พ่อค้ารับซื้อของเก่าเข้ามาซื้อขยะจากเทศบาลพบว่า **นาง ข** ไม่มีความรู้เกี่ยวกับข้อตกลงในการทำประกันชีวิตให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะโดยให้ข้อมูลว่า

"ไม่ทราบลึก ๆ ค่ะ เห็นสามีดิฉันเป็นคนขับรถเล่าว่า เทศบาลจะไปตกลงกับพ่อค้ารับซื้อของเก่าให้รถขนขยะนำขยะมาขายให้ เจ้าเดียวแลกกับการทำประกันชีวิตหมู่ให้ ซึ่งค่าทำประกันชีวิตปีหนึ่งก็หลายล้านบาทเหมือนกัน" "มันไม่ใช่การทุจริตเอาของหลวงไปขาย แต่เป็นขยะที่ชาวบ้านเขาทิ้งแล้ว คนขนขยะเขาเก็บไปทิ้ง"

นาง ค (นามสมมติ) อายุ 38 ปี เป็นลูกจ้างประจำของเทศบาลนนทบุรี กวาดขยะอยู่แถวบริเวณหน้าโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า ได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำ มีสวัสดิการเป็นพนักงานของรัฐ ไม่ค่อยมีปัญหาการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล **นาง ค** ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการทำประกันชีวิตให้กับพนักงานเช่นเดียวกันโดยให้สัมภาษณ์ว่า

“ทราบค่ะ ประกันชีวิตและประกันอุบัติเหตุ ที่เจ้าของร้านรับซื้อของเก่าแถวที่บ่อทิ้งขยะเขาทำให้ กับพนักงานกวาดขยะ คนเก็บขยะ พนักงานขับรถทุกคน” ทำมาหลายปีแล้วเป็นประโยชน์แก่พนักงานชั้นผู้น้อยอย่างเธอ”

นาย ง (นามสมมติ) อายุ 43 ปี ลูกจ้างประจำ ที่เป็นคนเก็บขยะ และคนตัดต้นไม้ที่กิ่งยื่นถูกสายไฟฟ้า “ทุกวันจะออกไปกวาดขยะตั้งแต่ตี 4 ครึ่ง กวาดไปเรื่อย ๆ และคอยเก็บขยะที่หกเรี่ยราดหน้าร้านขายของ ที่เป็นตึกแถวเพื่อให้ตอนเช้าคนเดินไปมาและคนเดินไปทำงาน ได้เดินสะดวก ไม่รกหูรกตาเศษขยะ”

“การกวาดขยะอยู่ริมทางรถวิ่งไปมา ก็อันตราย แต่เทศบาลเขามีการทำประกันชีวิตประกันอุบัติเหตให้เป็นพิเศษ นอกเหนือจากสวัสดิการประจำแล้วประกันอุบัติเหตุเจ้าของร้านรับซื้อของเก่าหน้าบ่อทิ้งขยะเป็นผู้ทำประกันชีวิตให้ทุกปี เพื่อแลกกับการที่รถขนขยะของเทศบาลนนทบุรีนำขยะที่แยกไว้แล้วไปขายให้”

นาย จ (นามสมมติ) คนขับรถขยะ เป็นลูกจ้างประจำขับรถขยะมาแล้ว 2 ปี

“ผมจะขับรถขยะวันเว้นวัน โดยในทีมของผมมีคนขนขยะอีก 3 คน เริ่มออกเก็บขยะในตอนเช้า เก็บขยะตามหมู่บ้านจัดสรร ที่มีอยู่หลายหมู่บ้านแต่ผมรับผิดชอบ 2 หมู่บ้านเมื่อได้ขยะแล้วก็เอาไปทิ้งที่บ่อขยะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีเขาไปเช่าสัมปทานทำเป็นที่ฝังกลบ ซึ่งในแต่ละวันขยะที่ได้จากรถแยกขยะจะเป็นพวกเศษอะลูมิเนียม กระป๋อง ขวดเบียร์บ้างแต่น้อย พวกซาเล้งเก็บไปขายก่อน พวกซาเล้งจะเก็บของเก่าก่อนรถผมจะไปถึง พวกซาเล้งรื้อขยะหกเรี่ยราดแล้วไม่เก็บให้เรียบร้อย ซึ่งผมต้องรีบเก็บบางทีไม่ค่อยมีเวลาแยกขณะมากนักต้องทำเวลาเพราะกว่าจะขับไปถึงบ่อทิ้ง ต้องใช้เวลา วันหนึ่ง ๆ คนเก็บของขยะรถผมจะทำการคัดแยกขยะแต่ละประเภทเอาไว้และไปชั่งขายหน้าบ่อทิ้งขยะ ซึ่งเขามีสัญญากับทางเทศบาลไว้ว่า ต้องขายขยะที่แยกให้เขา แล้วเขาจะทำประกันชีวิตให้ วันหนึ่ง ๆ ได้ค่าขายขยะประมาณ 900 - 1500 บาท แล้วแต่วันไหนจะโชคดี ได้ขยะอลูมิเนียมเศษเหล็กไปขาย “

นาย ฉ (นามสมมติ) อายุ 30 ปี คนขับรถขยะของเทศบาลนนทบุรี ขับรถขยะมาแล้ว 3ปี กิจวัตรประจำวันจะขับรถขยะของเทศบาลไปขนขยะตามอาคารบ้านเรือน

“ถ้าวันไหนไม่ได้ขับรถขยะ อยู่สำนักงานเทศบาล หัวหน้าจะให้นำลูกน้องที่เป็นพนักงานขนขยะไปทำการตัดกิ่งไม้ และถ้าในวันสำคัญทางราชการ เช่นวันแม่ ก็จะนำลูกจ้างไป

ประดับไฟตามท้องถนนในเขตเทศบาลนนทบุรี นาย ฉ ให้ข้อมูลต่อไปว่า ขับรถขยะเวลาไปทิ้งที่บ่อขยะ ลูกจ้างที่เป็นคนเก็บขยะจะทำการคัดแยกขยะไว้ใส่ถุงดำ เพื่อนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าครั้ง ๆ หนึ่งจะขายได้ประมาณ 800-1,200 บาทรายได้แต่ละวันไม่แน่นอนแต่เป็นรายได้เฉลี่ยที่ขายในแต่ละครั้ง ซึ่งขยะที่แยกจะนำไปขายร้านรับซื้อของเก่าหน้าบ่อทิ้งขยะร้านเดิมทุกครั้ง เพราะได้รับคำบอกจากนายว่าให้ไปขายร้านที่เขาทำประกันชีวิตให้ปลายปี เขาจะทำประกันชีวิตหมู่ให้คนขับรถของเทศบาล คนกวาดขยะ แม้แต่คนขับรถพยาบาลของเทศบาลนนทบุรีเขาก็ทำให้"

นาย ช (นามสมมติ) อายุ 58 ปี คนขับรถของเทศบาลนนทบุรี

"ผมขับรถมานานแล้วก่อนหน้านั้นไม่ได้รับผิดชอบเป็นคนขับรถของเทศบาล ขับรถทั่วไป แต่ได้ย้ายมาขับรถขยะได้ประมาณ 10 กว่าปี ที่ผ่านมาสำหรับรายได้เป็นเงินเดือนประจำและรายได้พิเศษแบ่งกับคนขนขยะอีก3คน จะได้เฉลี่ยครั้งละ 300-400 บาทเฉลี่ยก็เดือนละ หมื่นกว่าบาท"

นาย ซ (นามสมมติ) พนักงานขับรถของเทศบาลนนทบุรีอายุ 31 ปี ขับรถขยะมาแล้ว 2 ปี เขารถขับขยะสลับกับการเป็นพนักงานตัดแต่งต้นไม้บริเวณเกาะกลางถนน ในเขตจังหวัดนนทบุรี

"ผมจะขับรถขยะไปเก็บขยะตามแถวอาคารพาณิชย์และตลาดสด โดยขยะที่เก็บได้พนักงานเก็บขยะจะแยกขยะออกเพื่อนำไปขายให้พ่อค้าที่บ่อทิ้งขยะ ในการวิ่งรถแต่ละครั้ง ขยะที่คัดสามารถนำไปขายได้ครั้งละ กว่า 1,000 บาทโดยจะนำมาแบ่งกัน 4 คน"

4) การสัมภาษณ์พ่อค้ารับซื้อของเก่า

จากการสัมภาษณ์ **นาย ฌ** พ่อค้ารับซื้อของเก่าอยู่หน้าบ่อขยะ อายุประมาณ 50 ปี รับซื้อของเก่ามาประมาณ 10 ปี ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า **นาย ฌ** ได้ทำกิจการรับซื้อของเก่าจากรถขยะจากเทศบาลนนทบุรีและองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียงที่นำมาทิ้งที่บ่อขยะไทรน้อย องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ร้านรับซื้อของเก่าร้านนี้เป็นร้านที่รถเทศบาลนนทบุรีมีความไว้วางใจกัน โดยส่วนใหญ่พนักงานเก็บขยะจะนำมาขายที่นี่ อาจจะเป็นเพราะว่าเจ้าของเป็นคนยุติธรรม และมีน้ำใจในการประกอบกิจการ ซึ่งทางร้านก็ต้องมีสวัสดิการให้กับพนักงานของเทศบาลทุกคนเป็นจำนวนรวมประมาณรวมกว่า 1 ล้านบาทต่อปี โดยเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการทำสัญญาระหว่างเทศบาลกับทางร้าน ทางร้านมีลูกจ้างเพื่อคัดแยกขยะ จำนวน 20 คน ซึ่งลูกจ้าง

ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนพม่า แต่ทางร้านก็ได้มีการขอใบอนุญาต และมีการเสียภาษีที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพนักงานที่เป็นคนไทยจะมีจำนวนน้อย เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่จะไม่นิยมทำงานประเภทนี้ เพราะเป็นงานที่ต้องอยู่กับสิ่งสกปรก แต่บนความสกปรกนั้นสามารถทำเงินให้กับผู้ที่ประกอบอาชีพนี้ได้อย่างมาก โดยในแต่ละวันพนักงานเก็บขนขยะที่ได้คัดแยกขยะที่เก็บมาได้ แล้วนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่า ได้ประมาณวันละ 800- 1,000 บาท ต่อการขนขยะหนึ่งเที่ยว นอกเหนือจากเงินเดือนประจำ ในการเปิดร้านจะมีใบอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย ในการเสียภาษี จะเป็นการเหมาจ่ายเป็นภาษีรายได้ ซึ่งในการเปิดร้านประเภทนี้จะต้องมีการขออนุญาตเปิดก่อน และต้องมีการตรวจสอบตามเงื่อนไขต่างๆ ในการตรวจสอบคุณภาพของร้านนั้นจะมีกลุ่มแม่บ้านมาตรวจดู ปรับปรุง สภาพพื้นที่ และมีการตรวจตราเรื่องตาชั่งซึ่งการตรวจส่วนใหญ่จะเน้นที่ตาชั่งใหญ่ ส่วนตาชั่งเล็กจะไม่ค่อยสนใจ เมื่อทางร้านรับซื้อของไว้เป็นจำนวนมาก ในการขนย้ายก็ต้องนำไปขายให้เร็วที่สุด เพราะถ้าเก็บไว้นานของอาจจะเน่าเสียหรือมีเชื้อราได้ ในการนำไปขายแต่ละเที่ยวส่วนใหญ่ก็จะได้เป็นเงิน จะมีในส่วนของขวดที่อาจจะใช้เครดิตไม่ได้เป็นเงินสด ในการจัดการขยะของเทศบาลถ้าเอกชนเข้ามารับสัมปทานไปทำ ร้านเหล่านี้ก็จะไม่มีโอกาสได้รับซื้อ เพราะเอกชนจะเข้ามาจัดการรับซื้อเอง ซึ่งเกิดผลกระทบกับร้าน ซึ่งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจอาจจะมีผลบ้างแต่ก็ไม่มาก

จากการสัมภาษณ์ **นาย ญ** พ่อค้ารับซื้อของเก่าที่จังหวัดปทุมธานี รายหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ ว่าที่ร้านรับซื้อของเก่ามานานกว่า 20 ปีแล้ว โดยขยะจากรถขยะของเทศบาลต่าง ๆ ในจังหวัดปทุมธานีได้เข้ามาขายเศษของที่คัดแยกไว้แล้ว และก็มีซาเล้งนำมาขายเอง คนงานคัดแยกขยะส่วนใหญ่เป็นแรงงานกัมพูชา ที่มาทำหน้าที่นี้และมีคนอีสานอยู่ 2 คน จากการสัมภาษณ์ **นางฏ** (นามสมมติ) หัวหน้างานของที่นี่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานดังนี้

“มาทำงานคัดแยกกระดาษอยู่กับเฮียเขาประมาณ 5 ปีแล้ว รายได้ค่าแรงก็ดี การคัดแยกขยะส่วนใหญ่จะเป็นเศษกระดาษ เช่นกระดาษแจ้งหนี้โทรศัพท์มือถือ กระดาษจิปาถะ ซองจดหมาย การคัดแยกซองจดหมายถ้าโชคดี จะเจอเงินในซองผ้าป่า กฐิน ซองละ 100 ถึง 500 บาท แล้วแต่โชค บางทีก็ได้เงินเป็นพัน ถ้าเป็นซองกระดาษเก่าเจ้าของเงินเขาซุกเงินเอาไว้" คนทำงานด้วยกันประมาณ 15 คน เป็นคนเขมร 12 คน คนไทยรวมทั้งตัวฉันด้วยก็ 3 คนไม่ต้องให้ เป็นส่วนของเรา” ผู้ช่วยนักวิจัยถามต่อไปว่า “ทุกวันมีคนเอาขยะมาขายเยอะไหม” ก็มีบ้าง แต่ที่มาขายทุกวันจะเป็นคนเดิมพนักงานเก็บขยะจากหลายเทศบาลและ อบต. ของจังหวัดสมุทรปราการ

“ขยะส่วนใหญ่เป็นขยะอลูมิเนียม ขวดแก้ว และกระดาษ โดยมาขายครั้งหนึ่งได้เงินเฉลี่ย ต่อรถประมาณ 800-1500 บาท แล้วแต่ขนาดของรถทิ้งขยะ”

ที่นี่ไม่มีการแย่งกันซื้อขยะ โดยให้ราคาสูงกว่าที่อื่น ส่วนมากจะเป็นลูกค้าประจำ เขารู้ราคาดีอยู่แล้ว ถ้าเราซื้อต่ำกว่าที่อื่นเขาจะบอกว่าให้ราคาต่ำกว่าที่อื่น เราก็เพิ่มราคาให้เขา ส่วนมากเชื่อใจกันมากกว่า ที่นี่ไม่มีการโกงตาชั่ง

“ขยะนะไม่ใช่ เนื้อหมู ที่มันจะได้เอาเปรียบกัน เศษขยะที่ชาวบ้านเขาทิ้งแล้ว ไม่เอาแล้ว เขาอุตสาห์เก็บมาขายให้เรา เราไม่ต้องไปโกงเขาหรอก มันเป็นงานสุดท้ายก็ที่จะทำลายไป ไม่รู้จะโกงเพื่ออะไร โกงน้ำหนักขยะไม่เอาด้วยหรอก”

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นการให้สวัสดิการแก่คนเก็บขยะพบว่าร้านรับซื้อขยะให้ข้อมูลว่าไม่ทราบเรื่องเกี่ยวกับการทำสวัสดิการดังกล่าวโดย **นาย ญ** ให้ข้อมูลว่า

“ไม่มีหลักฐาน ไม่มีใบเสร็จให้ดู ได้ยินแต่เขาเล่ากัน ทั้งคนมาขายขยะ และพวกคนขับรถขยะ ว่ามีการเรียกเงินกันจริง เป็นค่าขึ้นรถ คนเก็บขยะต้องจ่ายแรกเข้ามาทำงานคนละหลายบาทเพื่อให้ได้ขึ้นรถขยะ แต่อย่ามีเรื่องให้ชาวบ้านร้องเรียนว่าไปเก็บเงินเขาเพิ่มเติมตามบ้านนายรู้ก็ไล่ลงทั้งรถเลย ไอ้เงินที่จ่ายแล้วแต่บุคคลที่เป็นหัวหน้า คนเก่า คนใหม่ แล้วแต่ใครจะเป็นใหญ่มี อำนาจอยู่ตรงนี้ ขยะนี้ผลประโยชน์มหาศาลเหมือนกัน

ในเรื่องความคิดเห็นต่องบประมาณในการเก็บขยะแต่ละเดือน **นาย ญ** ให้ความคิดเห็นว่า

“ก็เยอะดี งบประมาณในการเก็บขยะเดือน ๆ หนึ่ง ปีหนึ่งเก็บได้เท่าใดลองคิดตามจำนวนบ้านแล้วงบประมาณเทศบาลไปจ้าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดหาที่ทิ้งขยะ งบประมาณจะตั้งเท่าไหร่ ก็สร้างข้อมูลขึ้นมาแล้วของบประมาณ ส่วนใหญ่ที่นี้ปีหนึ่ง ๆ ได้เป็นร้อยล้านบาท เอาไปจ้างทิ้ง ที่ดินแถวราชาเทวะ ใครได้ประโยชน์ เสียประโยชน์ เขารู้กันทั้งเมือง ลองดูบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านสิ ค่าก่อสร้างหมื่นกว่าล้านบาทเป็นคดีความอยู่ในศาล ไม่เห็นมีนักการเมืองติดคุกสักคน รอเรื่องมันเงียบ นักการเมืองก็ลอยตัว เอาคดีคลองด่านเป็นข้อต่อรองทางการเมืองของนักการเมือง ที่อยากร่วมรัฐบาล “อยู่เมืองไทย เงินเป็นใหญ่ คนติดคุกมีแต่คนจนคนโง่ เท่านั้น” ประเด็นของคำถามเกี่ยวกับการเข้าร่วมประมูลเพื่อรับซื้อขยะจากรถขนขยะจากเทศบาล **นาย ญ** ให้ข้อมูลว่า

“ไม่ได้ไปประมูลเพราะเขามีเจ้าขายกันอยู่แล้ว โดยเงื่อนไขนี้เป็นอันรู้กันใครเสนอสวัสดิการให้แก่พนักงานเก็บขยะของเทศบาล ใครข้อเสนอดีกว่าก็ได้ไป ไม่เป็นทางการ แต่เรียก

การเจรจาว่า ผู้รับซื้อของเก่ารายใดให้ค่าตอบแทนสวัสดิการดีกว่า มีสวัสดิการให้แต่คนได้ผลประโยชน์ไม่ใช่นักการเมือง ข้าราชการนะ เป็นคนงานเก็บขยะเองนั่นแหล่ะ ก็ให้รถขนขยะเทศบาลเอาขยะมาขายให้ มันไม่มีระเบียบราชการข้อไหนที่เขียนการประมูลขายขยะ หลวงคงคิดว่าเศษขยะ ที่เขาทิ้งแล้วมันจะมีมูลค่าอะไรโดยทั่วไปที่อื่นก็ใช้เงื่อนไขนี้เหมือนกัน”

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

จังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่ที่มีเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร มีการเติบโตของจำนวนประชากรและฐานเศรษฐกิจการค้าอุตสาหกรรม และการบริการอย่างรวดเร็ว พื้นที่ในบางอำเภอเป็นที่รองรับการขยายตัวในด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจ โดยเฉพาะพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรี ปากเกร็ด บางกรวย บางใหญ่ และบางบัวทอง มีการจัดสรรที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย และก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจขึ้นมาอย่างหนาแน่น ในขณะเดียวกันปริมาณขยะมูลฝอยก็มีอัตราเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของเมือง และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้จังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่หนึ่งที่ประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอย หากไม่มีการบริหารจัดขยะมูลฝอยอย่างเหมาะสมจะนำมาซึ่งปัญหาขยะล้นเมืองในอนาคต

ในงานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อิทธิพลการเมืองของผู้นำระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศในการวางรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งศึกษารูปแบบที่เหมาะสม ความคงอยู่ และความเป็นได้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยเป็นดังนี้

1. รูปแบบการจัดเก็บขยะของเทศบาล

ปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีมีการบริหารการจัดการขยะ 2 ลักษณะ คือ เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง และการจ้างเอกชนดำเนินการ 2 แห่ง ในขั้นตอนของการเก็บจะมีการแยกขยะก่อน แล้วนำไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่าร้านเดียวที่มีการทำสัญญากับทางเทศบาล ซึ่งร้านที่ทำสัญญากับเทศบาลนี้จะมีเงื่อนไขคือทางร้านจะต้องทำสวัสดิการให้กับพนักงานทุกคน (พนักงานเทศบาล คนขับรถ คนเก็บขยะ และคนกวาดถนนมีประมาณ 450 คน) ในเรื่องของการทำประกันชีวิต ประกันสุขภาพ และนอกจากนั้นทางร้านก็ต้องดูแลในส่วนของรถเก็บขยะ และรถอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนในการเก็บขยะ เช่น รถพยาบาล เป็นต้น แต่เงื่อนไขของทางร้านก็คือ เทศบาลต้องนำขยะที่คัดได้ไปขาย ซึ่งจำนวนของขยะที่ขายได้ต่อเที่ยวประมาณ 800 – 1,200 บาทต่อเที่ยว ซึ่งเงิน

จำนวนนี้จะตกเป็นของพนักงานเก็บขยะนอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งต้องนำไปแบ่งกัน 3 – 4 คน เพราะรถขยะ 1 คัน จะมีพนักงานประจำ 3 – 4 คน และนอกจากนั้นก็ยังมีคนที่มาคอยรับซื้อขยะมีค่าอีกต่อหนึ่งที่ไม่ได้เกี่ยวกับร้านรับซื้อของเก่าที่ทำสัญญากับทางเทศบาล จะมาซื้อขยะเฉพาะอย่าง เช่น รองเท้าเก่า เพื่อนำไปขายเป็นรองเท้ามือสอง ซึ่งพนักงานก็จะมีรายได้อีกต่อหนึ่ง หลังจากนั้นก็จะนำขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้วนั้น ไปยังบ่อเพื่อกำจัดโดยการฝังกลบ ซึ่งในส่วนนี้ก็จะมีผู้ที่จะมาหาประโยชน์จากขยะที่เก็บมานี้อีกรอบ โดยจะคัดแยกเพื่อนำไปขาย ขั้นตอนสุดท้ายก็จะเป็นการฝังกลบ

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนต่อภาครัฐและภาคธุรกิจในการบริหารจัดการขยะ พบว่า มีแนวโน้มที่จะอยู่ในลักษณะเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเทศบาลได้รับประโยชน์จากการอนุญาตให้พนักงานเก็บขยะ นำขยะไปขายให้ร้านรับซื้อของเก่าที่ผูกขาดการรับซื้อขยะจากเทศบาล โดยเทศบาล ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่าย ด้านสวัสดิการให้แก่พนักงานเทศบาล คนขับรถ คนเก็บขยะ และคนกวาดถนนซึ่งมีประมาณ 450 คน และพนักงานที่นำขยะไปขายให้แก่ร้านจะมีรายได้จากการขายขยะ ฝ่ายรับซื้อของเก่าได้ประโยชน์โดยการมีรายได้จากขยะที่มีราคาซึ่งเป็นที่แน่นอนว่ามูลค่าที่เป็นตัวเงินจะต้องมีมากกว่ามูลค่าที่ได้จ่ายให้แก่ฝ่ายเทศบาล ซึ่งกระบวนการได้มาของข้อตกลงดังกล่าวเป็นไปได้ว่าเกิดจากสายสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทศบาลที่มีอำนาจในการตัดสินใจให้สิทธิในการรับซื้อขยะแก่ฝ่ายพ่อค้ารับซื้อของเก่า

ข้อมูลจากการศึกษา พบว่า เทศบาลนครนนทบุรี มีการบริหารการจัดการขยะโดยเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง กลุ่มเอกชนไม่สามารถเข้ามารับสัมปทานได้ เนื่องจากการบริหารจัดการขยะมีลักษณะที่ซับซ้อนอยู่ค่อนข้างมาก จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่ารูปแบบการดำเนินการจัดเก็บขยะของเทศบาลนนทบุรี มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ เป็นรูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นลักษณะของระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าซึ่ง ธีรยุทธ บุญมี (2532:205-207) ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ในลักษณะผลประโยชน์ในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้า รวมทั้งนักธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ลงทุนเพื่อแสวงหากำไรอื่นๆ จะเป็นไปในรูปของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุระหว่างกันมากกว่า กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการจะอำนวยสิทธิประโยชน์บางประการให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ และฝ่ายพ่อค้าจะเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทอง หรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น เช่น เครื่องเรือน เครื่องประดับ หรือรถยนต์ ฯลฯ สิทธิประโยชน์ที่ฝ่ายข้าราชการให้แก่พ่อค้าหรือนักธุรกิจ ในกรณีนี้ส่วนมากมักจะเป็นเรื่องที่ไม่ตรงไปตรงมาตามหลักคุณธรรมคือ ความลำเอียงแฝงอยู่ บางเรื่องถึงกับหลีกเลี่ยงหรือกฎหมาย

ก็ได้ ตราบใดที่ข้าราชการผู้นั้นถ้าหมดอำนาจวาสนาแล้ว ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ อย่างน้อยผลประโยชน์ที่เคยได้จากฝ่ายพ่อค้าจะลดน้อยลง

การที่เทศบาลทำประกันอุบัติเหตุให้กับพนักงานเทศบาลอาจพิจารณาได้ว่า เทศบาลนนทบุรีมีลักษณะองค์กรเป็นระบบอุปถัมภ์ในลักษณะผลประโยชน์แบบเจ้านาย ลูกน้อง หมายถึงโครงสร้างสังคม ผลประโยชน์ทั้งหลายถูกแสดงออกผ่านสายสัมพันธ์ส่วนบุคคลในแนวดิ่งระหว่างบุคคลผู้มีฐานะและอำนาจสูงกว่ากับบุคคลผู้มีฐานะและอำนาจต่ำกว่า หรือเรียกว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง ภายใต้ความสัมพันธ์นี้ผู้ที่เป็นเจ้านายหรือผู้อุปถัมภ์จะคอยทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ และปกป้องคุ้มครองลูกน้องหรือผู้ที่อยู่ในความอุปถัมภ์ ในขณะเดียวกันผู้ที่เป็นลูกน้องหรือผู้ที่อยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์ก็จะยอมรับ นับถือ เคารพ และเชื่อฟังคำสั่งของเจ้านาย นอกจากนี้การที่องค์กรมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ อาจทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น บุคคลที่มารวมตัวกันจะมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พ่อค้าและนักธุรกิจทั้งหลายที่มีสายสัมพันธ์กับบุคคลากรของรัฐเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ สุดแล้วแต่พลังการต่อรองและความสามารถในการใช้กลไกเจรจาต่อรองทางการเมือง ซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมในการจัดสรรงบประมาณ กลุ่มนี้จะมีอำนาจต่อรองสูง และสามารถใช้กลไกการเจรจาต่อรองทางการเมือง เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณ กลุ่มนี้นักธุรกิจจะแสดงความคิดเห็น อย่างเปิดเผยและเป็นทางการ และทั้งไม่เปิดเผยและไม่ชัดเจน เพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ให้แก่กลุ่มตน

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

เมื่อวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี พบว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีดังนี้

1. กลุ่มประชาชน อยู่ในฐานะผู้รับบริการจากเทศบาล ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่าไม่มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บขยะของเทศบาล ทราบแต่เพียงช่วงเวลาที่รถเก็บขยะจะมาเก็บขยะและมีหน้าที่ในการเสียค่าบริการในการเก็บขยะ วิถีชีวิตและการประกอบอาชีพทำให้ไม่มีโอกาสที่จะให้ความสนใจระบบการเก็บขยะของเทศบาล จึงขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนนทบุรี ประชาชนจะเป็นฝ่ายเสียประโยชน์เมื่อเกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะโดยอาจเกิดจากการที่พนักงานเทศบาล

ละเลยการเก็บขยะที่ไม่ทำเงิน ทำให้เกิดปัญหาขยะล้นและเกิดความสกปรกขึ้นในชุมชน ดังนั้น ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย

2.กลุ่มข้าราชการ อาจเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการให้สิทธิ การรับซื้อขยะแก่ร้านรับซื้อของเก่า ซึ่งอำนาจในการให้สิทธินี้ มิได้ระบุอยู่ในกฎระเบียบของเทศบาล เป็นเพียงการตกลงกันเองระหว่างเทศบาลกับนักธุรกิจรับซื้อของเก่าโดยข้าราชการจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการรับซื้อขยะรีไซเคิลโดยอาจได้รับผลประโยชน์ในรูปของส่วนแบ่งเป็นผลกำไรจากร้านรับซื้อของเก่า กลุ่มข้าราชการจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการ โดยปกติแล้วจะมีการกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ประมูลได้ ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นเครือญาติกับนักการเมืองในท้องถิ่น หรือนักการเมืองระดับประเทศ

3.นักธุรกิจรับซื้อของเก่า ได้รับประโยชน์จากการรับซื้อขยะที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่พนักงานเก็บขยะได้คัดแยกแล้วนำมาขายให้ตามสัญญาข้อตกลงที่ได้ทำกับเทศบาล โดยเงื่อนไขของร้านก็คือ พนักงานเก็บขยะของเทศบาลต้องนำขยะไปขายประมาณ 300 ตันต่อวัน ในขณะเดียวกันร้านรับซื้อของเก่ามีต้นทุนคือค่าใช้จ่ายในการจัดทำสวัสดิการให้กับพนักงานเทศบาล (พนักงานเทศบาล คนขับรถ คนเก็บขยะ และคนกวาดถนนมีประมาณ 450 คน) ในเรื่องของการทำประกันชีวิต ประกันสุขภาพ และนอกจากนั้นทางร้านก็ต้องดูแลในส่วนของรถเก็บขยะ และรถอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนในการเก็บขยะ เช่น รถพยาบาล เป็นต้น

4. กลุ่มธุรกิจเอกชนรับสัมปทานกำจัดขยะ ข้อมูลจากการศึกษาพบว่ากลุ่มธุรกิจเอกชนไม่เห็นด้วยกับการที่เทศบาลนครนนทบุรีดำเนินการบริหารการจัดการขยะโดยเทศบาลเอง โดยเห็นว่าเอกชนมีความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารได้เต็มความสามารถและทั่วถึงกว่า เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีภาระงานและหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถบริหารจัดการการเก็บขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ไม่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมบริหารจัดการการเก็บขยะทำให้กลุ่มธุรกิจเอกชนเหล่านี้เสียโอกาสทางธุรกิจเนื่องจากไม่สามารถเข้ามารับสัมปทานได้ ในขณะเดียวกัน หากเทศบาลเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามารับสัมปทานการเก็บขยะก็จะทำให้ร้านรับซื้อของเก่าเสียโอกาสในการรับซื้อขยะจากเทศบาล

5. พนักงานเก็บขยะ เป็นผู้ได้รับประโยชน์ระดับล่าง ทำหน้าที่เก็บขยะจากชุมชน และทำการคัดแยกขยะที่มีราคา รวบรวมขายให้นายทุนรับซื้อของเก่า พนักงานเก็บขยะจะมีรายได้จากค่าขายขยะนอกเหนือจากเงินเดือนประจำ ในการวิ่งรถแต่ละครั้งจะมีรายได้จากการขายขยะครั้งละประมาณ 300 - 400 บาทต่อคน รวมทั้งได้ประโยชน์จากการทำประกันชีวิตจากนักธุรกิจรับซื้อของ

เก่า อาจกล่าวได้ว่า คนกลุ่มนี้ได้รับการอุปถัมภ์ทั้งจากนายจ้างโดยตรงคือ เทศบาล และจากนักธุรกิจรับซื้อของเก่า

เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดเก็บขยะของเทศบาลนนทบุรีโดยใช้แนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลพบว่ามีลักษณาการที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในประเด็นดังต่อไปนี้

1. หลักความโปร่งใส กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างเทศบาลกับร้านรับซื้อของเก่ามิได้กระทำในลักษณะที่เป็นทางการ ไม่มีสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการผลักภาระของเทศบาลโดยการนำสวัสดิการของพนักงานของเจ้าหน้าที่พนักงานไปผูกพันกับผลประโยชน์ของเอกชนซึ่งในความเป็นจริงเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของเทศบาลในฐานะที่เป็นนายจ้าง ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวนี้มีลักษณะไม่ยั่งยืน เมื่อใดที่ร้านรับซื้อของเก่ามีรายได้ไม่คุ้มกับต้นทุนก็อาจหาเหตุผลในการไม่จ่ายเบี้ยประกันให้กับพนักงานเทศบาลความเดือดร้อนก็จะตกที่พนักงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันโอกาสที่พนักงานเทศบาลจะได้ขยะที่มีมูลค่าสูงลดน้อยลงจากการเพิ่มขึ้นของรถซาเล้ง

นอกจากนี้การให้ร้านรับซื้อของเก่าผูกขาดการรับซื้อขยะเพียงเจ้าเดียวทำให้เกิดคำถามว่าร้านที่ทำข้อตกลงนี้ได้เสนอผลประโยชน์สูงสุดให้กับเทศบาลหรือไม่ และมีการกีดกันมิให้ผู้อื่นเข้าร่วมในการเจรจาหรือไม่ อีกประการหนึ่งเทศบาลมีรูปแบบในการจัดเก็บขยะ 2 ลักษณะ คือกรณีขยะทั่วไปเทศบาลจัดเก็บเอง และขยะอันตราย เช่น ขยะติดเชื้อซึ่งต้องใช้วิธีการกำจัดเป็นพิเศษไม่สามารถทำการแยกเป็นขยะรีไซเคิลเพื่อนำไปขายต่อได้ เทศบาลใช้วิธีการจ้างเอกชนเข้ามาจัดการอาจพิจารณาได้ว่าเทศบาลกันไว้เฉพาะการจัดการขยะที่ได้ผลประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่ได้ผลประโยชน์น้อยกว่ากลับเปิดโอกาสให้มีการจัดจ้างจากเอกชน จึงอาจมีข้อครหาในความโปร่งใสเกิดขึ้นได้ ดังนั้นเทศบาลจึงต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าร่วมในการเสนอประโยชน์ให้แก่เทศบาลด้วย ไม่ว่าจะเป็นการกำจัดขยะรูปแบบใดก็ตาม

โดยที่หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอรัปชั่น การดำเนินการในลักษณะนี้ข้อเทศบาลอาจมีปัญหาเรื่องความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการของเทศบาลได้

2. หลักความมีส่วนร่วม จากผลการศึกษา พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการเก็บขยะของเทศบาลน้อยมากโดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่าประชาชน ทราบเพียงกำหนดเวลาในการรวบรวมขยะของทางเทศบาลเท่านั้นซึ่งในความเป็นจริงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงมติ หรืออื่น ๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน

3. หลักความรับผิดชอบ โดยที่การจัดเก็บขยะเพื่อการรักษาความสะอาดของชุมชนเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสุขอนามัยที่ดีของประชาชนเป็นภาระกิจรับผิดชอบของเทศบาล ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที การที่เทศบาลมีข้อตกลงการขายขยะให้กับร้านรับซื้อของเก่า โดยพนักงานต้องนำขยะที่นำมาคัดแยกแล้วมาขายให้ร้านรับซื้อของเก่าตามข้อตกลง อาจทำให้พนักงานเก็บขยะมุ่งแต่ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการคัดเลือกขยะที่มีราคารวมทั้งเลือกที่จะเก็บขยะเฉพาะสถานที่ที่ได้ขยะมีมูลค่ามากจนอาจละเลยหน้าที่ในการรักษาความสะอาดซึ่งเป็นความรับผิดชอบหลัก และการที่เทศบาลผลักภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของพนักงานให้กับร้านรับซื้อของเก่า เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่เป็นการสะท้อนต้นทุนและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่แท้จริง ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่ามูลค่าที่เป็นตัวเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการประกันชีวิตที่ร้านรับซื้อของเก่าต้องจ่ายเป็นจำนวนหลักล้านบาท นั่นหมายถึงว่าประโยชน์ที่ร้านรับซื้อของเก่าได้รับจะต้องมีมูลค่ามากกว่าส่วนที่ต้องจ่ายไปอย่างแน่นอน

3. รูปแบบที่เหมาะสม ความคงอยู่และความเป็นไปได้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดนนทบุรี

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มขึ้นของประชากร การย้ายถิ่น การขยายตัวของชุมชนเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ภาระกิจในการดูแลท้องถิ่นของเทศบาลเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ในขณะที่ปัญหาทางด้านมลพิษจากสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมืองมีความรุนแรงมากขึ้นส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ทำให้ความคาดหวังต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของเทศบาลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากยิ่งขึ้น การดูแลจัดการขยะซึ่งเป็นภาระงานของเทศบาลนับเป็นสิ่งสำคัญ หากมีการบริหารจัดการที่ดีก็จะทำให้ชุมชนมีความ

สะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีสุขอนามัยที่ดีในทางตรงกันข้ามหากมีการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพอาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตามมาไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ รวมทั้งปัญหาโรคระบาด เป็นต้น

ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรพร้อมกับการขยายตัวของชุมชนเมือง ปัญหาขยะพิษที่เพิ่มขึ้นตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ ทำให้ต้องอาศัยกระบวนการในการจัดเก็บขยะที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้เทศบาลจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลจัดเก็บขยะให้มากยิ่งขึ้นอีกทั้งเทศบาลต้องมีภาระในการจัดหาแหล่งทิ้งขยะซึ่งนับวันจะหายากขึ้น เนื่องจากเป็นที่รังเกียจของชุมชนรายรอบ เกิดปัญหาการต่อต้านมากยิ่งขึ้นจำเป็นต้องแสวงหาเทคโนโลยีและวิชาการสมัยใหม่มาใช้ในการทำลายขยะ การใช้ระบบ การบริหารรูปแบบเดิม อาจมิใช่วิธีการที่ดีที่สุด เนื่องจากภาระงานด้านอื่นของเทศบาลต้องเพิ่มขึ้น ตามระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการขยายตัวของชุมชนเมือง อนาคตข้างหน้าเทศบาลอาจไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรูปแบบที่เหมาะสมกับการเป็นไปได้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดนนทบุรีควรมีแนวทางดังนี้

1. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะเนื่องจากประชาชนเป็นผู้รับบริการและเป็นผู้ผลิตขยะ จึงควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการขยะด้วย นอกเหนือจากการจ่ายค่าบริการให้แก่เทศบาลเพียงอย่างเดียว เทศบาลควรมีการเผยแพร่ข่าวสารรวมทั้งการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความร่วมมือในการรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น ให้ความร่วมมือในการแยกขยะก่อนทิ้ง หรือใช้ผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้เพื่อลดปริมาณขยะรวมทั้งแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นในชุมชน

2. ข้อมูลจากการศึกษา พบว่า เทศบาลยังมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพของกระบวนการกำจัดขยะ เช่นการใช้ประโยชน์จากรถเก็บขยะทำได้ไม่เต็มที่ โดยมีรถขยะสำรองเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาในการทำงานของพนักงานเก็บขยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีประสบปัญหาความล่าช้าในการนำขยะไปทิ้งยังบ่อทิ้งขยะเนื่องจาก สถานที่ทิ้งขยะ อยู่ห่างไกล การทำงานของคนเก็บขยะทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากต้องเลิกงาน 3 โมงเย็น รถเก็บขยะสามารถวิ่งได้เพียงรอบเดียว ในขณะที่ปริมาณขยะเพิ่มขึ้นตลอดเวลา หากไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ได้ควรเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการโดยการผ่านการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ปราศจากความลำเอียง จะต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม มีความโปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุด

3. แสวงหาความร่วมมือในการจัดการปัญหาขยะกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากภาพรวมของปัญหาขยะยังมีปัญหาในคำนิยามซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลาย

กระทรวง ในการจัดการปัญหาขยะของรัฐบาลยังขาดการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งประเทศไทยแบ่งปัญหาขยะออกเป็นความรับผิดชอบต่างกระทรวงต่างกรม เช่น ขยะมีพิษให้กรมควบคุมมลพิษรับผิดชอบ ขยะติดเชื้อให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ ขยะทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ การที่ให้คำนิยามแตกต่างกันทำให้มีผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงาน การจัดการกับปัญหาขยะ เกิดปัญหาด้านนโยบายและความรับผิดชอบ หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารหลายคน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถหาผู้มีอำนาจมาตัดสินใจได้ การบริหารจัดการขยะอย่างมีเอกภาพจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประสิทธิภาพมากกว่าต่างคนต่างทำทั้งนี้ควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับขยะ ร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

4. การให้ธุรกิจรับซื้อขยะคัดแยกที่มีข้อตกลงกับเทศบาล โดยแลกกับประโยชน์ตอบแทนไม่ใช่วิธีการจัดการขยะที่ยั่งยืน ปัจจุบันขยะอันตรายต่าง ๆ ยังมีปะปนอยู่กับขยะทั่ว ๆ ไปเป็นจำนวนมากถึงแม้ว่าจะมีระบบรถซาเล้ง ร้านรับซื้อของเก่า และโรงงานคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิล คนกลุ่มนี้ก็จะเลือกแต่ของดีไว้และทิ้งส่วนที่ไม่ต้องการกลับคืนสู่สิ่งแวดล้อมโดยปราศจากการควบคุม เราจึงไม่อาจปล่อยให้ขยะอันตราย ตกอยู่ภายใต้การจัดการของธุรกิจคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิลดังเช่นขยะอื่นๆ ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเข้าไปควบคุมดูแลให้กระบวนการกำจัดขยะตั้งแต่การจัดเก็บรวบรวมไปจนถึงการรีไซเคิล และกำจัดของเสียดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน ขยะอันตรายอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากซึ่งไม่เป็นที่ต้องการของธุรกิจรีไซเคิลก็ยังคงถูกทิ้งรวมกับขยะทั่วไป ถึงอย่างไรก็ตามเทศบาลยังคงต้องมีภาระหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาซึ่งเกิดจากขยะพิษที่ผ่านการคัดเลือกทิ้ง เมื่อร้านรับซื้อของเก่าได้ประโยชน์จากการรับซื้อขยะก็ควรร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหามลพิษจากขยะคัดทิ้งด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. เนื่องจากบริบทของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน ควรมีการสนับสนุนให้ตลาดของการบริหารจัดการขยะมูลฝอยนั้นเป็นตลาดที่เปิดกว้างและเสรีในการที่เอกชนสามารทำการแข่งขันกันได้อย่างเป็นปกติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อสังคมส่วนรวม

2. ควรมีการตรวจสอบและป้องกันการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันเสรี หรือปัจจัยที่เป็นผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของภาครัฐ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภาครัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นในการบริหารจัดการขยะ

2. ควรมีการศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองในกรณีศึกษาเดียวกัน ในเขตพื้นที่ที่แตกต่างกันเพื่อศึกษาเปรียบเทียบว่ามีการบริหารจัดการอย่างไร และมีผลสอดคล้องหรือต่างกันหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กิ่งกนก พิทยานุคุณ และคณะ. 2540. **การบัญชีต้นทุน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ไกรยุทธ ธีรตคีนันท์. 2538. **การให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ**. เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ : 163-189

กรมควบคุมมลพิษ. **สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2547**. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร, 2548.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. **สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2540.

กรรมการปกครอง.**โครงการณรงค์กำจัดสิ่งของที่ไม่ได้ใช้แล้วทั่วไป**. กรุงเทพฯ : บริษัท คีโนซ่า สตูดิโอ จำกัด,2539.

ขวัญกมล ทองนาค. **การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล**. สงขลา : คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันราภัฏสงขลา, 2542.

จิรัตน์ สังข์แก้ว. 2530. **รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุมพล หนิมพานิช. **การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, รายงานการวิจัย, 2532.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, (2539)

ทินพันธุ์ นาคะตะ. **การเมืองการบริหารไทย ภาวะของชาติ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องตนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

ธนาพร ประสิทธิ์นราพันธุ์. **การจัดการขยะชุมชน : กรณีบ้านดงม่อนกระทิง เทศบาลนครลำปาง**. การค้นคว้าแบบอิสระ ศิลปะศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม.มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2544.

ธีรยุทธ บุญมี. **สังคมเข็มแข็ง**. กรุงเทพฯ : มิ่งมิตร . 2536.

นิธินาถ เจริญโภคราช. **กำจัดสิ่งแวดล้อม**.กรุงเทพฯ : คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสถาบันราชภัฏสุนันทา, 2542.

ปรีชา คุวินทร์พันธ์.**ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. ธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชั่น. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พัฒนา มูลพฤกษ์. **อนามัยสิ่งแวดล้อม.กรุงเทพมหานคร** : ห้างหุ้นสวนจำกัด เอ็น เอส แอล พริ้นติ้ง , 2541.

พูลศักดิ์ ประณุทนรพาล. **ปัญหาขยะในยุค 2000**. เอกสารประกอบการอภิปราย วันที่ 13 – 15 สิงหาคม 2540 ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพ ฯ, 2540.

พิมลจรรย์ นามวัฒน์. **องค์การและการจัดการ** : แนวความคิดและทฤษฎี.เอกสารประกอบการสอน ,2538.

ไพลิน เขื่อนทา. **ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยาระหว่าง พ.ศ. 2517-2538**. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,2539.

โยธิน สุริยพงศ์. **มลพิษสิ่งแวดล้อม**. นครราชสีมา : โปรแกรมวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันราชภัฏนครราชสีมา, 2542.

ศุภาชัย ไชยลังกา. **การศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย**. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร, 2548.

สถาบันดำรงราชนุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. **นโยบายและแผนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย**. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและสำนักรักษาความสะอาด, 2540

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ. **การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ** : รูปแบบและมาตรการทางสังคม เศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาขยะชุมชน. รายงานวิจัย, 2543.

สุรเชษฐ์ เนียมทัง. **ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองเทศบาลเมืองเชียงใหม่ พ.ศ.2517-2537**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ,2538.

สิธิพร สมบูรณ์บูรณะ. **ขยะเก็บชีวิต ชีวิตขายขยะ" กรณีศึกษา : ประสบการณ์เมือง คนเก็บและรับซื้อของเก่า ซาเล้งโครงการเสวนาประสบการณ์ชีวิตคนเมือง**. กรงเทพมหานคร : ศูนย์มานุษยวิทยาสิริณธร (องค์การมหาชน), 2545.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. **กระบวนการกำหนดนโยบายและแผน. ชลบุรี** : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา,2545.

สมชาย ศรีสุทธิยากร. คู่มือความสามารถทั่วไป. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2532.

อารีย์ วงศ์เกษม. **การบริหารและการจัดการมูลฝอยโดยองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** : ศึกษากรณี เทศบาลเมืองเมืองพล อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น.รายงานการค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2542.

ภาษาอังกฤษ

Blaine, J.H. 1984. Contract Maintenance in Ontario. **Transportation Research Record 951**. Transportation Research Board. 500 Fifth Street, NW Washington, DC 20001 USA: 101-106.

Campbell, J.D. 22 September 1995. Outsourcing in Maintenance Management. **Journal of Quality in Maintenance Engineering**. Vol.1, No.3 : 18-24 : Emerald Group Publishing Limited.

Conrad, J. F., Nelson, P. and Jones, K. 1991. Project Cost Evaluation Methodology Approach to Privatization in the Washington State Department of Transportation. **Transportation Research Record 1409**, : 12-19.

Jarrell, D. A., and Skibniewski, M. J. 1988. "Cost Comparison Model for Contracting Out Government Service". **Journal of Management in Engineering**. Vol.4 ,No.3 : 260-271.

Jorgansen, J. S., and Whitman, J. C. 1984. Maintenance by Contract-A State of the Art Review. **Transportation Research Record 951**. Transportation Research Board 500 Fifth Street, NW Washington, DC 20001 USA : 139-142.

Newman, R., and Garmong, J. 1991. Maintenance Contracting. **NCHRP Report 344**, Transportation Research Board, Washington, D.C., USA.

Parkman, C. C., Madelin, K. B., and Robinson, R. 2001. Potential for Private Sector Delivery of Road Maintenance Services in Developing Countries. **Transportation Research Record**. Issue Number: 1749 Publisher: Transportation Research Board, 500 Fifth Street, NW Washington, DC 20001 USA

Rehfuss, J. A. 1989. **Contracting out in government**. San Francisco: Jossey-Bass, USA.

Witheford, D.K. 1997. Outsourcing of state Highway Facilities and Service. **NCHRP Synthesis of Highway Practice Issue Number: 246**. Publisher: Transportation Research Board, Transportation Research Board, 500 Fifth Street, NW Washington, DC 20001 USA

Whitman, J. C. 1984. Problem Solving-Key to Successful Contracting for Maintenance. **Transportation Research Record 951**, Transportation Research Board 500 Fifth Street,NW Washington, DC 20001 USA.

ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

แบบสอบถามเพื่อการศึกษา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถาม ชุดที่ 1

ชุดที่ 1 สอบถามเจ้าหน้าที่เทศบาลนนทบุรี

เรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตอนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

คำชี้แจง โปรดขีดเครื่องหมาย (✓) ลงในวงเล็บ ( ) หรือระบุข้อความตามความเป็นจริงเกี่ยวกับตัวท่านให้มากที่สุด

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ

☐ ชาย ☐ หญิง

2. ปัจจุบันท่านอายุ

☐ น้อยกว่า 25 ปี ☐ 25 – 30 ปี

☐ 31 – 35 ปี ☐ มากกว่า 35 ปี

☐ อื่น ๆ ระบุ .....

3. ระดับการศึกษาสูงสุด

☐ ประถมศึกษา ☐ มัธยมศึกษาตอนต้น

☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย / ปวช ☐ ปวส. / อนุปริญญา

☐ ปริญญาตรี ☐ อื่น ๆ โปรดระบุ .....

4. ระยะเวลาการทำงานของท่าน

☐ น้อยกว่า 1 ปี ☐ 1 – 4 ปี

☐ 5 – 10 ปี ☐ มากกว่า 10 ปี

☐ อื่น ๆ ระบุ.....

ตอนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

1. ท่านต้องการให้เทศบาลนนทบุรีทำการกำจัดขยะอย่างไร

( ) 1. ฝังกลบโดยเทศบาลเหมือนเช่นปัจจุบัน

( ) 2. เผาขยะโดยเทศบาลโดยการเผาสามารถสร้างกระแสไฟฟ้า

( ) 3. เปิดประมูลให้เอกชนนำขยะไปแยกและที่เหลือนำไปเผาเพื่อผลิตไฟฟ้า

( ) 4. ไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล

2. ท่านทราบในปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีจัดการขยะอย่างไร

( ) ทราบ ( ) ไม่ทราบ

3. ท่านคิดว่าเทศบาลนนทบุรี ได้ทำโครงการหรือกิจกรรมตามความต้องการของประชาชนหรือไม่

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

4.ถ้าเทศบาลนนทบุรี มอบให้เอกชนรับสัมปทานในการจัดเก็บขยะ ดูแลเรื่องขยะท่านคิดเห็นอย่างไร

( ) เห็นด้วย ( ) ไม่เห็นด้วย

5. พื้นที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยมีเพียงพอกับปริมาณขยะมูลฝอยหรือไม่

( ) เพียงพอ ( ) ไม่เพียงพอ

6. ท่านคิดว่าการกำจัดขยะโดยการเผาแบบใช้เตากับการฝังกลบแบบไหนมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงกว่ากัน

( ) การเผาแบบใช้เตา ( ) การฝังกลบ

7. ท่านคิดว่าการกำจัดขยะโดยการเผาแบบใช้เตากับการฝังกลบแบบไหนที่ทำลายสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

( ) การเผาแบบใช้เตา ( ) การฝังกลบ

8. ท่านคิดว่าบุคลากรที่รับผิดชอบการจัดการขยะมูลฝอยมีความรู้ ความสามารถเพียงพอหรือไม่

( ) เพียงพอ ( ) ไม่เพียงพอ

9. ท่านคิดว่ารูปแบบวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่เทศบาลนนทบุรีใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่

( ) มีความเหมาะสม ( ) ยังไม่มีความเหมาะสม

10. ท่านคิดว่าการเผาขยะและการฝังกลบ วิธีไหนที่ทำลายสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

( ) การเผา ( ) การฝังกลบ

11. ท่านมีความคิดเห็นต่อราคาการเก็บขยะอย่างไร

( ) ถูกเกินไป ( ) แพงเกินไป ( ) สมเหตุสมผล

12. ท่านทราบถึงงบประมาณในส่วนของการกำจัดขยะมูลฝอยหรือไม่

( ) ทราบ ( ) ไม่ทราบ

13. งบประมาณที่ใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยที่ได้รับเพียงพอหรือไม่

( ) เพียงพอ ( ) ไม่เพียงพอ

ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

.....

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

.....

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอขอบพระคุณที่กรุณาให้ข้อมูลเพื่อการวิจัย

แบบสอบถาม ชุดที่ 2

ชุดที่ 2 สอบถามประชาชนในเขตเทศบาลนนทบุรี

เรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป
ตอนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย
ตอนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในการมีส่วนร่วมของประชาชน
ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

คำชี้แจง โปรดขีดเครื่องหมาย (✓) ลงในวงเล็บ ( ) หรือระบุข้อความตามความเป็นจริงเกี่ยวกับตัวท่านให้มากที่สุด

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. ท่านเป็น
   ( ) 1. หัวหน้าครัวเรือน หรือภรรยาหัวหน้าครัวเรือน
   ( ) 2. สมาชิกในครัวเรือน (ที่รู้เรื่องที่จะสอบถาม)
   ( ) 3. อื่น ๆ
2. รายได้ต่อเดือน
   ( ) ต่ำกว่า 5,000 บาท
   ( ) 5,001– 10,000 บาท
   ( ) 10,001 – 15,000 บาท
   ( ) 15,001 – 20,000 บาท
   ( ) มากกว่า 20,001 บาทขึ้นไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. ลักษณะอาคาร / บ้านพักอาศัย

( ) 1. เพิง / กระต๊อบ

( ) 2. ทาวน์เฮาส์

( ) 3. อาคารชุด

( ) 4. บ้านเดี่ยว

( ) 5. ตึกแถว

( ) 6. อื่น ๆ ระบุ .....

4. อายุของท่าน

( ) 1. ต่ำกว่า 25 ปี

( ) 2. 25 – 50 ปี

( ) 3. 50 ปีขึ้นไป

5. ระดับการศึกษาของท่าน

( ) 1. ต่ำกว่าประถมศึกษา ( ) 2. ประถมศึกษา

( ) 3. มัธยมศึกษาตอนต้น ( ) 4. มัธยมศึกษาตอนปลาย

( ) 5. อนุปริญา หรือเทียบเท่า ( ) 6. อาชีวศึกษา

( ) 7. ปริญญาตรี ( ) 8. สูงกว่าปริญญาตรี

6. อาชีพของท่าน

( ) 1. ไม่ได้ประกอบอาชีพ (บำนาญ, แม่บ้าน, นักศึกษา)

( ) 2. ค้าขาย

( ) 3. ธุรกิจส่วนตัว

( ) 4. ธุรกิจเอกชน (พนักงานบริษัท, ห้างฯ, ร้านค้า)

( ) 5. รับราชการ

( ) 6. พนักงานรัฐวิสาหกิจ

( ) 7. อื่น ๆ ระบุ .....

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

7. ท่านต้องการให้เทศบาลนนทบุรีทำการกำจัดขยะอย่างไร

( ) 1. ฝังกลบโดยเทศบาลเหมือนเช่นปัจจุบัน

( ) 2. เผาขยะโดยเทศบาลโดยการเผาสามารถสร้างกระแสไฟฟ้า

( ) 3. เปิดประมูลให้เอกชนนำขยะไปแยกและที่เหลือนำไปเผาเพื่อผลิตไฟฟ้า

( ) 4. ไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล

8. ท่านทราบในปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีจัดการขยะอย่างไร

( ) ทราบ ( ) ไม่ทราบ

9.ถ้าเทศบาลนนทบุรี มอบให้เอกชนรับสัมปทานในการจัดเก็บขยะ ดูแลเรื่องขยะท่านคิดเห็นอย่างไร

( ) เห็นด้วย ( ) ไม่เห็นด้วย

10. ในกรณีที่เห็นด้วย ในการให้เอกชนประมูลการจัดเก็บขยะ แต่ต้องเสียค่าบริการรายเดือนเพิ่มขึ้น จากที่จ่ายในปัจจุบันท่านคิดเห็นอย่างไร

( ) เห็นด้วย ( ) ไม่เห็นด้วย

11. รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรีในปัจจุบันก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนหรือไม่

( ) เดือดร้อน ( ) ไม่เดือดร้อน

12. ท่านคิดว่ารูปแบบวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่เทศบาลนนทบุรีใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่

( ) มีความเหมาะสม ( ) ยังไม่มีความเหมาะสม

13. การปฏิบัติงานของพนักงานเก็บขนขยะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

14. ท่านได้รับการเก็บขนขยะอย่างรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องเสียค่าบริการเพิ่มแต่อย่างไร

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

15. ในกรณีที่ต้องเสียค่าบริการเพิ่ม ต้องเสียเท่าไหร่ ..... บาท

16. การเก็บขนขยะบ้านท่านอย่างสม่ำเสมอ ตรงเวลา

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

17. พนักงานเก็บขนขยะจัดเก็บขยะเป็นไปอย่าง เรียบร้อยไม่ตกหล่น เกลื่อนกลาด

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

18. พนักงานเก็บขนขยะเก็บขนขยะจนไม่มีขยะตกค้างในแต่ละวัน

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

19. ภาชนะที่รองรับขยะมูลฝอยของ เทศบาลนนทบุรีมีน้อยเกินไปไม่สัมพันธ์กับ ปริมาณขยะในปัจจุบัน

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

20. เทศบาลนนทบุรีมีการจัดภาชนะในการทิ้งขยะ โดยแยกถังรองรับตามประเภทของขยะ คือ สีเขียวขยะเปียก สีเหลืองขยะแห้ง และสีเทาฝาแดงขยะอันตราย

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

21. การบริหารจัดการขยะของเทศบาลนนทบุรีในปัจจุบัน ทำให้ลดปริมาณขยะลง และชุมชนมีสุขลักษณะที่ดี ไม่มีโรคภัย

( ) ใช่ ( ) ไม่ใช่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำชี้แจง โปรดขีดเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านปฏิบัติตามความเป็นจริง

ข้อความ	ปฏิบัติทุกครั้ง	ปฏิบัติบ้างบางครั้ง	ไม่เคยปฏิบัติ
1. จัดให้มีถังขยะของท่านอยู่ที่บ้านเป็นประจำ			
2. กวาดสิ่งปฏิกูลในที่รองรับเมื่อทำความสะอาดบ้าน			
3. ทิ้งสิ่งของขยะมูลฝอยต่าง ๆ ที่ไม่ต้องการลงในภาชนะที่เทศบาลจัดเตรียมไว้ให้			
4. เก็บขยะที่ร่วงหล่นในขณะที่นำถังขยะไปทิ้ง ไม่ให้ขยะหล่นเรี่ยราด			
5. ชำระค่าธรรมเนียม ค่าบริการในการจัดเก็บขยะมูลฝอย ให้กับนนทบุรีด้วยดีเสมอมา			
6. จ่ายค่าบริการในการจัดเก็บขยะมูลฝอยให้กับพนักงานเก็บขยะเป็นการส่วนตัว			
7. ก่อนทิ้งขยะมูลฝอยลงถังขยะรองรับมีการแยกประเภท ขยะเปียก ขยะแห้ง และขยะอันตราย ก่อนที่จะนำไปทิ้ง			
8. ท่านคัดแยกขยะมูลฝอยและแยกทิ้งลงในถังรองรับขยะ มูลฝอยหลายใบ เช่น ถังสีเขียวใส่ขยะมูลฝอยเปียก สีเหลืองใส่ขยะมูลฝอยแห้ง สีเทาฝาแดงใส่ขยะมูลฝอยอันตราย			
9. นำถุงพลาสติกที่ใช้แล้วนำกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง			
10. นำหนังสือพิมพ์ หรือหนังสืออื่น ๆ ที่ท่านเคยอ่านแล้วนำกลับมาใช้ประโยชน์อย่างอื่นอีก			
11. นำขวดต่าง ๆ เช่น ขวดน้ำดื่ม ขวดน้ำปลาที่ใช้หมดแล้วมาทำความสะอาดเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น			
12. ไม่เคยทิ้งขยะหรือสิ่งของลงบนถนนหรือในที่สาธารณะ			
13. แนะนำคนในบ้านหรือเพื่อนบ้านให้ทิ้งขยะลงในถังขยะ			
14. ดูแลบริเวณหน้าบ้านหรือสถานที่ประกอบการให้สะอาด อยู่เสมอ			

ข้อความ	ปฏิบัติทุกครั้ง	ปฏิบัติบ้างบางครั้ง	ไม่เคยปฏิบัติ
15. ชวนเพื่อนบ้านทำความสะอาดบริเวณชุมชนที่พักอาศัย 16. มีการติดตามข่าวสาร – ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ ขยะมูลฝอย 17. ท่านเข้าร่วมกิจกรรมการรณรงค์รักษาความสะอาดของนนทบุรี 18. ท่านปฏิบัติตนตามกฎระเบียบว่าด้วยการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของนนทบุรี 19. เสนอปัญหาในการกำจัดขยะมูลฝอยให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องทราบ 20. เสนอแนวทางแก้ไขพร้อมปัญหาในการกำจัดขยะมูลฝอยให้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ			

<u>ตอนที่ 4</u> ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

1. การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรีในปัจจุบันมีความเหมาะสมและเป็นระบบหรือไม่ ควรปรับปรุงอย่างไรเพื่อให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น

.....
.....
.....
.....

2. ท่านมีความพอใจกับภาพรวมในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรีในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด มีด้านใดบ้างที่ควรปรับปรุงให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

.....
.....
.....
.....

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. ท่านคิดว่าสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีในปัจจุบัน มีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะอะไร และควรปรับปรุงอย่างไร

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณที่กรุณาให้ข้อมูลเพื่อการวิจัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

ปัญหาพิษภัยจากเตาเผา กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ตและเกาะสมุย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรณีศึกษาภูเก็ต

ขณะนี้เรื่องของ กากกัมมันตภาพรังสี กำลังเป็นที่ หวาดผวา ของคนไทย หลังจาก มีผู้เจ็บป่วย หลายราย ได้รับพิษตกค้าง เรื่องลักษณะนี้ เกิดขึ้น ครั้งแล้ว ครั้งเล่าในสังคมไทย ทั้งนี้เพราะ ไม่มีมาตรการ ในการจัดการ ที่ดีพอ แม้กระทั่ง เรื่องขยะ ที่ยังคง ใช้วิธี การกำจัด แบบดั้งเดิมอยู่ แม้จะรู้ว่า มีผลเสีย อย่างมาก ก็ตาม (*เพ็ญลักษณ์ ภักดีเจริญ* (Krungthep Turakij Newspaper http://www.seub.ksc.net/econews/feb-43/kt-230243-1.htm) รายงานจากการเข้ามาของเรือเรนโบว์วอริเออร์ ในนาม กรีนพีซเป็นเวลากว่าสามสัปดาห์ เพื่อรณรงค์และต่อต้านเรื่องสารพิษในประเทศไทย โดยชูประเด็นเรื่องเตาเผาขยะ อันเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์ ซึ่งปัจจุบันนี้เทคโนโลยีเตาเผาขยะกำลัง ขยายตัวจากประเทศตะวันตกสู่ย่านเอเชียอย่างน่าเป็นห่วง ล่าสุดโรงงานเผาขยะที่เกาะภูเก็ตและเกาะสมุย กำลังเป็นเรื่องปัญหาน่าสะพรึงกลัวต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อเดือนมิถุนายนและเดือนตุลาคม ปี พ.ศ.2542 เจ้าหน้าที่กรีนพีซได้เก็บตัวอย่างเถ้าจากโรงงานเผาขยะทั้งสองแห่งไปทดลองทางวิทยาศาสตร์ และพบว่า มีสารโลหะหนักที่มีความเข้มข้นสูงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมโลก กรณีเตาเผาขยะภูเก็ต เราไม่อาจปฏิเสธว่าขยะเป็นปัญหาใหญ่ของเมืองท่องเที่ยว และดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องยากในการกำจัดขยะให้หมดสิ้นจากพื้นโลก เท่าที่ผ่านมา เราใช้วิธีกำจัดขยะแบบฝังกลบและถ้าไม่มีการคัดแยกขยะก่อนฝังกลบ อาจมีขยะมีพิษถูกฝังกลบไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้หลายฝ่ายจึงมองเห็นทางออกใหม่ของการกำจัดขยะให้หมดสิ้น โดยพึ่งเทคโนโลยีในรูปแบบ “เตาเผาขยะ” ผลการศึกษาเมื่อปี พ.ศ.2536 พบว่า จังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาประมาณปีละ 2 ล้านคน แต่ ละวันมีการสร้างขยะมูลฝอยประมาณ 120 ตันต่อวัน ทางเทศบาลจึงเห็นว่า ควรมีมาตรการในการกำจัดขยะที่ปริมาณมากขึ้นทุกวัน

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า โรงงานเผาขยะขนาด 250 ตันต่อวัน เป็นทางออกของการแก้ไขปัญหาขยะ โดยเทศบาลได้ขอพื้นที่ป่าชายเลนจากกรมป่าไม้ ซึ่งเคยเป็นแหล่งฝังกลบขยะกว่าสามสิบปี จัดตั้งโรงเผาขยะด้วยงบประมาณจากรัฐ 788 ล้านบาท บริษัทที่ประมูลก่อสร้างคือ มิตซูบิชิ ญี่ปุ่น โดยใช้เทคโนโลยีก่อสร้างและมีผู้เชี่ยวชาญจากเยอรมนีร่วมดำเนินการ จนสร้างแล้วเสร็จ เปิดดำเนินการตั้งแต่ต้นปี 2542 แต่หลังจากเปิดดำเนินการแล้ว ก็ยังมีปัญหาระบบเตาเผาขยะต้องเปิดๆ ปิดๆ อยู่เสมอ เนื่องจากในระยะแรกมีปัญหาความไม่พร้อมของขยะ มีปริมาณน้อยเกินที่จะดำเนินการ จึงต้องนำขยะมาจากที่อื่นมาเผารวมกัน รวมถึงเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง โรงงานเผาขยะภูเก็ตตั้งอยู่บริเวณสะพานหิน อยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองภูเก็ต โดยจ้างบริษัทเอกชนดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันคนภูเก็ตยังไม่เห็นถึงพิษภัยของโรงงานเตาเผาขยะ

ส่วนหนึ่งเป็นเพราะภูเก็ตเคยมีปัญหาเรื่องโรงงานแทนทาลัม เคยถูกประชาชนต่อต้านและเผาวอดไปกับตา

เมื่อเกิดกรณีโรงงานเผาขยะเด่นสง่ากลางเมืองภูเก็ต จึงเป็นแค่ข้อกังขา แต่ยังไม่มีแรงต่อต้านอย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งเมื่อวันที่ 21 มกราคมที่ผ่านมา ทางกรีนพีซ องค์กรรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมระดับสากล ได้เข้ามารณรงค์ต่อต้านโรงเผาขยะและชี้ให้เห็นถึงมหาภัยเตาเผาขยะ วันนั้นกรีนพีซไม่ได้รับอนุญาตให้เยี่ยมชมโรงงานเผาขยะอย่างเป็นทางการ ทำให้เจ้าหน้าที่กรีนพีซต้องนำป้ายรณรงค์ ไปปักไว้หลังโรงงานเผาขยะ เพื่อเตือนอันตรายที่เกิดจากการเผาขยะ รวมถึงแจกแจงข้อมูลให้สื่อมวลชนรับทราบอย่างเป็นทางการ

ในช่วงนั้น โรงงานเผาขยะภูเก็ต มีอันต้องหยุดดำเนินการเป็นการชั่วคราว เนื่องจากปัญหาความไม่พร้อมในการเดินเครื่อง เรื่องนี้เจ้าหน้าที่ในโรงงานได้ออกมายอมรับถึงมลพิษบางตัวที่ปล่อยออกมาจากการเผาขยะ อย่างไดออกซิน ซึ่งทางโรงงานก็ยังไม่สามารถตรวจวัดได้แน่นอน เพราะเครื่องตรวจจับค่อนข้างมีราคาสูง "ตอนนี้ขยะทั้งหมดถูกดั้มพ์เข้าโรงงานหมด ไม่มีการแยกขยะ เมื่อก่อนคนเก็บขยะมีสิทธิเลือกขยะ แต่พอโรงงานเปิดทำการอย่างเป็นทางการ คนภูเก็ตก็ไม่ได้สนใจ แม้ว่าจะเคยเปิดเวทีอภิปรายผลเสียของการมีเตาเผาขยะก็ตาม" สิรินาถ ยมนา ตัวแทนชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ภูเก็ต กล่าว ปัญหาเตาเผาขยะอันจะก่อให้เกิดสารพิษร้ายแรงไม่ได้เป็นประเด็นที่กล่าวถึงในวงกว้าง แต่ตัวแทนชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมคนเดิม แสดงทัศนะว่าทั้งๆ ที่ข้อมูลจากการตรวจตามระบบมาตรฐานยุโรป เห็นว่ามลพิษที่ปล่อยออกมาจากเตาเผาขยะเป็นอันตรายมาก แต่ประชาชนกลับไม่ได้รับทราบข้อมูลจริง ดังนั้นควรมีองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ตรวจวัดสารพิษจากโรงงานเผาขยะ แต่ไม่ควรเป็นกรมควบคุมมลพิษ และได้รับการยืนยันจากคนในท้องถิ่นว่า โรงงานเผาขยะมักจะเปิดเครื่องดำเนินการในช่วงเวลากลางคืน ด้วยเหตุผลประการใดยังไม่มีใครยืนยัน แต่ที่แน่ๆ บริเวณโรงงานเผาขยะมักจะส่งกลิ่นเหม็นตลบไปทั่ว นอกจากนี้ยังทำให้คนในท้องถิ่น ซึ่งเคยมีอาชีพเก็บขยะมีอันต้องตกงาน เนื่องจากปัจจุบันไม่มีการแยกขยะ เพราะขยะทุกอย่างจะลงสู่เตาเผา ทำให้คนในท้องถิ่นกว่าร้อยครอบ ครัวขาดรายได้ในการเลี้ยงชีพ เตาเผาขยะเมื่อผ่านกระบวนการ แล้ว จะปล่อยสารพิษเหล่านั้นแพร่กระจายสู่ดิน น้ำ และอากาศ ซึ่งรวมถึงสุขภาพมนุษย์ด้วย จากผลการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า ระหว่างการเผาไหม้มีโลหะหลายชนิดที่เป็นพิษถูกปล่อยออกมา อาทิ ตะกั่ว แคดเมียม ทองแดง มีระดับสูงกว่าปกติ

จากการสังเกตของเรา พบว่า มีเถ้าที่เกิดจากการเผา ทิ้งไว้ที่บ่อกลางแจ้งใกล้ๆ พื้นที่ป่าชายเลน และจากผลการศึกษามีอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ บริเวณดังกล่าวมีตะกั่วสูงกว่ามาตรฐาน 105 เท่า ทองแดงสูงกว่าระดับมาตรฐาน 40 เท่า และแคดเมียมสูงกว่ามาตรฐาน 21

เท่า กรีนพีซรายงานว่า สารพิษตะกั่วมีผลต่อสุขภาพมนุษย์ ทำให้ระบบประสาททำงานผิดปกติ โดยเฉพาะความผิดปกติในกระดูกและระบบสืบพันธุ์ และการเติบโตของเด็ก ส่วนทองแดง ถ้าสูบดมฝุ่นและไอระเหยมากๆ จะมีผลต่อจมูก ปากและตา ทำให้ระคายเคือง และแคดเมียม สารพิษตัวนี้อาจทำให้ก่อมะเร็งได้ และยังมีพิษต่อตับและความดันโลหิตสูง

ธารา บัวคำศรี เจ้าหน้าที่รณรงค์ด้านมลพิษของกรีนพีซในไทย ยืนยันว่า รัฐควรแก้ไขโดยเร่งด่วนกับกรณีการใช้เทคโนโลยีไม่เหมาะสม เพราะมีผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน ควรชะลอโครงการหรือยกเลิกโรงเผาขยะ เพราะเป็นพื้นที่มีสารพิษอยู่ในระดับน่าเป็นห่วง และได้รับการยืนยันว่า ที่ประเทศญี่ปุ่นในพื้นที่เตาเผาขยะ เคยมีเด็กเสียชีวิตมาแล้ว และมีผู้ต่อต้านเตาเผาขยะทั้งในญี่ปุ่นและอเมริกาเทคโนโลยีส่วนนี้ก็เลยเคลื่อนย้ายมาแถบเอเชีย ดังนั้นจึงอยากเตือนรัฐบาลให้ทราบถึงภัยจากเตาเผาขยะ

เจ้าหน้าที่กรีนพีซหลายเสียงลงความเห็นว่า รัฐบาลไทยกำลังเดินผิดทางในเรื่องเตาเผาขยะ และเชื่อว่ายังมีทางออกในการกำจัดขยะที่สะอาดกว่านี้ ซึ่งได้นำเสนอทางออกไว้หลายกรณี อาทิ การแยกขยะนำกลับมาใช้ประโยชน์อีก

เตาเผาขยะที่สมุย

แหล่งท่องเที่ยวเช่นเกาะสมุย ย่อมมีปัญหาในการจัดการขยะไม่ต่างจากเกาะภูเก็ต เพียงแต่ปริมาณนักท่องเที่ยวอาจไม่มากเท่าจังหวัดภูเก็ต โรงงานเผาขยะเกาะสมุย เปิดดำเนินการตั้งแต่กลางปี พ.ศ.2542 มีขนาดของเตาเผาสองเตา สามารถเผาได้ 140 ตันต่อวัน ใช้เงินลงทุน 501 ล้านบาท โดยได้รับเงินทุนกู้จากกองทุนความร่วมมือเศรษฐกิจโพ้นทะเล ปัญหาของเกาะสมุยอาจไม่หนักหน่วงเท่าภูเก็ต เนื่องจากปริมาณขยะมีไม่มากพอสำหรับอัตรากำลังในเตาเผาขยะ ปัจจุบันมีขยะที่ต้องเผาแต่ละวัน 76 ตัน ในขณะที่เตาเผาขยะมีกำลังเผาได้ 140 ตันต่อวัน กรีนพีซได้ตั้งข้อสังเกตว่า การตั้งโรงเผาขยะให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน เพราะเตาเผาขยะต้องใช้เงินในการดำเนินการค่อนข้างสูง ภายในสองปีต้องใช้เงินในการจัดการถึง 101 ล้านบาท และอาจต้องนำขยะจากที่อื่นมาเผา เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลเมืองเกาะสมุยและบริษัท พีซี-มอนทีเนย์ จำกัด ซึ่งเป็นผู้รับจ้างดำเนินการ ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าในอนาคต เตาเผาขยะสามารถรองรับขยะได้ตามกำลังที่ตั้งไว้ โดยไม่ได้มองถึงปัญหาที่จะตามมาเกี่ยวกับมลพิษจากการเผาขยะ ส่วนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ก็ไม่ต้องสงสัยเลยว่า เตาเผาขยะย่อมสร้างปัญหาทั้งแง่สารพิษและค่าใช้จ่ายระดับสูง แต่การเดินทางมา

ของกรีนพีซครั้งนี้ ผู้บริหารโรงงานเผาขยะและเทศบาล ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการเปิดให้ชมโรงงานและให้ข้อมูลโรงงานเผาขยะ

ถึงแม้ทางเทศบาลเกาะสมุยและชาวเกาะสมุยบางส่วน จะเห็นว่าการกำจัดขยะรูปแบบนี้ค่อนข้างได้ผล และเชื่อว่าเตาเผาขยะสองเตาสามารถรองรับการเติบโตของเมืองได้ โดยมิได้เล็งผลระยะยาวจากปัญหาเตาเผาขยะ แต่อย่างไรก็ตาม ธารา บัวคำศรี เจ้าหน้าที่กรีนพีซแสดงทัศนะปัญหาที่เกาะสมุยว่า คนในท้องถิ่นสามารถจัดการขยะได้ด้วยตัวเอง โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการ หากคนในพื้นที่มีการแยกขยะจากแหล่งกำเนิด บางส่วนนำกลับมาใช้ใหม่ และรัฐควรสนับสนุนบริษัทรีไซเคิลขยะ "เรื่องนี้ผมไม่ได้มองความสำเร็จในระยะสั้น แต่มองในระยะยาว ควรให้คนในพื้นที่จัดการปัญหานี้เอง ซึ่ง Green Peaceจะทำงานอย่างต่อเนื่องในเรื่องนี้ และรณรงค์เชิงนโยบายในการพูดคุยกับรัฐมากขึ้น" แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านไม่เห็นด้วยกับกรีนพีซ เพราะคนท้องถิ่นเห็นว่า ปัญหาการจัดการขยะเป็นเรื่องเร่งด่วนต้องทำ และวิธีการที่จะให้คนในท้องถิ่นแยกขยะหรือนำกลับมารีไซเคิล พวกเขาปฏิเสธและบอกว่า เป็นเรื่องยากในการดำเนินการจัดการขยะ และมีผู้แย้งว่า หากการรีไซเคิลแก้ปัญหาขยะได้ หลายประเทศก็แก้ปัญหาไปแล้ว นั่นอาจจะเป็นการมองปัญหาในระยะสั้น โดยมิได้คำนึงถึงปัญหาที่จะตามมาของสารพิษ ดูเหมือนว่า เตาเผาขยะกำลังจะเป็นวิธีการกำจัดขยะสำหรับเมืองใหญ่ ซึ่งทางกรีนพีซเอง นอกจากจะรณรงค์ต่อต้านในพื้นที่โรงงานเผาขยะทั้งสองแห่งแล้ว ยังได้เดินทางไปต่อต้านหน้าสถานทูตญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา พวกเขาชูป้ายไม่เห็นด้วยกับเทคโนโลยีเตาเผาขยะที่ญี่ปุ่นนำมาเสนอรัฐบาลไทย

ปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีเตาเผาขยะมากที่สุดในโลก แต่ประชากรก็ได้ออกมาต่อต้าน และได้มีการผลักเทคโนโลยีเตาเผาขยะสู่ประเทศแถบเอเชีย โดยเฉพาะในกรุงเทพฯได้มีการเสนอให้มีเตาเผาขยะที่มีความสามารถกำจัดขยะได้ 1,300 ตันต่อวัน โดยได้รับเงินสนับสนุนจากญี่ปุ่นจำนวน 20,000 ล้านบาท อันเป็นเงินกู้ที่เสนอให้รัฐบาลไทยใช้ซื้อโรงงานเผาขยะของญี่ปุ่นในอัตราดอกเบี้ยต่ำ กรีนพีซได้เรียกร้องให้ประเทศญี่ปุ่น หยุดการส่งเทคโนโลยีที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมสู่ประเทศไทย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นประชาชนก็ควรรับทราบถึงพิษภัยจากเทคโนโลยีเตาเผาขยะด้วยเช่นกัน

ภาคผนวก ค
ตารางการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 จำนวน และร้อยละข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่เทศบาลนนทบุรี

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน(N)	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	26	43.3
หญิง	34	56.7
2. อายุ		
น้อยกว่า 25 ปี	3	5.0
25 – 30 ปี	22	36.7
31 – 35 ปี	28	46.7
มากว่า 35 ปี	7	11.7
3. ระดับการศึกษาสูงสุด		
มัธยมศึกษาตอนต้น	3	5.0
มัธยมศึกษาตอนปลาย / ปวช.	13	21.7
ปวส. / อนุปริญญา	2	3.3
ปริญญาตรี	33	55.0
อื่น ๆ	9	15.0
5. ท่านดำรงตำแหน่งนี้มาเป็นระยะเวลา		
น้อยกว่า 1 ปี	20	33.3
1 – 4 ปี	26	43.3
5 – 10 ปี	7	11.7
มากกว่า 10 ปี	7	11.7
รวม	60	100.0

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 จำนวน และร้อยละความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาลเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรี

ข้อคำถาม	จำนวน(N)	ร้อยละ
1. ท่านต้องการให้เทศบาลนนทบุรีทำการกำจัดขยะอย่างไร		
ฝังกลบโดยเทศบาลเหมือนเช่นปัจจุบัน	9	15.0
เผาขยะโดยเทศบาลโดยการเผาสามารถสร้างกระแสไฟฟ้า	17	28.3
เปิดประมูลให้เอกชนนำขยะไปแยกและที่เหลือนำไปเผาเพื่อผลิตไฟฟ้า	30	50.0
ไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล	4	6.7
2. ท่านทราบในปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีจัดการขยะอย่างไร		
ทราบ	39	65.0
ไม่ทราบ	21	35.0
3. ท่านคิดว่าเทศบาลนนทบุรี ได้ทำโครงการหรือกิจกรรมตามความต้องการของประชาชนหรือไม่		
ใช่	47	78.3
ไม่ใช่	13	21.7
4. ถ้าเทศบาลนนทบุรี มอบให้เอกชนรับสัมปทานในการจัดเก็บขยะ ดูแลเรื่องขยะ ท่านคิดเห็นอย่างไร		
เห็นด้วย	45	75.0
ไม่เห็นด้วย	15	25.0
5. พื้นที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยมีเพียงพอกับปริมาณขยะมูลฝอยหรือไม่		
เพียงพอ	17	28.3
ไม่เพียงพอ	43	71.7
6. ท่านคิดว่าการกำจัดขยะโดยการเผาแบบใช้เตากับการฝังกลบแบบไหนมีต้นทุนคาใช้จ่ายสูงกว่ากัน		
การเผาแบบใช้เตา	47	78.3
การฝังกลบ	13	21.7

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ข้อคำถาม	จำนวน(N)	ร้อยละ
7. ท่านคิดว่าการกำจัดขยะโดยการเผาแบบใช้เตากับการฝังกลบแบบไหนที่ทำลายสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด		
การเผาแบบใช้เตา	32	53.3
การฝังกลบ	28	46.7
8. ท่านคิดว่าบุคลากรที่รับผิดชอบการจัดการขยะมูลฝอยมีความรู้ความสามารถเพียงพอหรือไม่		
เพียงพอ	34	56.7
ไม่เพียงพอ	26	43.3
9. ท่านคิดว่ารูปแบบวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่เทศบาลนนทบุรีใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่		
เหมาะสม	27	45.0
ไม่เหมาะสม	33	55.0
10. ท่านมีความเห็นต่อราคาการเก็บขยะอย่างไร		
ถูกเกินไป	20	33.3
แพงเกินไป	9	15.0
สมเหตุสมผล	31	51.7
11. ท่านทราบถึงงบประมาณในส่วนของการกำจัดขยะมูลฝอยหรือไม่		
ทราบ	12	20.0
ไม่ทราบ	48	80.0
12. งบประมาณที่ใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยที่ได้รับเพียงพอหรือไม่		
เพียงพอ	28	46.7
ไม่เพียงพอ	32	53.3
รวม	60	100.0

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนและร้อยละของข้อมูลทั่วไปของประชาชนในเขตเทศบาลนนทบุรี

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน(N)	ร้อยละ
1. สถานภาพ		
หัวหน้าครัวเรือน หรือภรรยาหัวหน้าครัวเรือน	38	38
สมาชิกในครัวเรือน (ที่รู้เรื่องที่จะสอบถาม)	46	46
อื่น ๆ	16	16
2. รายได้ต่อเดือน		
ต่ำกว่า 5,000 บาท	10	10
5,001– 10,000 บาท	35	35
10,001 – 15,000 บาท	23	23
15,001 – 20,000 บาท	28	28
มากกว่า 20,001 บาทขึ้นไป	4	4
3. ลักษณะอาคาร / บ้านพักอาศัย		
ทาวน์เฮาส์	38	38
อาคารชุด	27	27
บ้านเดี่ยว	10	10
ตึกแถว	4	4
อื่น ๆ	21	21
4. อายุของท่าน		
ต่ำกว่า 25 ปี	12	12
25 – 50 ปี	79	79
50 ปีขึ้นไป	9	9

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน(N)	ร้อยละ
5. ระดับการศึกษาของท่าน		
ต่ำกว่าประถมศึกษา	2	2
ประถมศึกษา	19	19
มัธยมศึกษาตอนต้น	60	60
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6	6
ปริญญาตรี	13	13
6. อาชีพของท่าน	49	49
ค้าขาย	33	33
ธุรกิจส่วนตัว	16	16
ธุรกิจเอกชน (พนักงานบริษัท, ห้างฯ, ร้านค้า)	2	2
พนักงานรัฐวิสาหกิจ		
รวม	100	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและร้อยละความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลนนทบุรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรี

ข้อคำถาม	จำนวน (N)	ร้อยละ
1. ท่านต้องการให้เทศบาลนนทบุรีทำการกำจัดขยะอย่างไร		
ฝังกลบโดยเทศบาลเหมือนเช่นปัจจุบัน	14	14
เผาขยะโดยเทศบาลโดยการเผาสามารถสร้างกระแสไฟฟ้า	21	21
เปิดประมูลให้เอกชนนำขยะไปแยกและที่เหลือนำไปเผาเพื่อผลิตไฟฟ้า	61	61
ไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะของเทศบาล	4	4
2. ท่านทราบในปัจจุบันเทศบาลนนทบุรีจัดการขยะอย่างไร		
ทราบ	24	24
ไม่ทราบ	76	76
3. ถ้าเทศบาลนนทบุรี มอบให้เอกชนรับสัมปทานในการจัดเก็บขยะ ดูแลเรื่องขยะท่านคิดเห็นอย่างไร		
เห็นด้วย	81	81
ไม่เห็นด้วย	19	19
4. ในกรณีที่เห็นด้วย ในการให้เอกชนประมูลการจัดเก็บขยะ แต่ต้องเสียค่าบริการรายเดือนเพิ่มขึ้น จากที่จ่ายในปัจจุบันท่านคิดเห็นอย่างไร		
เห็นด้วย	51	51
ไม่เห็นด้วย	49	49
5. รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนนทบุรีในปัจจุบันก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนหรือไม่		
เดือดร้อน	51	51
ไม่เดือดร้อน	49	49

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ข้อคำถาม	จำนวน (N)	ร้อยละ
6. ท่านคิดว่ารูปแบบวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่เทศบาลนนทบุรีใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่		
เหมาะสม	50	50
ไม่เหมาะสม	50	50
7. การปฏิบัติงานของพนักงานเก็บขนขยะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	55	55
ใช่	45	45
ไม่ใช่		
8. ท่านได้รับการเก็บขนขยะอย่างรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องเสียค่าบริการเพิ่มแต่อย่างไร		
ใช่	78	78
ไม่ใช่	22	22
9. ในกรณีที่ต้องเสียค่าบริการเพิ่ม ต้องเสียเท่าไหร่		
น้อยกว่า 20	44	44
21 – 30	27	27
31 – 40	16	16
มากกว่า 41	13	13
10. การเก็บขนขยะบ้านท่านอย่างสม่ำเสมอ ตรงเวลา		
ใช่	39	39
ไม่ใช่	61	61
11. พนักงานเก็บขนขยะจัดเก็บขยะเป็นไปอย่าง เรียบร้อยไม่ตกหล่น เกลื่อนกลาด		
ใช่	42	42
ไม่ใช่	58	58

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ข้อคำถาม	จำนวน (N)	ร้อยละ
12. พนักงานเก็บขนขยะเก็บขนขยะจนไม่มีขยะตกค้างในแต่ละวัน		
ใช่	63	63
ไม่ใช่	37	37
13. ภาชนะที่รองรับขยะมูลฝอยของ เทศบาลนนทบุรีมีน้อยเกินไป ไม่สัมพันธ์กับ ปริมาณขยะในปัจจุบัน		
ใช่	80	80
ไม่ใช่	20	20
14. เทศบาลนนทบุรีมีการจัดภาชนะในการทิ้งขยะ โดยแยกถังรองรับตามประเภทของขยะ คือ สีเขียวขยะเปียก สีเหลืองขยะแห้ง และสีเทาฝาแดงขยะอันตราย		
ใช่	56	56
ไม่ใช่	44	44
15. การบริหารจัดการขยะของเทศบาลนนทบุรีในปัจจุบัน ทำให้ลดปริมาณขยะลง และชุมชนมีสุขลักษณะที่ดี ไม่มีโรคภัย		
ใช่	75	75
ไม่ใช่	25	25
รวม	100	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาระสำคัญของระเบียบซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment)

ระเบียบ WEEE มีวัตถุประสงค์เพื่อวางมาตรการในการป้องกันการเพิ่มปริมาณของซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์(WEEE) ส่งเสริมการนำชิ้นส่วน/วัสดุกลับคืน (Recovery) และการใช้ซ้ำ/การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle/reuse) โดยผ่านระบบการรับคืน (Return) และการจัดเก็บรวบรวม(Collection) ของผู้ผลิต และเพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกำจัดซาก WEEE ระเบียบนี้พัฒนาขึ้นโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบของผู้ผลิต (The principle of producer responsibility) โดยสหภาพยุโรปใช้วิธีกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์และกำหนดเป้าหมายขั้นต่ำในการ Recovery/Re-use/Recycle และใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการบังคับ ให้ผู้ผลิตหากลยุทธ์ในการจัดการกับซากผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุ ที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด โดยการกำหนดให้ผู้ผลิตต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการทั้งหมด

ระเบียบนี้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ทั้งหมด 10 กลุ่ม ที่ผลิตขึ้นทั้งก่อนและหลังจากที่ระเบียบนี้จะมีผลบังคับใช้ และใช้กับแรงดันไฟฟ้ากระแสสลับไม่เกิน 1000 โวลท์ ประเภทของผลิตภัณฑ์ทั้ง 10 กลุ่มที่จัดเป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ได้สรุปในตารางที่ 1

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 ประเภทผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในข่าย EEE และเป้าหมายขั้นต่ำของการ นำทรัพยากรกลับคืน การใช้ซ้ำและการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ที่กำหนดโดย WEEE Directive ของสหภาพยุโรป

กลุ่ม	กลุ่มผลิตภัณฑ์	การนำทรัพยากรกลับคืน* (recovery)	การใช้ซ้ำและการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่* (re-use/recycle)
1	เครื่องใช้ขนาดใหญ่ที่ใช้ในครัวเรือน(Large household appliances)	80 %	75 %
2	เครื่องใช้ขนาดเล็กที่ใช้ในครัวเรือน (Small household appliances)	70 %	50 %
3	อุปกรณ์โทรคมนาคม (IT and Telecommunication equipment)	75 %	65 %
4	Consumer equipment เช่น โทรทัศน์ วิทยุ Hi-fi กล้องวีดีโอ	75 %	65 %
5	อุปกรณ์ให้แสงสว่าง(Lighting equipment)	70 %	50 %
6	เครื่องมือไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Electrical and electronic tools)	70 %	50 %
7	ของเล่นเด็ก (Toys) เครื่องเล่นเพื่อความบันเทิงและเครื่องกีฬา	70 %	50 %
8	**อุปกรณ์การแพทย์**	ยังไม่กำหนด	ยังไม่กำหนด
9	เครื่องมือวัดหรือควบคุมต่าง ๆ (Monitoring and control instruments)	70 %	50 %
10	อุปกรณ์ขายของอัตโนมัติ (Automatic dispensers)	80 %	75 %
ข้อยกเว้น	Gas discharge lamp		80

หมายเหตุ : (*) น้ำหนักต่อน้ำหนักเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-นามสกุล	:	นาย ธีรวงศ์ สรรค์พิพัฒน์
วัน เดือน ปีและสถานที่เกิด	:	เกิดวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2524 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	:	สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ ปรัชญาและการเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต ในปีการศึกษา 2545 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2549 ต่อมาศึกษาต่อในหลักสูตรเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.2548
ประสบการณ์ทำงาน	:	เริ่มทำงานที่บริษัท ปราบขยะ รีไซเคิล จำกัด ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ เมื่อปี พ.ศ.2548-ปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย