

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันที่ ต้องการให้มีความมั่นคงและประชาชนในประเทศมีความสุข จากเดิมที่การปกครองของแต่ละ ประเทศส่วนใหญ่รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศต่อมาเมื่อพลเมืองมากขึ้นรัฐจึงมีภารกิจเพิ่ม มากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่จะบริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจตอบสนองต่อการ บริการและอำนวยความสะดวกได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองให้ แก่ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการอย่างทั่วถึง รวดเร็ว ตรงความ ต้องการ

แนวความคิดในการให้ประชาชนปกครองตนเองสัมพันธ์กับแนวความคิดการ กระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมี ความเป็นอิสระสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ แนวคิดในการปกครอง ท้องถิ่นสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุก ของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยจาก การที่การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) ใน การเป็นแหล่งฝึกสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชนให้รู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการปกครอง บริหารท้องถิ่น เกิดความรู้สึกหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันนำมา ซึ่งความเลื่อมใสในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่สุด¹

ทำให้มองเห็นถึงแนวโน้มในอนาคตขององค์การปกครองท้องถิ่นไทย อันประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมือง พัทยา ว่าในปัจจุบันมีความเจริญขึ้นมากเป็นลำดับมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาปรับ

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. (กทม: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม ศาสตร์, 2518). หน้า 7-8.

ปรุ้งให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงควรพัฒนาไปสู่รูปแบบที่คล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองของประเทศแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งก็คือ รูปแบบเทศบาล ซึ่งมีรูปแบบของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารคล้ายกับแบบรัฐสภา รวมทั้งยังเป็นแบบที่มีจุดอ่อนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการปกครองรูปแบบอื่น² กล่าวคือเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยในการเป็นสถาบันฝึกฝนและเรียนรู้การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยการปกครองตนเองในท้องถิ่นและสนองต่อความต้องการ รวมถึงปัญหาของท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงการบริหารของเทศบาลในพื้นที่ต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าได้ประสบปัญหาในหลายประการ ซึ่งปัญหาที่สำคัญที่สุดคือความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทั้งภายในเทศบาลและกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นรวมถึงกับผู้นำท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้การให้บริการต่อประชาชนเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ แก่ประชาชนยังไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในเทศบาลด้วยกันเองระหว่างคณะผู้บริหารและสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านในปัญหาเรื่องขยะที่จำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือกัน ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานในด้านนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามแนวการกระจายอำนาจการปกครองที่ให้ความอิสระในการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยไม่ต้องพึ่งส่วนกลาง ซึ่งในการกระจายอำนาจนี้ตามแง่ของความเป็นอิสระแก่องค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นอันประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ดี แต่เมื่อพิจารณาอีกด้านหนึ่งจะเห็นว่าในความเป็นอิสระของแต่ละหน่วยงานองค์กรท้องถิ่นนั้น ทำให้การบริหารงานโดยรวมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเหตุเพราะว่าในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรนั้นมีความจำเป็นในการประสานความร่วมมือกันในการให้บริการต่อสาธารณะ เมื่อเกิดความขัดแย้งกันขึ้นทำให้ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาตามมาอันจะสามารถเห็นได้ในกรณีจังหวัดเชียงใหม่ เช่น ปัญหาขยะ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นในทุก ๆ แห่งที่การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งโดยเฉพาะในการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่รับผิดชอบในเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญที่มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นไปพร้อม ๆ กับปัญหาที่ตามมา ถ้า

² ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. (กทม:บริษัทพิมพ์เศส พรินติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539). หน้า 385-371.

หากหน่วยงานใดไม่มีความเข้มแข็งและมีการบริหารงานที่พร้อมเพียงพอก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาในหลาย ๆ ด้านโดยเฉพาะความขัดแย้งในสังคม

ปัญหาการกำจัดขยะของจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2532 ซึ่งในขณะนั้นได้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ คณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านในสภาเทศบาลด้านการหาแหล่งกำจัดขยะและวิธีการกำจัดขยะในลักษณะการฝังกลบ (Landfill) จึงทำให้ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะดำเนินการอย่างไร จนในที่สุดจังหวัดเชียงใหม่ นำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้มาเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหาต่าง ๆ จึงทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาสำเร็จลงชั่วคราวโดยนำขยะดังกล่าวไปทิ้งในเขตพื้นที่สุขาภิบาลฟ้าฮามและหนองหอย ต่อมาในปี 2538 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในเทศบาลทำให้ประเด็นความขัดแย้งเรื่องขยะดังกล่าวเกิดขึ้นโดยการนำปัญหาขยะมาอภิปรายในการประชุมสภาเทศบาลและตามมาด้วยปัญหาการขาดแคลนที่กำจัดขยะเนื่องจากชาวบ้านในพื้นที่ที่ใช้เป็นที่ทิ้งขยะไม่ให้เทศบาลนำขยะไปทิ้งในพื้นที่เดิมอีกโดยอ้างว่าการกำจัดขยะของเทศบาลไม่ถูกสุขลักษณะ มีกลิ่นเหม็นทำให้ชาวบ้านเดือดร้อน ซึ่งเทศบาลไม่สามารถจะหาที่ทิ้งใหม่ได้ทันจึงส่งผลให้การกำจัดขยะไม่สามารถกระทำได้เกิดปัญหาขยะล้นเมืองดังเช่นในกรณีปัญหาขยะในปี 2540 ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้ต้องใช้ปัจจัยในหลาย ๆ ด้าน เช่น ความร่วมมือร่วมใจของประชาชน, การมีคณะผู้นำที่เข้มแข็ง และมีความสามารถ เป็นต้น

ปัญหาได้เกิดขึ้นตั้งแต่กุมภาพันธ์ 2541 เป็นต้นมาเมื่อเทศบาลพยายามจะหาที่ดินใหม่เพื่อหาสถานที่กำจัดขยะชั่วคราวเพื่อฝังกลบใน ตำบลน้ำแพร่ อำเภอหางดง และ ตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด ตำบลสันกลาง อำเภอสันกำแพง แต่ก็เกิดปัญหาเนื่องจากการต่อต้านของประชาชนในพื้นที่อื่นเนื่องมาจากความกลัวในปัญหาที่จะตามมา เช่น กลิ่น มลพิษต่าง ๆ ต่อมาเทศบาลได้แก้ปัญหาชั่วคราวโดยนำขยะไปทิ้งไว้ที่สุสานหายยา และสุสานข้างคลาน อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาการเน่าเหม็นของขยะทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนไม่พอใจจึงเรียกร้องให้เทศบาลนำขยะไปทิ้งที่อื่นนับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2541 เทศบาลได้ว่าจ้างบริษัท บ้านตาลกรุ๊ป จำกัด เก็บขนขยะไปกำจัดที่ ตำบลบ้านตาล อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่³

³ สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, "เอกสารประกอบการตรวจราชการการแก้ไขปัญหาขยะของจังหวัดเชียงใหม่", 2 ตุลาคม 2541.

จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดความแตกแยกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในห้องถิ่นของตน ความขัดแย้งภายในเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่เป็นเพราะความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางทรัพยากรทางการเมือง เช่น ตำแหน่ง เงินตอบแทนไม่ใช่สาเหตุจากปัญหาเรื่องเทคนิคหรือวิธีการกำจัดขยะซึ่งตามแนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งนั้นได้กล่าวถึงความขัดแย้งที่สำคัญทั้งภายในและภายนอกองค์กรซึ่งในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาเรื่องขยะในเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ให้ความสำคัญกับความขัดแย้งภายในเทศบาลอันเป็นปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กร ซึ่งมีสาเหตุจาก⁴

1. ปัจจัยทางจิตวิทยาและพฤติกรรมแต่ละบุคคลที่ขัดแย้งกัน อันประกอบด้วยความคิดเห็นไม่ตรงกัน ,การถือคติและไม่เชื่อถือกัน รวมถึงความพึงพอใจของบุคคลต่อฐานะของตนในองค์กร

2. ผลประโยชน์ขัดแย้งกัน สำคัญมากโดยเฉพาะทางการเมืองแต่ละคนย่อมมีผลประโยชน์ที่ตนต้องการแต่บางครั้งอาจไปขัดหรือกระทบต่อความต้องการของผู้อื่นทำให้เกิดขัดแย้งขึ้นได้

3. การมีทรัพยากรที่จำกัด เมื่อฝ่ายใดได้ไปกีดกั้นทำให้อีกฝ่ายไม่พอใจจึงเกิดความขัดแย้งขึ้นมา เช่น ตำแหน่งหน้าที่การงาน ผลประโยชน์เกื้อกูล

4. อุปสรรคจากการติดต่อสื่อสาร ในบางครั้งเกิดความเข้าใจผิดกันในด้านข้อมูลข้อเท็จจริง ทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมา

5. ปัจจัยจากโครงสร้างขององค์กร อาจเกิดได้หากว่าองค์กรมีการจัดโครงสร้างที่ไม่ดี ขาดประสิทธิภาพในการทำงานและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร

⁴ ศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา. ความขัดแย้งในทางการเมืองท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองสุทธานันท์ พ.ศ. 2528-2533 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531). หน้า 61.

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับองค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในแต่ละหน่วยงานนี้มีความแตกต่างกันทั้งด้าน ภารกิจ เป้าหมายและความสนใจ และถ้าแต่ละหน่วยงานมีความสัมพันธ์กันในด้านใดด้านหนึ่งจึงอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ Chung และ Megginson⁵ ได้อธิบายสาเหตุความขัดแย้งระหว่างองค์กรไว้ 6 ประการ คือ

1. ความแตกต่างในเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานจะสร้างและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติขึ้นมา ในการที่แต่ละหน่วยงานต้องทำงานรวมกันทำให้เป้าหมายแตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้

2. ภารกิจที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน การที่องค์กรทั้งสองต้องสัมพันธ์กันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่เข้าใจหรือภารกิจที่ทับซ้อนกัน

3. ความแตกต่างในสิ่งแวดล้อมของการทำงาน แต่ละองค์กรมีวิธีทำงานที่ต่างหากออกไปเมื่อมาทำงานร่วมกันจึงทำให้เกิดความแตกต่างกันในองค์กรและเกิดเป็นความขัดแย้งในที่สุด

4. การแข่งขันเพื่อที่จะครอบครองทรัพยากรที่จำกัด จากการที่มีทรัพยากรจำกัดทำให้ต้องแย่งชิงกันและกลายเป็นความขัดแย้งในที่สุด

5. ระบบการแข่งขันเพื่อจะได้รับรางวัล ผู้บริหารแต่ละองค์การเชื่อว่าการแข่งขันจะทำให้ประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้นทำให้แต่ละองค์การแข่งขันกันส่งผลให้เกิดความขัดแย้งตามมา

⁵Kae K. Chung and Leon C.Megginson, Organization Behavior in Organizations, 2nd printing (Singapore: McGraw-Hill, 1985), p.513. อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาสาหรณ, ความขัดแย้งการบริหารเพื่อความสำเร็จสรรค์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตะเกียง, 2534) หน้า 67 – 69.

6. ความขัดแย้งระหว่างบุคคล การที่ผู้บริหารหรือบุคคลระหว่างองค์กรมีความขัดแย้งกันทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างองค์กรได้

การศึกษาปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นตัวอย่างการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในด้านความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากปัญหาดังกล่าวแล้วทำให้สงสัยว่าความล้มเหลวของการดำเนินการโครงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเมืองนั้นเกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางการเมืองมากกว่าความล้มเหลวในด้านการบริหารการจัดการ ด้วยเหตุนี้การศึกษาปัญหาเรื่องขยะในเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จึงเป็นการนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขต่อไปในฐานะที่ในอนาคตการกระจายอำนาจของภาครัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมากขึ้น ซึ่งปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังเป็นปัญหาสำคัญของรูปแบบการปกครองของไทยซึ่งได้ทำให้การบริหารงานในท้องถิ่นในแง่ความร่วมมือระหว่างกันไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ในการศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยจึงได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล รวมถึงผู้นำท้องถิ่น
2. เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปแก้ไขและพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดี
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์ในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาเป็นแนวทางหาทางแก้ไขต่อไป

สมมติฐานการศึกษา

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้ คือ

“ ปัญหาเรื่องขยะในเทศบาลนครเชียงใหม่ มีสาเหตุจากความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ใช่สาเหตุจากปัญหาการบริหารการจัดการ ”

สามารถอธิบายเหตุผลของการตั้งสมมติฐานได้ ดังนี้

สาเหตุของปัญหาเรื่องขยะในเทศบาลนครเชียงใหม่นี้เป็นเพราะความขัดแย้งด้านผลประโยชน์อันเกิดจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ซึ่งความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ในที่นี้รวมไปถึงการแย่งชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ผลประโยชน์ด้านการสัมปทานการจัดเก็บขยะที่ผู้บริหารตกลงกับบริษัทที่ได้รับคัดเลือกในการกำจัดขยะทำให้ผู้บริหารได้รับส่วนแบ่งจากการตัดสินใจโดยใช้อำนาจหน้าที่ของตน

ส่วนปัญหาในด้านการบริหารจัดการ หมายถึงปัญหาของการจัดการมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล ซึ่งตามกระบวนการจัดการมูลฝอยนั้นเริ่มตั้งแต่ แหล่งกำเนิดมูลฝอยมีการผลิตมูลฝอยออกมานั้นก็มีการเก็บรวบรวม การเก็บขน และการขนส่งนำไปกำจัด โดยระหว่างก่อนนำไปกำจัดขั้นสุดท้ายอาจมีการแปรสภาพหรือนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ได้อีกส่วนที่เหลือจึงนำไปกำจัด

ในกระบวนการขั้นตอนในการกำจัดนั้นต่างก็มีวิธีการแตกต่างกันไป เช่น การเก็บขนทำได้โดยแต่ละบ้านต่างเอาขยะมาทิ้งไว้โดยใช้ถังของตน หรือเทศบาลและหน่วยงานท้องถิ่นอื่นนำถังขยะมาวางไว้ตามจุดต่าง ๆ ส่วนการขนส่งก่อนนำไปกำจัดจะใช้รถยนต์ ซึ่งชนิดของรถที่ใช้ก็แล้วแต่ปริมาณและลักษณะของขยะมูลฝอย เมื่อทำการขนส่งแล้วในบางที่อาจนำขยะมาพักไว้ก่อนเพื่อรอการขนส่งไปกำจัดอีกต่อหนึ่ง ในบางที่ที่สถานที่กำจัดอยู่ไม่ไกลนักจะขนไปที่กำจัดโดยตรง ส่วนวิธีการในการกำจัด แบ่งออกเป็น การฝังกลบ การเผา และการทำปุ๋ยหมัก

การจัดการขยะของเมืองเชียงใหม่ ทำโดยการที่หน่วยงานท้องถิ่นนำถังขยะไปให้บริการแก่ประชาชนเมื่อถึงเวลาที่จะไปเก็บและจะขนส่งไปที่พักขยะ และเมื่อได้ปริมาณเพียงพอที่จะขนส่งให้พอเพียงกับค่าใช้จ่ายในการขนส่งแล้วก็จะขนไปแหล่งกำจัด และทำการกำจัดโดยการฝังกลบ (Landfill) โดยวิธีการฝังกลบแบบขุดร่อง (Trend Medthod)

จากข้อมูลเบื้องต้นทั้งในด้านการบริหารการจัดการ และสภาพความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นทำให้ผู้วิจัยมองเห็นว่าปัญหาขยะที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้เป็นปัญหาจากการบริหารการจัดการเนื่องจากในการบริหารการจัดการมีระบบการจัดการที่เป็นไปตามวิธีการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน มีกระบวนการขั้นตอนในการปฏิบัติและมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ มีการคิดคำนวณปริมาณขยะ ลักษณะขยะ การเตรียมการขนส่ง สถานที่กำจัดขยะไว้ตั้งแต่เริ่มต้นทำงบประมาณประจำปีของหน่วยงานการปกครองต่าง ๆ รวมทั้งมีการพิจารณาตามหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสุขโรค การกำจัดขยะมูลฝอย ฯลฯ คือ⁶

- การเก็บขนมูลฝอย

วิธีการเก็บขนขยะมูลฝอยมีหลายวิธีแต่ที่นิยมกันมี 2 วิธี คือ การให้เจ้าของอาคารนำ ถึงขยะของตนมาวางไว้หน้าบ้านตามเวลาที่กำหนดและนำกลับเข้าบ้านหลังจากเทศบาลได้เก็บขยะไปแล้ว และวิธีแบบถ่วงรวมโดยให้เทศบาลหรือหน่วยงานท้องถิ่นนำถังขยะมาตั้งวางไว้ตามจุดต่าง ๆ เป็นระยะเพื่อให้ประชาชนนำขยะของตนมาทิ้งลงถัง รถยนต์ที่ใช้เก็บขนขยะมูลฝอยที่ใช้ในปัจจุบันมีหลายประเภทและขนาดความจุเลือกใช้ตามปริมาณและลักษณะมูลฝอย ค่าใช้จ่าย สภาพพื้นที่ให้บริการ และระยะทางขนส่ง

- ระบบกำจัดขยะมูลฝอย

ระบบกำจัดขยะมูลฝอยมีการจัดการที่เป็นแบบแผนอย่างถูกสุขลักษณะและก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้อย มี 3 วิธีคือ

- 1.การกลบฝังอย่างถูกสุขลักษณะ (Sanitary Landfill)
- 2.การหมักทำปุ๋ย (Composting)
- 3.การเผาในเตาเผา (Incineration)

- รูปแบบการลงทุนและบริหารการจัดการมูลฝอย

การดำเนินการและการบริหารการเก็บขนขยะ ทำได้หลายวิธี คือ ให้นำหน่วยราชการท้องถิ่นลงทุนและบริหารเองหรือร่วมกับท้องถิ่นใกล้เคียง , หน่วยราชการท้องถิ่นลงทุนร่วมกับเอกชน

⁶ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. "การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล" คู่มือการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด. (กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์,2539) หน้า 1-37.

ในหลายแบบ เช่น การว่าจ้างเอกชนดำเนินการเก็บและกำจัดโดยจ่ายค่าจ้างตามหน่วยของงานหรือเหมา การให้สัมปทานโดยเอกชนสามารถเลือกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้ในอัตราที่ท้องถิ่นกำหนด , เอกชนลงทุนและบริหารเองหน่วยราชการท้องถิ่นและเอกชนร่วมลงทุนและบริหารกิจการ จัดตั้งบริษัทจำกัดโดยราชการถือหุ้นเกินร้อยละ 50

ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดให้หน่วยงานและจังหวัดต่างดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวซึ่งปัญหาขยะของจังหวัดเชียงใหม่มีความคล้ายคลึงกับปัญหาของจังหวัดอื่น ๆ แต่ในจังหวัดอื่นสามารถที่จะแก้ไขได้ โดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวส่วนปัญหาของจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถแก้ไขได้เป็นแค่เพียงการระงับเรื่องให้เบาบางลงและในแต่ละยุคของความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นมักจะนำปัญหาขยะมาเป็นเครื่องตอรองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา

ด้วยเหตุนี้ปัญหาขยะของจังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองในเทศบาลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายค้าน ไม่ใช่ปัญหาการบริหารการจัดการซึ่งเป็นขั้นตอนในการกำจัดขยะเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาเช่นเดียวกันได้

ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาปัญหาเรื่องขยะในเทศบาลนครเชียงใหม่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยในการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาแต่ด้านการฝังกลบ (Land fill) ไม่ได้ถึงแก่ของการใช้เตาเผาขยะ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลเฉพาะและหาได้ยาก

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาเรื่องขยะในเทศบาลนครเชียงใหม่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ซึ่งผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเพื่อค้นคว้าหาคำตอบ โดยมีวิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1.ศึกษาโดยวิธีเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and analysis) โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่

-เอกสารทางวิชาการ หนังสือและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น,เทศบาล และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น แผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ ของกองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครเชียงใหม่,คู่มือการดำเนินการเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , เอกสารประกอบการตรวจราชการการแก้ไขปัญหาขยะนครเชียงใหม่ ของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ วิทยานิพนธ์เรื่องความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น ของศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา ,วิทยานิพนธ์ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น ของประดิษฐ์ ทิพย์สุมาลัย , หนังสือการปกครองท้องถิ่นไทย โดยชูวงศ์ ฉายะบุตร , หนังสือปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย

-ผลการประชุม สัมมนาของเทศบาลและองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้แก่

รายงานการประชุมการจัดงบประมาณประจำปีในด้านการจัดการสาธารณสุขโรค และการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ของเทศบาลนครเชียงใหม่ , รายงานผลการประชุมเกี่ยวกับวิธีการกำจัดขยะ การขนย้าย ที่พักขยะชั่วคราวสถานที่กำจัดขยะ , ข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับประชาชนที่เดือดร้อนจากปัญหาขยะ , รายงานผลการประชุมร่วมกันระหว่างเทศบาลและหน่วยการปกครองอื่น ๆ

-บทความและข่าวเกี่ยวกับการเมืองการปกครองภายในท้องถิ่น

บทความจากนักวิชาการทางด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับปัญหาขยะที่เกิดขึ้นว่าทำไมจึงเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อว่าเป็นเพราะความขัดแย้งในการแก่งแย่งผลประโยชน์กันมากกว่าปัญหาแ่งงบประมาณและการหาพื้นที่กำจัดขยะที่แท้จริง , ข่าวจากหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง เช่น เดลินิวส์ มติชน และจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เช่น เชียงใหม่นิวส์ ไทยนิวส์ ว่าปัญหาขยะนั้นตั้งแต่เริ่มต้นสาเหตุของปัญหา การจัดการโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งทางราชการและองค์กรท้องถิ่น บทสรุปของปัญหาว่ามีที่มาจากปัญหาด้านผลประโยชน์ เพื่อเป็นการยืนยันต่อสมมติฐานว่าปัญหาขยะที่เกิดขึ้นเป็นเพราะความ ขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ไม่ใช่ปัญหาในด้านการบริหารจัดการ

2.การสัมภาษณ์แบบเจาะจง (focus Interview)

เป็นส่วนของการศึกษาเพื่อตอบคำถามของสมมติฐาน โดยศึกษาหาความขัดแย้งในแง่ต่าง ๆ ของเทศบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยในการศึกษาคั้งนี้จะศึกษาโดยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและข้าราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อสัมภาษณ์ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การดำเนินการกับปัญหาต่าง ๆ การสอบถามเพื่อสืบหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาขณะที่เกิดขึ้นในแง่ของการพิจารณาว่าเป็นปัญหาด้านผลประโยชน์หรือการบริหารการจัดการ ซึ่งในการสัมภาษณ์นั้นจะสัมภาษณ์ถึงรายละเอียดของงบประมาณในการกำจัดขยะ วิธีการการกำจัด การจัดการต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบและการหาพื้นที่กำจัดขยะ

- ผู้นำท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่ได้รับ และการจัดการกับปัญหาว่าเป็นผู้นำประชาชนในการจัดการกับปัญหาอย่างไร ในการนำประชาชนเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งการเปลี่ยนพื้นที่ใหม่หรือการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนต่อปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงความสัมพันธ์กันระหว่างผู้นำ ท้องถิ่นกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและเทศบาลว่าเป็นไปในทางบวกหรือลบเพื่อนำมาพิจารณาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่แท้จริง

- นักวิชาการ และองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทเอกชนที่รับเหมาจัดการขยะ ,กลุ่มอนุรักษ์ โดยการหาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ถึงสาเหตุของปัญหาขยะ การวิเคราะห์ปัจจัยการก่อปัญหาที่ทำให้การแก้ไขปัญหาขยะของนครเชียงใหม่ไม่ประสบความสำเร็จ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การทำวิจัยนี้จะใช้ประชากรที่จะศึกษา คือ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลนครเชียงใหม่ และ องค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่และปกครองจังหวัดเชียงใหม่, ประชาชนในพื้นที่ , นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะใช้กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครเชียงใหม่, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่

2. ทำให้ทราบถึงสาเหตุของความขัดแย้งเพื่อหาทางป้องกันและพัฒนาต่อไป

3. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน และขัดแย้งกัน

4. เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

5. เพื่อประโยชน์ในการวิจัยศึกษาและการพัฒนาเพื่อประโยชน์ต่อไป

นิยามศัพท์

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และเกิดองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง⁷

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง สภาวะการณ์ที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสภาวะที่ตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ” (centralization) ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่หน่วยงานระดับล่างสุดหรือองค์การของรัฐระดับบนสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรม⁸

ความขัดแย้ง (Conflict) หมายถึง การต่อสู้, การแข่งขันกัน หรือเป็นการกระทำที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน (Opposing) เนื่องจากการเข้ากันไม่ได้ ไม่ลงรอยกัน อาจเป็นในเรื่องของความคิดเห็น ผลประโยชน์ หรือวิถีชีวิต⁹

ผลประโยชน์ หมายถึง วัตถุประสงค์ทั้งหลายที่สามารถสนองตอบความต้องการทางสรีระหรือจิตใจของบุคคลหรือกลุ่มได้ ผลประโยชน์ที่ตอบสนองทางสรีระคือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

⁷ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองเมืองพัทยา. (กทม: สหายบลิ๊กและการพิมพ์, 2524).

⁸ จรัส สุวรรณมาลา. ปฏิรูประบบการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. (กทม: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 2538). หน้า 9.

⁹ Webster s New Collegiate Dictionary, (G&C.Merrian Co. Phillippines, 1977) p.237.

เช่น ทรัพย์สินเงินทอง ตำแหน่งหน้าที่การงาน ส่วนผลประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการของจิตใจ คือ เกียรติยศ ชื่อเสียง

การบริหารการจัดการ สามารถแบ่งความหมายออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ ¹⁰

แนวทางที่ 1 การบริหารเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและแผน ตลอดจนการกำกับดูแลเพื่อให้แน่ใจว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับนโยบายและแผนที่วางไว้ ส่วนการจัดการเป็นกระบวนการของการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

แนวทางที่ 2 การจัดการเป็นคำที่มีความหมายทั่วไปและรวมถึงการบริหารด้วย ตามแนวทางนี้พิจารณาว่าการจัดการเป็นกระบวนการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการขององค์การธุรกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วนการบริหารก็เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการ

การนำเสนอ

ในการทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้มีแบบการนำเสนอ ดังนี้

<u>บทที่ 1</u>	บทนำ
	วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย
	สมมติฐานการศึกษา
	ขอบเขตการศึกษา
	วิธีการศึกษาวิจัย
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
	นิยามศัพท์
	การนำเสนอ

¹⁰ ประดิษฐ์ ทิพย์สุมาลัย. ความขัดแย้งในทางการเมืองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการขยายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531).

- บทที่ 2 การสำรวจวรรณกรรม องค์ความรู้และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 บทบาทของเทศบาลและท้องถิ่นอื่น ๆ ในการจัดการปัญหาขยะ
- บทที่ 4 ลักษณะสภาพปัญหาขยะในจังหวัดเชียงใหม่
- บทที่ 5 วิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย