

บทที่ 5

กรณีศึกษาการประกอบกิจการฝึกลบขยะชุมชน ของสำนักงานกรุงเทพมหานคร

ณ แหล่งฝึกลบ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา

บทนี้นำเสนอ กรณีศึกษาการประกอบกิจการฝึกลบขยะชุมชนของสำนักงานกรุงเทพมหานคร ณ แหล่งฝึกลบ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา ที่ได้ส่งผลกระทบต่อในด้านกลิ่นรบกวน นอกจากนี้ยังมีขยะประเภทขยะอันตรายและขยะติดเชื้อที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน การศึกษาวิจัยนี้ได้นำเสนอสถานการณ์พร้อมทั้งบทวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในมุมมองด้านสถาบัน เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา

5.1 สถานการณ์ปัญหาการประกอบกิจการฝึกลบขยะชุมชนของสำนักงานกรุงเทพมหานคร ณ แหล่งฝึกลบ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา

5.1.1 สภาพปัญหาและผลกระทบของการปนเปื้อน

ปัจจุบันสถานการณ์ปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี อันเป็นผลพวงจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวของชุมชนและภาคธุรกิจด้านต่าง ๆ ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมดในปี พ.ศ. 2547 จำนวน 14.6 ล้านตัน จะมีของเสียอันตรายจากชุมชนเกิดขึ้นประมาณ 403,000 ตัน ซึ่งรวมถึงมูลฝอยติดเชื้ออีกประมาณ 20,000 ตัน โดยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 34 หรือประมาณ 0.14 ล้านตันเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขยะที่พบมากได้แก่ น้ำมันหล่อลื่นใช้แล้ว แบตเตอรี่รถยนต์ ถ่านไฟฉายและหลอดไฟฟลูออเรสเซนต์ โดยมีแหล่งกำเนิดที่สำคัญ ได้แก่ อู่ซ่อมรถ บ้านเรือ และสถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น ส่วนใหญ่มักถูกทิ้งปะปนและกำจัดรวมกับขยะมูลฝอยทั่วไป

สถานภาพการจัดการขยะมูลฝอย ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีการจัดตั้งงบประมาณและดำเนินการออกแบบเพื่อก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยรองรับการกำจัดขยะมูลฝอยของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลัก ในขณะที่ท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบการจัดการที่ดี ทำให้มีขยะมูลฝอยตกค้างตามสถานที่ต่าง ๆ การนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์เป็นปุ๋ยอินทรีย์หรือวัสดุรีไซเคิลยังมีอยู่น้อยและการนำขยะมูลฝอยซึ่งมีลักษณะสมบัติที่สามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้ายังไม่แพร่หลายเท่าที่ควร รวมทั้งของเสียอันตรายจากชุมชนยังขาดระบบการดูแลอย่างถูกหลักวิชาการ ทำให้มีการทิ้งปะปนกับขยะมูลฝอยก่อให้เกิดปัญหาการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมและมีความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

การดำเนินการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ประสิทธิภาพในการเก็บขนขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลมีประมาณร้อยละ 70-85 ในขณะที่สามารถกำจัดได้เพียงร้อยละ 30-40 ส่วนประสิทธิภาพในการเก็บขนขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลมีค่อนข้างต่ำประมาณร้อยละ 20-30 และสามารถนำไปกำจัดได้เพียงร้อยละ 5-10 เท่านั้น สำหรับการเก็บขนกำจัดขยะมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครนับว่ามีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือสามารถเก็บขนและกำจัดได้ถึงร้อยละ 99 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน

มูลฝอยติดเชื้อที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะถูกนำไปกำจัดด้วยวิธีที่แตกต่างกัน ส่วนหนึ่งจะกำจัดด้วยการเผาในเตาเผาของโรงพยาบาล คิดเป็นร้อยละ 72 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปกำจัด ซึ่งในจำนวนนี้ ร้อยละ 2.5 เป็นการแยกเผาในเตาเผาขยะมูลฝอยติดเชื้อ ร้อยละ 1.7 เผารวมกับขยะมูลฝอยทั่วไป ร้อยละ 7.4 ใช้วิธีการฝัง ที่เหลือเป็นการกำจัดโดยวิธีอื่นอีกประมาณร้อยละ 16.5 สำหรับโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีจำนวน 880 แห่งทั่วประเทศ จะมีเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ 859 แห่ง โดยจำนวนนี้มีโรงพยาบาลจำนวนเพียง 22 แห่ง ที่มีเตาเผาที่สมบูรณ์กล่าวคือ มีระบบป้องกันมลพิษทางอากาศและระบบการกำจัดน้ำเสียเบื้องต้น อย่างไรก็ตาม เตาเผามูลฝอยติดเชื้อของโรงพยาบาลส่วนใหญ่ร้อยละ 89 ยังสามารถใช้งานได้ดี มีเพียงบางส่วนที่เริ่มมีสภาพเก่าแก่หรือชำรุด จนไม่สามารถใช้ในการเผาขยะมูลฝอยติดเชื้อได้

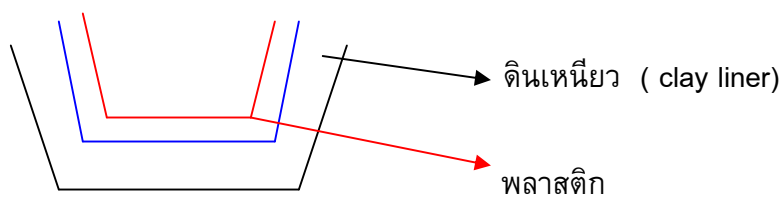
ในส่วนของ การนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์พบว่ามีประมาณร้อยละ 16 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นหรือประมาณ 6,200 ตันต่อวัน โดยผ่านร้านรับซื้อของเก่าที่มีจำนวนกว่า 1,950 แห่งทั่วประเทศ ส่วนที่เหลือเป็นการนำกลับมาใช้ประโยชน์ผ่านกิจกรรมอื่นๆ เช่น การนำขยะมูลฝอยไปประดิษฐ์เป็นสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ และการนำขยะอินทรีย์มาทำปุ๋ยหมักและปุ๋ยน้ำชีวภาพ เป็นต้น

การจัดการขยะของกรุงเทพมหานครพบว่าสามารถจัดการเก็บรวบรวมขยะได้ดีขึ้นทำให้ปัญหาขยะตกค้างมีน้อยลง แต่อย่างไรก็ดียังพบปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกสุขลักษณะอยู่อีกมาก รวมถึงการดำเนินการส่วนใหญ่ที่ยังขาดความพร้อมในการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงข้อจำกัดด้านบุคลากร และงบประมาณที่ไม่เพียงพอ สถานที่กำจัดขยะบางแห่งพบว่าไม่สามารถกำจัดมูลฝอยได้ถูกสุขลักษณะตามที่ออกแบบไว้ จนกระทั่งได้รับการต่อต้านจากประชาชนจนไม่สามารถใช้พื้นที่ได้ ดังกรณีการร้องเรียนเรื่องการฝังกลบขยะในพื้นที่ราชาเทวะที่สำนักงานกรุงเทพมหานครว่าจ้างบริษัทไพโรจน์สมพงศ์ดำเนินการฝังกลบขยะ เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งชาวบ้านหมู่บ้านจามจุรีมีการร้องเรียนเรื่องกลิ่นเหม็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (สมัคร สุนทรเวช) ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเนื่องจากกลายเป็นความขัดแย้งเรื่องการเมืองท้องถิ่น ระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้งได้อนุญาตให้ดำเนินการฝังกลบทำให้อีกฝ่ายไม่พอใจ ถึงขนาดเกิดการฆาตกรรม ต่อมาได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองได้พิจารณาแล้วพบว่าแหล่งฝังกลบบริเวณดังกล่าวใกล้พื้นที่ชุมชนที่มีประชากรอาศัยหนาแน่น อีกทั้งบริเวณก่อสร้างขัดต่อพื้นที่ผังเมือง ศาลจึงได้มีคำสั่งให้ระงับการฝัง

การดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดได้เดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ บ่อหมูบ้านจามจรีที่มีร่องเรียนเรื่องกลิ่น และตกลงทำสัญญากับชาวบ้านว่าจะไม่มีการฝังกลบแบบ สดและนำแผ่นพลาสติกมาห่อเพื่อกำจัดกลิ่นก่อนนำไปฝังกลบ รวมถึงร่วมมือกับชาวบ้านดำเนินการ แก้ปัญหาตามมาตรการต่างๆ มาตรการระยะสั้น เช่น หยุดกิจกรรมที่บ่อฝังกลบในเวลา 15.00 น. เมื่อขยะมาถึงให้ดำเนินการฝังกลบทันที การฉีดเสปรย์สารชีวภาพเพื่อกำจัดกลิ่น ขยะที่ฝังไม่หมด ให้ปิดคลุมด้วยแผ่นพลาสติกปิดคลุมเพื่อมิให้มีกลิ่นรบกวน จัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียเพิ่มขึ้น เป็นต้น สำหรับมาตรการระยะยาว ปรับปรุงวิธีฝังกลบขยะโดยใช้วิธีอัดและห่อมูลฝอยด้วยแผ่นพลาสติก (wrapping) และย้ายไปดำเนินการฝังกลบที่ ต.ท่าถ่าน อ.พนมสารคาม ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ หยุดกิจกรรมฝังกลบที่ราชาเทวะ และดำเนินการฝังกลบโดยวิธีการอัดและห่อมูลฝอยด้วยแผ่น พลาสติกที่ ต.ท่าถ่าน อ.พนมสารคาม แทน โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน 2 ส่วน ดังนี้ คือ

1. รวบรวมขยะตามเขตต่างๆ มารวมไว้ที่สถานีขนถ่ายมูลฝอยอ่อนนุช ขนถ่ายโดยรถขนส่ง ติดบาร์โคดบอกรายละเอียดแหล่งที่มาของขยะ ทำการชั่งน้ำหนักขยะและส่งข้อมูลไปยังสำนักงาน กรุงเทพมหานคร จากนั้นคัดแยกขยะ recycle ได้แก่ ไม้ แก้ว กระดาษ พลาสติก เพื่อนำกลับไปใช้ ประโยชน์ ส่วนขยะอินทรีย์ ดำเนินการส่งไปโรงทำอินทรีย์วัตถุและพัฒนาไปใช้ในการผลิต gas LNG (Liquid methane) เพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้วนำเข้าสู่เครื่องอัด เป็นก้อนสี่เหลี่ยมและพันด้วยลวด จากนั้นเข้าสู่เครื่องห่อมูลฝอยด้วยพลาสติก LLPE (Linear Low Density Polyethylene) ซึ่งมีความหนา 0.025 ซม. นำก้อนมูลฝอยที่ห่อเรียบร้อยแล้วเจาะพลาสติก ให้เป็นรูเพื่อให้ น้ำเสียไหลออก และนำขึ้นรถบรรทุกที่มีถังเก็บน้ำเสียใต้กระบะ เพื่อส่งต่อไปยัง สถานที่ฝังกลบ

2.การฝังกลบ ณ สถานที่ฝังกลบ (land fill) ต.ท่าถ่าน อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา ระยะทางห่างจากสถานีขนถ่ายมูลฝอยอ่อนนุช 90 กม. มีพื้นที่ประมาณ 300 ไร่ เดิมเป็นพื้นที่ลิกชัน มีน้ำฝนขังจึงได้ดำเนินการสูบน้ำออก และขุดให้เป็นชั้น 6 ชั้น ชั้นละ 6 เมตร จากนั้นปรับดินให้มีค่า การซึมได้ของน้ำ 1×10^{-7} โดยใช้ดินเหนียว(ภาพที่ 5.1) ปูรองด้วยแผ่นพลาสติก (HDPE LINER) เป็นแผ่นและเชื่อมให้ติดกันเพื่อกันรั้วซึม ขุดรอบบ่อเป็นร่องเพื่อรับน้ำชะมูลฝอยไปยังท่อรวบรวม ภายในท่อเจาะเป็นรูพรู้นเพื่อให้มีการระบายน้ำ ส่วนด้านล่างของท่อจะปูด้วยกรวดเพื่อไม่ให้ท่อตัน และหุ้มด้วยแผ่นจีโอเทคไทต์เพื่อใช้กรองทำพื้นที่ให้มีความลาดเอียงเพื่อให้ น้ำชะมูลฝอยมารวมรวม ที่ท่อรวบรวม จากนั้นน้ำชะเหล่านี้จะถูกส่งไปยังระบบบำบัดน้ำชะมูลฝอยซึ่งมีทั้งหมด 6 บ่อ



ภาพที่ 5.1 ภาพจำลองบ่อฝังกลบ

การดำเนินการในแหล่งฝังกลบดังกล่าวมีเงื่อนไขก่อนการทำสัญญาว่าจ้างระหว่าง กรุงเทพมหานครกับบริษัทไพโรจน์สมพงษ์ มีรายละเอียด ดังนี้

- 1) ใช้เป็นที่ฝังกลบเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยต้องมีความเหมาะสมตามข้อกำหนดของกรมควบคุมมลพิษ และไม่อยู่ใกล้แหล่งพื้นที่ชุมชน
- 2) ภายในพื้นที่ฝังกลบมีการก่อสร้างระบบต่างๆ ทั้งสาธารณูปโภค การอำนวยความสะดวกต่างๆ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบแก๊สชีวภาพ (bio gas) เพื่อใช้ประโยชน์ด้านพลังงาน (ขณะนี้ที่ราชวเทวะได้นำ bio gas ไปใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวงได้ถึง 1000 kW)
- 3) บริเวณบ่อฝังกลบจะมีพื้นที่ถนนอยู่รอบๆ (ถนน ต้นไม้) และมีการขุดร่องไว้เพื่อให้น้ำฝนไม่ให้ไหลเข้าไปท่วมบ่อ
- 4) ก่อนดำเนินการฝังกลบรายวัน ขยะมูลฝอยห่อพลาสติกที่มาจากสถานีขนถ่ายอ่อนนุช จะเจาะพลาสติกให้เป็นรูเพื่อระบายน้ำและเพิ่มพื้นที่ฝังให้มากขึ้น จากนั้นนำไปวางในหลุมแล้วปิดด้วยวัสดุกลบทับรายวัน
- 5) มีการฉีดสารชีวภาพ (Bioextracts) เพื่อฆ่าหนอนและกำจัดกลิ่น
- 6) เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2548 ขณะนี้เริ่มดำเนินการฝังกลบไปบ้างแล้วใน phase 1,2 ซึ่งพื้นที่ทั้งหมดมีระยะเวลาที่ใช้ในการฝังกลบทั้งหมดประมาณ 7,463 วัน
- 7) ในขั้นตอนสุดท้ายเมื่อดำเนินการฝังกลบเสร็จสิ้นแล้ว จะมีการปิดทับอีกครั้งโดยใช้พลาสติก ที่เป็นรู และปลูกหญ้าคลุม

ในส่วนของระบบการ monitor ภายในแหล่งฝังกลบ มีการจัดทำระบบกำจัดของเสีย 2 ระบบ คือ **หนึ่ง** ระบบน้ำชะมูลฝอย โดยที่น้ำชะมูลฝอยจะไหลมารวมกันที่ท่อรวบรวมเพื่อส่งไปยังบ่อบำบัดน้ำชะมูลฝอยซึ่งมีทั้งหมด 6 บ่อ และมีการนำน้ำจากบ่อตรวจสอบคุณภาพน้ำไปตรวจอย่างสม่ำเสมอ โดยจ้างบริษัทเอกชนในการ certified และมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ **สอง** ระบบกำจัดก๊าซจากมูลฝอย โดยรวบรวมก๊าซเก็บไว้ในท่อรวบรวม เพื่อควบคุมกลิ่น ลดปัญหาก๊าซเรือนกระจก และนำก๊าซจากมูลฝอยเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าใช้ในโครงการ และนำไปใช้ประโยชน์ในด้านพลังงานอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีการฉีดน้ำยาชีวภาพ (EM) เพื่อกำจัดหนอน และกลิ่นรบกวน

มาตรการการป้องกัน นอกเหนือจากการให้บริษัทปฏิบัติตามข้อตกลงในการว่าจ้างแล้ว ยังมี การกำหนดการวางเงินประกัน โดยระบุในสัญญาว่าบริษัทจะต้องฝากเงินไว้ 20 ล้านบาทเพื่อเป็นเงินประกันในกรณีที่หากเกิดปัญหาขึ้นแล้วบริษัทไม่ดำเนินการแก้ไข กรุงเทพมหานครสามารถถอนเงินมาใช้ในการจัดการปัญหาเองได้ โดยที่เงินประกันนี้มี 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ส่วนประกันตามสัญญาร้อยละ 5 ประมาณ 150 ล้านบาท ในส่วนนี้กรุงเทพมหานครจะมีการเตือนทางบริษัทหากไม่มีการปฏิบัติตามจะยึดสัญญาและทำการประมูลใหม่ และส่วนที่สอง เงินประกัน 20 ล้านบาท สามารถนำมาใช้ได้เลยในกรณีที่มีการกระทำบางอย่างขัดต่อกฎหมาย เช่น การลักลอบแอบนำขยะไปทิ้ง

¹ ทางททท. เป็นผู้ดำเนินการและตรวจสอบเองทั้งหมด

ตามสถานที่ต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครได้ตกลงทำสัญญากับบริษัทไว้ให้ต่อสัญญาไปอีก 5 ปีหลังจากหมดสัญญาเพื่อดูแลหลังจากงานเสร็จสิ้น ซึ่งภายในระยะเวลาที่เงินประกัน 20 ล้านบาทยังมีผลบังคับใช้หากบริษัทไม่ได้ปฏิบัติตาม TOR

ผลกระทบที่เกิดขึ้น อาจจะมีปัญหาเรื่องกลิ่น แต่น้อยกว่าที่ราชาเทวะเนื่องจากมีการใช้พลาสติกคลุมขยะอยู่ตลอดก่อนจะนำขยะไปฝังกลบในหลุม แต่หากไม่มีระบบการตรวจสอบที่ดีอาจเกิดปัญหาการปนเปื้อนในน้ำใต้ดินได้ และเนื่องจากระบบเพิ่งเปิดใช้เมื่อปีพ.ศ. 2548 ทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่าการปนเปื้อนน้ำใต้ดินหรือไม่เนื่องจากยังเป็นหลุมฝังกลบที่ยังใหม่มากและไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลเข้าไปตรวจสอบอย่างเป็นทางการ และไม่มีเปิดเผยข้อมูล

5.2 การวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.2.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านสถาบัน / องค์กร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจบริหารจัดการกิจการภายในได้ด้วยตนเอง มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ในส่วนของการจัดการขยะชุมชนของกทม. ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กทม.ได้เผชิญกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะที่มีเฉลี่ยถึงปีละ 3,054,724.11 ตัน² โดยที่ กทม. มีพื้นที่จำกัดไม่สามารถจัดหาพื้นที่ในการฝังกลบขยะในเขตพื้นที่ของ กทม. เองได้ จึงได้มีการว่าจ้างให้บริษัทเอกชนนำไปฝังกลบยังพื้นที่อื่น ซึ่งหนึ่งในพื้นที่นั้น คือ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา หน่วยงานของกทม. ที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชน คือ สำนักรักษาความสะอาด ซึ่งปัจจุบันสำหรับการดำเนินการจัดการฝังกลบขยะ ณ บริเวณแหล่งฝังกลบขยะ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรานั้น กทม. ได้มอบหมายให้บริษัทไฟโรจน์สมพงษ์เป็นผู้ดำเนินการ โดยทาง กทม. ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินการ ทั้งนี้ โดยกรอบของกฎหมายจะต้องมีการตรวจสอบคุณภาพแหล่งน้ำของบริเวณหลุมฝังกลบขยะนี้ และจะต้องมีการติดตามรายงานผลกระทบต่อกรมควบคุมมลพิษอย่างสม่ำเสมอ แต่ในความเป็นจริง ไม่ปรากฏว่ามีการรายงานผลการดำเนินงานต่อกรมควบคุมมลพิษแต่อย่างใด การดำเนินการทั้งหมด กทม. ทำฝ่ายเดียว

ในกรณีนี้เห็นได้ว่า การดำเนินการในการดูแลด้านพื้นที่ฝังกลบขยะชุมชน ซึ่งถือเป็นแหล่งที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากอาจมีการลักลอบนำของเสียอันตรายมาทิ้งร่วมกับขยะชุมชน ทำให้เกิดการปนเปื้อน ยังขาดระบบการตรวจสอบที่มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน แม้ในทางกฎหมายจะมีการกำหนดไว้ชัดเจน แต่ก็ยังขาดการปฏิบัติหรือบังคับใช้ให้เป็นไปตามข้อกำหนดเหล่านั้น แม้ว่า กทม. จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในเชิงงบประมาณที่จะสามารถมีรายได้เพียงพอในการดำเนินการ และมีบุคลากรด้านเทคนิค แต่ก็ยังขาดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบ และยังไม่มีการเตรียมการสำหรับการป้องกันและฟื้นฟูความเสียหายจาก

² ข้อมูลการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานครปี พ.ศ.2548 โดย กองวิชาการและแผนงาน สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร

การปนเปื้อนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต แม้จะมีหลักประกันในด้านงบประมาณไว้ แต่มาตรการทางเทคนิค ยังไม่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม จากการศึกษาในเบื้องต้นของกรณีนี้ มีข้อสังเกตในเชิงสถาบันและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลป้องกันปัญหาการปนเปื้อนของดินและน้ำใต้ดินสำหรับแหล่งฝังกลบขยะชุมชน คือ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับเรื่องดังกล่าว ทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากร ความรู้ความสามารถทางเทคนิค

5.2.2 การวิเคราะห์ปัญหาด้านเศรษฐศาสตร์

ปัญหาสำคัญของแหล่งฝังกลบขยะชุมชนของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ปัญหาปริมาณขยะมีจำนวนมากขึ้น และการขาดการคัดแยกขยะที่ถูกวิธี ในส่วนของแหล่งฝังกลบของ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรานั้นยังมีปัญหาในเรื่องของวิธีการฝังกลบอีกด้วย ปัจจุบันใช้วิธีอัดและห่อมูลฝอยด้วยพลาสติก แม้ว่าทางกรุงเทพมหานครจะมีการตรวจสอบน้ำใต้ดินอยู่เสมอมาแต่การขุดดินเพื่อทำหลุมฝังกลบขยะขุดลงไปลึกมาก คาดว่าน่าจะมีการซึมของน้ำใต้ดินในระยะยาว นอกจากนั้น การห่อมูลฝอยด้วยพลาสติกนั้น มีความเป็นไปได้ที่ขยะเหล่านี้จะอยู่ได้หลายปีโดยไม่ได้มีการย่อยสลาย

ต่อปัญหาดังกล่าวนั้น มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสามารถเข้ามาสนับสนุนการป้องกันและฟื้นฟูความเสียหายจากการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน ตัวอย่างเช่น ในการแก้ปัญหาทางการเงินเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน อาจจะใช้เครื่องมือประเภท Performance Bond โดยให้แหล่งฝังกลบขยะชุมชน และ/หรือบริษัทที่เกี่ยวข้องต้องวางเงินมัดจำไว้จำนวนหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันไว้ใช้ในกรณีที่เกิดการปนเปื้อนขึ้นและชี้ชัดได้ว่ามีสาเหตุมาจากแหล่งฝังกลบขยะนั้นจริง ทั้งนี้ตามหลักการของ Performance Bond จะอยู่บนพื้นฐานของหลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย ดังนั้นหากมูลค่าของความเสียหายจากการปนเปื้อนที่เกิดขึ้นมากกว่ามูลค่าของเงินมัดจำที่วางไว้ ผู้ก่อมลพิษนั้นก็ต้องแบกภาระในส่วนต่างนั้นด้วยในการป้องกันการปนเปื้อนของแหล่งฝังกลบขยะชุมชนนั้น เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่กำจัดขยะหรือฝังกลบขยะมีจำกัด ในระยะยาวการลดปริมาณขยะในแต่ละวันเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวด มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จะเข้ามาช่วยได้ เช่น การเก็บภาษีบรรจุกัมภ์ การใช้ระบบมัดจำคืนเงิน การสนับสนุนการแพร่หลายของระบบรีไซเคิล เป็นต้น

5.2.3 การวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมาย

ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ขณะเดียวกันการให้บริการเก็บขนและการจัดการขยะมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง โดยเฉพาะเทศบาลขนาดเล็กและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีขยะมูลฝอยตกค้างอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ โดยไม่ได้รับการจัดการก่อให้เกิดปัญหาการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมและมีความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน นอกจากนี้ การนำขยะมูลฝอยประเภทขยะอินทรีย์และขยะรีไซเคิลที่มีศักยภาพในการนำกลับมาใช้ประโยชน์ยังคงมีอยู่น้อย เพราะขยะมูลฝอยส่วนใหญ่จะถูกทิ้งรวมกันทำให้เกิดการปนเปื้อนและสกปรกจนไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้หรือได้แต่มีคุณภาพต่ำ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาด

สะอาดค่อนข้างสูง สำหรับปัญหาหลักที่ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสรุปได้ดังนี้

1) ขาดแผนการจัดการขยะมูลฝอยโดยภาพรวมของประเทศที่สามารถนำมาใช้เป็นกรอบปฏิบัติในการดำเนินงานระยะยาว และแผนการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาจะเน้นการแก้ไขปัญหาโดยแยกพิจารณาตามเขตพื้นที่การปกครอง การดำเนินงานส่วนใหญ่มักเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือในลักษณะต่างคนต่างทำ

2) การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการจัดการที่ปลายเหตุ โดยขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและครบวงจรตั้งแต่การรวบรวม คัดแยก เก็บขน ขนส่งและกำจัด เนื่องจากท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เครื่องจักรอุปกรณ์และบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในการดูแลและรักษาระบบตลอดจนการจัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการขยะมูลฝอยบางขั้นตอนยังขาดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น ขาดกลไกการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ ขาดกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับสถานที่บำบัดและกำจัดขยะมูลฝอยและขาดการควบคุมการขนส่งขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดไปยังสถานที่กำจัดเป็นต้น

4) ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการขยะมูลฝอยโดยไม่เป็นไปตามหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle)” ส่งผลกระทบต่องบประมาณสำหรับการดำเนินงานที่มีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเก็บค่าบริการในการจัดการขยะมูลฝอยได้ประมาณร้อยละ 20 ของค่าดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถจัดการฝังกลบขยะมูลฝอยได้ตามหลักสุขาภิบาล นอกจากนี้ ยังขาดการเรียกเก็บค่ากำจัดขยะมูลฝอยที่อยู่ในรูปของผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดภาระต่อการกำจัดขยะมูลฝอยดังกล่าวในประเทศเพิ่มขึ้น

5) ที่ผ่านมามีความร่วมมือจากประชาชนในการคัดแยกขยะมูลฝอย และปรับค่านิยมในการอุปโภคบริโภคยังมีน้อย เนื่องจากขาดการรณรงค์และประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องให้ประชาชนในทุกภาคส่วนมีความเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ ทั้งการลดปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยให้น้อยลงและประชาชนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการดำเนินงานของสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยจึงเกิดการต่อต้านคัดค้านสถานที่จัดการขยะมูลฝอยที่อยู่ใกล้เคียง

6) มีข้อจำกัดด้านการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

7) ของเสียอันตรายจากชุมชนยังคงถูกนำไปกำจัดร่วมกับขยะมูลฝอยทั่วไปและในส่วนของนำของเสียอันตรายจากชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์ก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลายเพราะเทคโนโลยีดังกล่าวยังคงมีราคาสูงและขาดการสนับสนุนจากองค์กรภาครัฐ

5.2.4 ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา

แนวทางจัดการขยะมูลฝอยมีแนวคิดหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพและให้เกิดการบูรณาการของการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะรูปแบบต่างกันและต่างคนต่างทำ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ท้องถิ่นไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมและขาดผู้ควบคุมดูแลระบบที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน จึงเกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและนำมาซึ่งเหตุเดือดร้อนรำคาญและการร้องเรียน ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพและให้เกิดการบูรณาการของการจัดการขยะมูลฝอย จะมุ่งเน้นให้มีการนำขยะมูลฝอยที่มีศักยภาพกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องนำไปบำบัดและกำจัดให้น้อยที่สุด พร้อมทั้งให้มีศูนย์จัดการขยะมูลฝอย (รวมถึงของเสียอันตรายจากชุมชนและมูลฝอยติดเชื้อ) โดยมุ่งเน้นการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cluster) มีการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมหรือเทคโนโลยีที่เป็นทางเลือกมาตรฐานในการสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่เน้นการเปลี่ยนแปลงของเสียให้เกิดเป็นพลังงานโดยคำนึงถึงขนาดของปริมาณขยะมูลฝอยและขนาดของกลุ่มพื้นที่ (ขนาดเล็ก กลาง หรือใหญ่) ส่งเสริมธุรกิจรีไซเคิล หรือการแปรรูปใช้ใหม่ สร้างจิตสำนึกการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1) ทุกครัวเรือมีการคัดแยกขยะมูลฝอย ได้แก่ ขยะรีไซเคิล ขยะอินทรีย์ ขยะพิษ และขยะอื่นๆ โดยขยะรีไซเคิลจะถูกขายธุรกิจรีไซเคิลและส่งต่อไปยังโรงงานแปรรูปกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ขยะอินทรีย์นำไปทำปุ๋ยชีวภาพหรือนำไปแปรรูปเป็นพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้า ส่วนขยะพิษให้รวบรวมและนำไปบำบัดและกำจัดอย่างถูกต้องยังสถานที่ที่มีอยู่แล้วหรือสร้างใหม่

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีระบบคัดแยกและรวบรวมขยะมูลฝอยแบบแยกประเภทและสนับสนุนให้ทุกชุมชนมีการใช้สินค้าที่มีส่วนประกอบจากวัสดุรีไซเคิลและวัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐจะเป็นหน่วยงานตัวอย่าง รวมทั้งสนับสนุนการนำปุ๋ยอินทรีย์จากขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์

3) ให้มีการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cluster) เพื่อสร้างศูนย์บริหารจัดการขยะมูลฝอยแบบผสมผสานโดยเน้นการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ในรูปของปุ๋ยและการผลิตพลังงานทดแทนหรือเทคโนโลยีที่เหมาะสม ทั้งนี้ การรวมกลุ่มอาจแบ่งเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องอยู่ในเขตการปกครองเดียวกันโดยพิจารณาจากปริมาณขยะมูลฝอยระยะทางการขนส่งและเทคโนโลยีที่ใช้ ซึ่งอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบกำจัดขยะมูลฝอยอยู่แล้วดำเนินการปรับปรุงระบบให้สามารถกำจัดขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถรองรับขยะมูลฝอยจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงได้

4) พิจารณาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cluster) โดยพิจารณาจากการนำขยะมูลฝอยที่มีศักยภาพการนำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวทางการผสมผสานเทคโนโลยี การลงทุนการใช้ที่ดิน การดำเนินงานและการบำรุงรักษา ความคุ้มค่าในการผลิตพลังงาน ปริมาณขยะมูลฝอยและขนาดของกลุ่มพื้นที่ เพื่อให้

สอดคล้องกับการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแบบมาตรฐานของเทคโนโลยีที่เหมาะสม

5) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตรายจากชุมชนและมูลฝอยติดเชื้อและให้มีระบบการอนุญาตและควบคุมการก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนการติดตามตรวจสอบสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

6) กำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอยจากการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cluster) โดยพิจารณาจากเทคโนโลยีที่เลือกใช้ ระยะทางการขนส่ง การนำของเสียมาแปรรูปเป็นพลังงาน และจำนวนประชากรเพื่อให้ได้ค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการและเป็นธรรมต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ให้บริการ

7) ในประเด็นการฟื้นฟู ควรจะมีการสำรวจทั่วประเทศเกี่ยวกับความรุนแรงของปัญหา นอกจากนี้ในส่วนของการวางเงินล่วงหน้าเพื่อคุ้มครองความเสียหายอีก 20 ปี เป็นเรื่องที่น่าพิจารณานำไปปรับใช้ในกรณีอื่นๆ และในส่วนมาตรการในการป้องกันนั้น ควรมีการเปิดเผยข้อมูลการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่านี้ และทุกๆ คนควรเข้าถึงข้อมูลได้