

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของปัญหา

การรักษาความสะอาดเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้เร่งรัดดำเนินการโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองและการดำเนินมาตรการในการจัดเก็บขยะมูลฝอย เนื่องจาก ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร ต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายด้าน และปัญหาหนึ่งซึ่งกำลังรอการแก้ไขอย่างรีบด่วน ก็คือ ปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของปริมาณมูลฝอย จากสถิติปี 2529 มีปริมาณมูลฝอยที่เก็บขนได้ เฉลี่ยวันละ 3,782.64 ตัน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เกือบทุกปี โดยเฉพาะปี 2539 กรุงเทพมหานครมีปริมาณมูลฝอยเฉลี่ยถึงวันละ 8000.86 ตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2538 ปริมาณ 1,367.15 ตันต่อวัน หรือร้อยละ 20.6

เมื่อเปรียบเทียบปริมาณมูลฝอยที่เก็บขนได้ในกรุงเทพมหานครกับปริมาณมูลฝอยคาดประมาณของผู้เชี่ยวชาญจาก JICA พบว่าในปี 2539 มูลฝอยของกรุงเทพมหานครมีปริมาณมากกว่าที่คาดประมาณไว้โดยเฉลี่ยวันละ 460 ตัน หรือร้อยละ 6.1 และในปีจากข้อมูลปี 2540 ก็พบว่ามีสภาพเช่นเดียวกัน

การเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ สำนักรักษาความสะอาด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด การกำจัดมูลฝอย และสำนักงานเขตที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน 50 เขต มีหน้าที่และรับผิดชอบในด้านการกวาดถนนและเก็บขนมูลฝอย โดยฝ่ายรักษาความสะอาดของสำนักงานเขต มีหน้าที่กวาดถนนด้วยแรงงานคน เก็บขนมูลฝอยจากอาคาร บ้านเรือน ตลาด สถานที่ประกอบการค้า โรงงานอุตสาหกรรม และมูลฝอยที่ตกค้างตามที่สาธารณะที่อยู่ในพื้นที่ของเขตทั้งหมด แล้วนำไปทำลายตามสถานที่ซึ่งทางสำนักรักษาความสะอาดเป็นผู้กำหนดไว้

ในด้านกำลังและประสิทธิภาพในการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร พบว่า ในปี 2529 มีลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาด จำนวน 4,458 คน ซึ่งประกอบไปด้วย พนักงานกวาด จำนวน 2,192 คน พนักงานเก็บขยะมูลฝอย จำนวน 1,766 คน และ พนักงานขับรถเก็บขยะมูลฝอย จำนวน 500 คน สามารถเก็บขยะมูลฝอยใน กรุงเทพมหานครได้วันละเฉลี่ย 3,782.64 ตัน/วัน และจากการศึกษากำลังและความสามารถในการเก็บขยะของกรุงเทพมหานคร ในปี 2537 มีพนักงานกวาด จำนวน 4,359 คน พนักงานเก็บขยะมูลฝอย จำนวน 4,523 คน และ พนักงานขับรถเก็บขยะมูลฝอย จำนวน 1,302 คน ซึ่งสามารถเก็บขยะได้ 1,763 เที่ยว และ ปริมาณขยะที่เก็บได้วันละประมาณ 6,800 ตัน/วัน เห็นได้ว่า มีประสิทธิภาพสูงขึ้นถึง 2 เท่า แต่ก็ยังไม่ทันกับปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 1-1 จำนวนพนักงานรักษาความสะอาด เปรียบเทียบกับ ปริมาณขยะที่เก็บขนได้ ปี 2529 - 2540

ปี	พนักงานรักษาความสะอาด			รวม	ปริมาณขยะเฉลี่ย ที่เก็บขนได้ (ตัน/วัน)	อัตราเพิ่ม/ลดเมื่อเทียบกับปีถัดไป
	พนักงานกวาด	พนักงานเก็บขยะมูลฝอย	พนักงานขับรถเก็บขน			
2529	2,192	1,766	500	4,458	3,782.64	-
2530	*	*	*	5,304	4,190.09	10.8
2531	2,906	2,035	597	5,538	4,224.85	0.8
2532	3,192	2,187	620	5,999	4,597.70	8.8
2533	3,711	2,522	741	6,974	5,044.80	9.7
2534	4,081	3,779	*	7,860	4,706.03	-6.7
2535	5,028	4,338	1,235	10,651	5,372.17	14.2
2536	4,554	4,489	1,287	10,330	6,015.65	12.0
2537	4,359	4,523	1,302	10,084	6,798.28	13.0
2538	4,588	4,880	1,429	10,891	7,191.85	-2.4
2539	5,216	5,160	1,685	12,061	8,000.86	20.6
2540	5,800	5,480	1,836	13,116	8,000.80	7.8

ที่มา : สถิติรายงานประจำปี 2529 - 2540 กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ * ปี 2530 ไม่มีรายงานการสำรวจ

ที่มาของปัญหาการวิจัยนี้เกิดจาก กรุงเทพมหานครได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาบุคลากรของสำนักรักษาความสะอาด ที่มีรายได้น้อยและมีปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมส่งผลถึงค่าครองชีพ ปัญหาการจราจร และการเดินทางไปปฏิบัติราชการของข้าราชการและลูกจ้าง ที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำรงชีพของผู้มีรายได้น้อย ที่ไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพซึ่งสูงขึ้นเรื่อยๆ ที่ดินและที่พักอาศัยมีราคาแพงเกินกำลังที่ข้าราชการและลูกจ้างจะสามารถซื้อหาได้ ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักรักษาความสะอาดจำนวนมาก ไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเองหรือมีที่พักอาศัยอยู่ห่างไกลที่ทำงาน ทำให้ไม่สะดวกในการเดินทาง ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการ และเห็นว่าการพัฒนาบุคลากรให้มีที่อยู่อาศัยจะช่วยเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการและลูกจ้างผู้มีรายได้น้อย มีผลให้การปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น อันจะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดของหน่วยงาน

กรุงเทพมหานครจึงมีแผนที่จะพัฒนาพื้นที่บริเวณโรงงานกำจัดมูลฝอยที่มีอยู่ 3 แห่ง ได้แก่ โรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช โรงงานกำจัดมูลฝอยหนองแขม และสถานีขนถ่ายมูลฝอยท่าแร่ พัฒนาเป็นสวัสดิการที่พำนักอาศัยเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระด้านที่พำนักอาศัยและเวลาในการเดินทาง นับเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจอันสำคัญยิ่ง ซึ่งจะอำนวยความสะดวกแก่ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักรักษาความสะอาดทั้ง 3 แห่ง ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และช่วยให้การปฏิบัติการกิจการงานมีความคล่องตัว สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครด้านการพัฒนาบุคลากร ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 อย่างต่อเนื่อง (พ.ศ. 2535 - 2539 และ พ.ศ. 2540 - 2544)

เพื่อที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะสวัสดิการให้กับลูกจ้างของสำนักรักษาความสะอาดที่มีความน่าสนใจในลักษณะที่เป็นของคนจนในเขตเมือง จากสภาพพื้นฐานของการดำรงชีวิตในปัจจุบัน 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่อยู่อาศัยมีลักษณะที่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา อรุณี บุญประเสริฐ (2529) และ ศิริพร กิตติมานนท์ (2530) ได้ศึกษาถึงขวัญและกำลังใจ ภูมิหลัง ตลอดจนความคิดเห็นในการทำงานและความ

ต้องการในสวัสดิการของคนงานกวาดขยะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยพบว่า ในภาพรวมแล้วลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาดมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลางและให้ความสำคัญกับความต้องการสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยสูงสุด

ดังนั้นในการศึกษาถึงเรื่อง "ลักษณะที่อยู่อาศัยของลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร" นี้ เป็นการศึกษาถึงอีกรูปแบบหนึ่งของพฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้น้อย โดยใช้พื้นฐานและความแตกต่างในการประกอบอาชีพของลูกจ้างในสังกัดสำนักรักษาความสะอาดกรุงเทพมหานคร ในกลุ่มประชากรที่ใช้ศึกษาวิจัยมีความน่าสนใจในการศึกษาทั้งในเรื่องลักษณะงานของกลุ่ม ซึ่งประกอบไปด้วย พนักงานกวาด พนักงานเก็บขนมูลฝอย และพนักงานขับรถขนมูลฝอยซึ่งสังกัดสำนักรักษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร และลักษณะการจ้างงานที่เป็นทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ที่ปฏิบัติงานกระจายอยู่ตามสำนักงานเขตทั้ง 50 เขต โดยจัดกลุ่มเป็น เขตชั้นใน ชั้นกลางและชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร

ประเด็นสำคัญที่ศึกษาคือ

- ก. ลักษณะที่อยู่อาศัยของลูกจ้างรักษาความสะอาดในลักษณะของผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง
- ข. สภาพที่อยู่อาศัยปัจจุบันและพฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยของลูกจ้างรักษาความสะอาดในลักษณะต่างอันมีผลมาจากลักษณะงาน การจ้างงานและแหล่งงานในเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

ลักษณะของการศึกษาความแตกต่างของพฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยตามลักษณะของอาชีพด้านหน้าที่การงาน ลักษณะการจ้างงาน และแหล่งงานในเขตต่างๆ ของลูกจ้างรักษาความสะอาดดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สามารถอธิบายได้ถึงสภาพที่อยู่อาศัยในปัจจุบันที่เกิดจากสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และยังคงศึกษาถึงพฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยของคนกลุ่มนี้ ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อพฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยปัจจุบันในลักษณะของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะเป็นการเสนอแนะแนว

ทางต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในรูปของสวัสดิการในลักษณะอาคารสงเคราะห์ ตามแผนการพัฒนาบุคลากรในด้านที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานคร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ

1. เพื่อศึกษาลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาดในลักษณะของคนงานที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง
2. เพื่อศึกษาลักษณะที่อยู่อาศัยปัจจุบันและความต้องการที่อยู่อาศัย จากลักษณะทางประชากรในด้านสถานภาพการจ้างงานของลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาดในเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนาสวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษานี้ มี 3 ประเด็นคือ

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากประชากรด้านลักษณะงานที่เป็นลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วย พนักงานกวาดถนน, พนักงานเก็บขนมูลฝอย และพนักงานขับรถขนมูลฝอย ซึ่งมีสถานภาพในการจ้างงานเป็นทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว
2. การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ศึกษาจากประชากรลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาดที่ทำงานอยู่ในสำนักงานเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร
3. ประเด็นที่ทำการศึกษาคือลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพที่อยู่อาศัยปัจจุบันและความต้องการที่อยู่อาศัย

1.4 ขั้นตอนการศึกษา

การวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ระดับของการวิจัยเป็นทั้งในเชิงทฤษฎีและปฐมภูมิขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ต้องการและแหล่งข้อมูล ได้แก่

ก. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับพนักงานรักษาความสะอาดจากการรวบรวมข้อมูลทฤษฎีจากหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักรักษาความสะอาด สำนักสวัสดิการสังคมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข. ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่อยู่อาศัยของพนักงานรักษาความสะอาดเบื้องต้นจากสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการจากพนักงานรักษาความสะอาดและหัวหน้างาน

2. การวิจัยในภาคสนาม (Field Survey) โดยเครื่องมือที่ใช้คือ แบบสอบถาม โดยข้อมูลที่ใช้ ได้แก่ ข้อมูลทางประชากร ได้แก่ ลักษณะทางประชากร : เพศ วัย สถานภาพการสมรส และข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกในครัวเรือน ข้อมูลทางสภาพเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ข้อมูลเรื่องรายได้ การงาน อาชีพ การใช้ชีวิตการทำงาน ข้อมูลด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพที่อยู่อาศัยปัจจุบันและปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยของลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาด

3 การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามเรียบร้อยแล้ว และนำข้อมูลที่ได้รับมาประมวลผลโดยการลงรหัสของข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้โปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ SPSS For window version 6.0 มาช่วยในการวิเคราะห์ผลของงานวิจัย

1.5 คำนิยามศัพท์ (Keyword)

พฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัย

หมายถึง พฤติกรรมเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยต่างๆ เช่น ลักษณะของที่อยู่อาศัย, ลักษณะการครอบครองที่อยู่อาศัย, ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งพฤติกรรมในเรื่องที่อยู่อาศัยมีลักษณะความแตกต่างกันตามลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของบุคคลผู้นั้น

ลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาด

หมายถึง บุคลากรของสำนักรักษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองในที่นี้หมายถึง พนักงานกวาดถนน พนักงานเก็บขยะมูลฝอย และพนักงานขับรถเก็บขยะมูลฝอย ซึ่งมีสถานภาพเป็นทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ทำงานอยู่ตามเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร

สวัสดิการที่อยู่อาศัย

หมายถึง อาคารสงเคราะห์หรือที่อยู่อาศัยที่หน่วยงานต้นสังกัดได้จัดเตรียมไว้ให้พนักงานในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร

หมายถึง เมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ การปกครอง การศึกษา การสาธารณสุข สังคม ตลอดจนวัฒนธรรมมีพื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร โดยมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 50 เขต

กรุงเทพมหานคร

หมายถึง หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

1.6 ข้อจำกัดของการศึกษา

ข้อจำกัดในการศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาถึงลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาเห็นว่าเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและมีปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย ในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรักษาความสะอาดในเขตต่างๆ ที่ศึกษาในการช่วยเก็บรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ ความสามารถในการตอบแบบสอบถาม ผู้ตอบแบบสอบถามจึงจำกัดอยู่ที่อ่านออกและเขียนได้ของผู้ตอบ แต่ส่วนหนึ่งของแบบสอบถามผู้วิจัยได้สัมภาษณ์จากแบบสอบถามด้วยตนเอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลในเรื่องสภาพที่อยู่อาศัยและความต้องการที่อยู่อาศัยจากลักษณะการทำงานของลูกจ้างสำนักรักษาความสะอาดในกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับลูกจ้างรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร