



การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

โดย

นางน้ำเพชร ฉันทะวิบูลย์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)  
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

โดย

นางน้ำเพชร ฉันทะวิบูลย์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)  
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

FACTORS AFFECTING RESULTS OF THE BANGKOK METROPOLITAN  
ADMINISTRATION'S WASTE MANAGEMENT POLICY

BY

MRS. NAMPETCH CHUNTAVIBOON



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE  
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)  
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางน้ำเพชร ฉันทะวิบูลย์

เรื่อง

การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวช)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของ กรุงเทพมหานคร
ชื่อผู้เขียน	นางน้ำเพชร ฉันทะวิบูลย์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย และเพื่อนำเสนอข้อเสนอนโยบาย โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ทำการศึกษากลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารและข้าราชการของกรุงเทพมหานครใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระ การถ่ายทอดนโยบาย การนำนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการ ซึ่งได้แก่ แนวคิดผู้บริหาร บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน รูปแบบการบริหารจัดการ และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการ 2) กลุ่มประชาชน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในเขตที่เป็นกลุ่มตัวอย่างการศึกษาได้แก่ เขตดุสิตและเขตตลิ่งชัน

การศึกษาพบว่า การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานครจะถูกถ่ายทอดลงไปตามดำเนินการในพื้นที่เขตซึ่งมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ได้แก่ 1) แนวคิดผู้บริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน 2) ทศนคติของผู้ปฏิบัติงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และหน่วยงานภายนอก ซึ่งกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจ 3) การบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทั้งหน่วยงานภายในและภายนอก และการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกเพื่อมาเป็นเครือข่ายในการดำเนินนโยบาย 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน การรับรู้และมีส่วนร่วมในนโยบาย

ลดปริมาณขยะมูลฝอยมีผลมาจากการจัดกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่องในพื้นที่เพื่อสร้างการรับรู้ของประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการปรับทัศนคติในการทำงานของบุคลากรกรุงเทพมหานครให้รับเอาแนวคิดการจัดการปกครอง(Governance) ที่เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น

**คำสำคัญ :** การลดปริมาณมูลฝอย , การนำกลับมาใช้ใหม่ , สุขอนามัย



Independent Study Title	FACTORS AFFECTING RESULTS OF THE BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION'S WASTE MANAGEMENT POLICY
Author	Mrs. Nampetch Chuntaviboon
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Orathai Kokpol, Ph.D
Academic Years	2016

### ABSTRACT

Qualitative research was used to study factors affecting results of the Bangkok Metropolitan Administration's waste management policy, and policy recommendations provided. Samples were corporate executives, city officials, and residents of the Dusit and Taling Chun Districts, Bangkok. Data was collected by in-depth interviews. Executives and officials discussed such matters as policy transfer, reducing amounts of solid waste (RSW), how management is affected by executive ideas, roles and responsibilities of agencies, employee attitudes, management style, and operational resources. The general public provided data on public participation in the RSW policy in Bangkok.

Results were that RSW policy results were most affected by management ideas allowing resident participation; employee attitudes encouraging cooperation from individual, community and external agency participation; management valuing collaboration with internal and external agencies, with the latter becoming networks implementing policies; and organizing activities in the area to create public awareness

(4)

and inspire participation, in decreasing order of importance. These findings suggest that samples might be made further aware of the importance of participatory governance, allowing all sectors to become involved in policy implementation.

**Keywords:** Solid waste reduction, Recycling, Sanitation.





## กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณา และการชี้แนะที่เป็นประโยชน์จากคณะกรรมการสอบค้นคว้าอิสระทุกท่าน ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชชิตี ที่ให้ความกรุณาสละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และคอยให้คำปรึกษา ชี้แนะ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ ขอขอบพระคุณรองผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล (นายกอบชัย พงษ์เสริม) สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ผู้อำนวยการเขตตลิ่งชัน ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตดุสิต (นางศิริรัตน์ สังข์สุวรรณ) ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน (นางศิริพร ตันตวิณิชย์) หัวหน้าฝ่ายแผนงานและประเมินผล (นายภาณุวัฒน์ อ่อนเทศ) สำนักสิ่งแวดลอม หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาด และสวนสาธารณะเขตดุสิต หัวหน้างานเก็บขมูลฝอยเขตตลิ่งชันและเขตดุสิต ที่สละเวลาในการสัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ รวมไปถึงน้องๆ เจ้าหน้าที่ของเขตตลิ่งชันที่ติดต่อประสานงานเพื่อเข้าสัมภาษณ์ ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านและเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ นักศึกษาโครงการปริญญาโท สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รุ่นที่ 27 ในการให้มิตรภาพ ความรู้ ความเข้าใจ และคำแนะนำดี ๆ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือต่างๆ รวมไปถึงที่ข้อคิดและข้อเสนอแนะดีๆ และกำลังใจในการศึกษา ท้ายที่สุดขอขอบคุณครอบครัวที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจที่ดีมาโดยตลอด หากผลการศึกษานี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุงแก้ไขในการศึกษาครั้งต่อไป

นางน้ำเพชร ฉันทะวิบูลย์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามวิจัย	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา	5
1.5 ขอบเขตการศึกษา	7
1.5.1 ขอบเขตเชิงเนื้อหา	7
1.5.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่	7
1.6 รูปแบบวิธีการวิจัย	8
1.6.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา	9
1.6.2 วิธีการศึกษา	9
1.6.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	10
1.6.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	11
1.6.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	12
1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	12

บทที่ 2	วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	13
2.1	แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	13
2.2	แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	15
2.2.1	ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	15
2.2.2	ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	17
2.2.3	ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	19
2.3	ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำ	23
2.3.1	บทบาทการจัดการ	23
2.4	ความรู้เกี่ยวกับการบริหารปกครอง (Governance)	25
2.4.1	ความหมาย	25
2.4.2	ประเภทเครือข่าย	27
2.4.3	รูปแบบเครือข่าย	28
2.4.4	เครื่องมือทางนโยบาย	29
2.4.5	ทักษะที่จำเป็นในการทำงานแบบเครือข่าย	30
2.5	ความรู้เกี่ยวกับมูลฝอย	31
2.6	แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	34
2.7	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	37
บทที่ 3	นโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	40
3.1	เนื้อหาและการถ่ายทอดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	40
3.1.1	นโยบาย	40
3.1.1.1	เนื้อหาของนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	40
3.1.1.2	การถ่ายทอดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	42
3.2	ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	60
3.2.1	สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล	61
3.2.2	สำนักสิ่งแวดล้อม	61
3.2.3	สำนักงานเขต	61

บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	64
4.1 การถ่ายทอดนโยบายและความเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงาน	64
4.2 การบริหารจัดการนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขต	66
4.2.1 เขตดุสิต	66
4.2.1.1 สภาพทั่วไป	66
4.2.1.2 แนวคิดผู้บริหาร	69
4.2.1.3 บทบาทและหน้าที่	70
4.2.1.4 ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน	70
4.2.1.5 การบริหารจัดการ	71
4.2.1.6 ทรัพยากร	72
4.2.1.7 การมีส่วนร่วมของประชาชน	73
4.2.2 เขตตลิ่งชัน	74
4.2.2.1 สภาพทั่วไป	74
4.2.2.2 แนวคิดผู้บริหาร	75
4.2.2.3 บทบาทและหน้าที่	76
4.2.2.4 ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน	76
4.2.2.5 การบริหารจัดการ	77
4.2.2.6 ทรัพยากร	78
4.2.2.7 การมีส่วนร่วมของประชาชน	78
4.3 การศึกษาเปรียบเทียบ	80
4.4 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	83
4.4.1 แนวคิดผู้บริหาร	83
4.4.2 บทบาทและหน้าที่	83
4.4.3 ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน	84
4.4.4 การบริหารจัดการ	84
4.4.5 ทรัพยากร	85
4.4.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน	85

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	86
5.1 รูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	86
5.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้ประสบความสำเร็จ	87
5.2.1 แนวคิดผู้บริหาร	87
5.2.2 บทบาทและหน้าที่	87
5.2.3 ทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน	88
5.2.4 การบริหารจัดการ	88
5.2.5 ทรัพยากร	88
5.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน	88
5.3 ข้อเสนอแนะเพื่อประยุกต์ใช้	88
5.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต	89
รายการอ้างอิง	90
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	94
ภาคผนวก ข	98
ภาคผนวก ค	100
ประวัติผู้เขียน	102

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 ตารางแสดงปริมาณขยะที่ของกรุงเทพมหานครต้องจัดเก็บ	3
3.1 ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575)	44
3.2 ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575)	44
3.3 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปีระยะที่ 1 (พ.ศ.2556-2560)	47
3.4 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ.2559	49
3.5 ตารางแสดงภารกิจของสำนักสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	50
3.6 ตารางแสดงภารกิจของสำนักสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร	51
3.7 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมตามแผนบริหารจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	54
3.8 ตารางตัวชี้วัดบูรณาการของหน่วยงาน	57
4.1 ตารางข้อมูลด้านกายภาพทั่วไปในพื้นที่เขตดุสิต	67
4.2 ตารางเปรียบเทียบผลการศึกษาของเขตดุสิตกับเขตตลิ่งชัน	80

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ภาพนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ของ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556	42
4.1 ภาพแผนผังแสดงการถ่ายทอดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยและความเชื่อมโยง การทำงานระหว่างหน่วยงาน	65
4.2 ภาพแสดงการคัดแยกขยะของชุมชนวัดโสมนัส เขตดุสิต	73
4.3 ภาพโล่ประกาศเกียรติการเข้าร่วมโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน	73
4.4 ภาพจุดคัดแยกขยะของชุมชนอินทราวาส เขตตลิ่งชัน	79



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาขยะเป็นปัญหาสำคัญของเมืองใหญ่ที่กำลังมีการพัฒนา มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ความเจริญก้าวหน้าและวิทยาการด้านต่างๆทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือด้านอื่นๆ ส่งผลให้วิถีชีวิตและพฤติกรรมผู้บริโภคของประชาชนเปลี่ยนไป มีการใช้วัสดุและผลิตภัณฑ์ที่ช่วยให้การใช้ชีวิตความเป็นอยู่สะดวกสบายมีจำนวนมากขึ้น เช่น อาหารบรรจุกล่องพร้อมทานในร้านสะดวกซื้อ น้ำดื่ม น้ำอัดลมบรรจุขวดพลาสติกแบบไม่ต้องคั้นขวด หรือการใช้สินค้าฟุ่มเฟือยที่กลายเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตเพิ่มมากขึ้น เช่น โทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์ ฯลฯ ส่งผลให้เกิดการสร้างขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ ดังจะเห็นได้จากการมีฝุ่นละอองอากาศและสารพิษที่ปนเปื้อนตามแหล่งต่าง ๆ แหล่งน้ำเน่าเสีย สภาพอากาศแปรปรวน อากาศมีอุณหภูมิสูงขึ้นมาก ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นทุกพื้นที่ นับวันปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางทุกด้านของประเทศ มีประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และคนในสังคมมีพฤติกรรมผู้บริโภคสิ่งต่าง ๆ มากขึ้นทั้งที่จำเป็นและฟุ่มเฟือย ทำให้เกิดการผลิตขยะมากขึ้น ส่งผลให้ปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ดังข้อมูลปริมาณและอัตรามูลฝอยที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2555-2558<sup>1</sup> พบปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่สามารถกำจัดและนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนี้

ปี 2555 จำนวน 24.73 ล้านตัน กำจัดได้ 5.83 ล้านตัน นำมาใช้ประโยชน์ 5.28 ล้านตัน

ปี 2556 จำนวน 26.77 ล้านตัน กำจัดได้ 7.27 ล้านตัน นำมาใช้ประโยชน์ 5.15 ล้านตัน

ปี 2557 จำนวน 26.19 ล้านตัน กำจัดได้ 7.88 ล้านตัน นำมาใช้ประโยชน์ 4.82 ล้านตัน

ปี 2558 จำนวน 26.85 ล้านตัน กำจัดได้ 8.34 ล้านตัน นำมาใช้ประโยชน์ 4.94 ล้านตัน

<sup>1</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “รายงานสถานการณ์มูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558,” กรมควบคุมมลพิษ, [www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th) (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560).



ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้รัฐบาลภายใต้บริหารของนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาโดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ.2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 189 ลงวันที่ 25 กันยายน 2557<sup>2</sup> และมีหนังสือสั่งการรวมถึงแผนการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 โดยมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน 4 ขั้นตอน คือ 1) กำจัดขยะมูลฝอยตกค้างสะสมในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่วิกฤต (มูลฝอยเก่า) 2) สร้างรูปแบบการกำจัดขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่เหมาะสม (ขยะมูลฝอยใหม่) โดยเน้นการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง 3) การจัดการขยะมูลฝอยแบบศูนย์รวม และ 4) การกำจัดขยะมูลฝอยโดยเทคโนโลยีแบบผสมผสานเน้นการแปรรูปเป็นพลังงานหรือทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้มีแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ เพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีระบบ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยให้เป็นไปตามแผนแม่บท

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีขนาดพื้นที่ประมาณ 1,500 ตารางกิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนประชากร 5,696,409 คน<sup>3</sup> ชุมชน 2,061 ชุมชน หลังคาเรือน 473,116 หลัง ศูนย์การค้า 162 แห่ง ซูเปอร์มาเก็ต 234 แห่ง มินิมาร์ท 3,406 แห่ง ร้านอาหาร 12,689 แห่ง แผงจำหน่ายอาหารริมบาทวิถี 6,574 แห่ง ตลาด 367 แห่ง และจำนวนผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย 19,727 ราย<sup>4</sup> ประชากรแฝงกลางวันที่เข้ามาในกรุงเทพมหานครเพื่อเข้ามาเรียนหนังสือจำนวน 148,500 คนและเข้ามาทำงาน 478,650 คน<sup>5</sup> ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว มีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง การ

<sup>2</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ.2557,” สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 4, <https://www.reo4.go.th/upload/REO4-288.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560).

<sup>3</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, *สถิติกรุงเทพมหานคร* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2558), 3.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, 254-255.

<sup>5</sup> กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “สรุปผลที่สำคัญประชากรแฝงในประเทศไทย พ.ศ.2558,” สำนักงานสถิติแห่งชาติ, <https://www.sevice.nso.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2560).

กระตุ้นเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว อื่น ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร อีกทั้งความต้องการบริโภคสินค้าและบริการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้ปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีปริมาณเพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการมูลฝอย ซึ่งช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่าปริมาณขยะที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บและนำไปกำจัดมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังตารางปริมาณการจัดเก็บขยะมูลฝอยเฉลี่ยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2559 ดังนี้

ตารางที่ 1.1 ตารางแสดงปริมาณมูลฝอยที่กรุงเทพมหานครต้องเก็บขน

ปีงบประมาณ	ปริมาณต่อปี (ตัน)	ปริมาณเฉลี่ย (ตัน/วัน)
2550	3,182,353.76	8,718.79
2551	3,213,592.88	8,780.35
2552	3,224,315.58	8,833.74
2553	3,200,822.16	8,769.38
2554	3,371,549.45	9,237.12
2555	3,568,417.94	9,749.78
2556	3,628,655.28	9,941.52
2557	3,626,027.23	9,934.32
2558	3,704,266.63	10,148.68
2559	3,707,659.85	10,130.24

ที่มา : สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, “สถิติกรุงเทพมหานคร ปี 2559,” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2559)

การบริหารจัดการปัญหามูลฝอยดังกล่าว กรุงเทพมหานครให้ความสำคัญในการแก้ไขโดยกำหนดเป็นนโยบายการลดและควบคุมปริมาณขยะที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ มีสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการนำนโยบายไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575) แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2556-2560) และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2556-2560) โดยมีเป้าหมายที่จะลดและควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยอย่างครบ

วงจรมตามกระบวนการจัดการขยะตั้งแต่กระบวนการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดและคัดแยกมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลัก 3R กระบวนการการลำเลียงเก็บขนมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดเพื่อเข้าสู่กระบวนการกำจัด และสำนักสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติโดยนำไปบรรจุไว้ในแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558-2562<sup>6</sup> และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดตัวชี้วัดในการคัดแยกมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นร้อยละ 14 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2556 และตัวชี้วัดการจัดเก็บมูลฝอยที่ลดลงร้อยละ 4 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2556 โดยดำเนินงานร่วมกับสำนักงานเขตในฐานะหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนและรับผิดชอบดูแลในระดับพื้นที่โดยสำนักงานเขตต้องดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่ให้สำเร็จ

การดำเนินงานของสำนักงานเขตที่ผ่านมาเมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในภาพรวมปี พ.ศ. 2559 พบว่าปริมาณมูลฝอยที่กรุงเทพมหานครยังคงต้องเก็บขนและนำมากำจัดมีปริมาณเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปริมาณมูลฝอยปี พ.ศ. 2556 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นดังจะเห็นได้จากสถิติปริมาณการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542-2559<sup>7</sup> ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานตามนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานครว่าเป็นอย่างไร การบริหารจัดการในปัจจุบันเป็นอย่างไรเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ และศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการนโยบายดังกล่าว โดยศึกษาถึงเนื้อหาสาระของนโยบาย สมรรถนะองค์กร บทบาทและรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่ร่วมในการดำเนินนโยบาย ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการลดปริมาณมูลฝอย ได้แก่ ภาคประชาชน ชุมชน ภาคเอกชน ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์และเสนอแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการในการดำเนินนโยบายการลดและควบคุมปริมาณขยะที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 1.2 คำถามวิจัย

การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครควรเป็นอย่างไร

<sup>6</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักสิ่งแวดล้อม, *แผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558 – 2562* (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.,ม.ป.ป), 12.

<sup>7</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, *สถิติกรุงเทพมหานคร* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2559), 295.

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของ กรุงเทพมหานคร

1.3.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้ ประสบผลสำเร็จ

1.3.3 เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

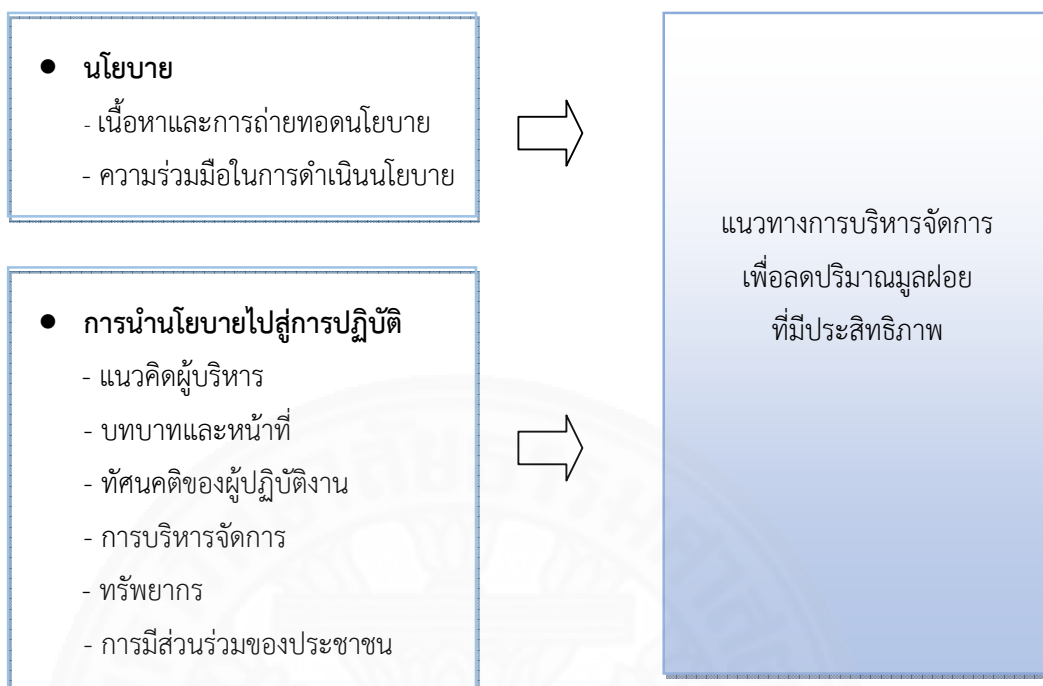
### 1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันกลายเป็นปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อน และยุ่งยากต่อการแก้ไขหรือที่เรียกว่า “wicked problem” มากขึ้น เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับ หลายหน่วยงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความหลากหลายทางความคิดเห็น ซึ่งในการดำเนินนโยบายด้าน สิ่งแวดล้อมของภาครัฐมีหลายภาคส่วนในสังคมหรือมีผู้แสดงเข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายมีจำนวนและ ความหลากหลายมากขึ้น ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้สำเร็จได้โดยลำพัง เพราะบางครั้ง ภาครัฐอาจมีศักยภาพในบางเรื่องไม่เพียงพอที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงมีการรับเอาแนวคิดการ บริหารปกครอง (Governance) เข้ามาปรับรูปแบบการบริหารงานในการให้บริการสาธารณะ ปรับ บทบาทของภาครัฐจากการใช้กลไกในการใช้อำนาจสั่งการ บังคับบัญชา (Mechanism of authority) มาเป็นการอาศัยกลไกการบริหารจัดการแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการ การทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ลักษณะ “พื้นที่ พันทกิจ การมีส่วนร่วม” (Area – Functional – Participation) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วน ร่วมในการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของเครือข่าย (Network) หากแต่รัฐยังเป็นผู้ แสดงหลักในการดำเนินนโยบายและหน่วยงานราชการผันตัวมาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) และกำกับ ควบคุมการทำงานให้สามารถดำเนินไปภายใต้กฎ ระเบียบ (Regulator) ภาครัฐจึงหันมาเน้นการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายการบริหารปกครอง (Network Governance) ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำของสมาชิกเครือข่าย คำนึงถึงความสัมพันธ์ในการ ดำเนินงานระหว่างสมาชิกเครือข่าย

กรุงเทพมหานคร (กทม.) ก็เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ดูแลและให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร กำลังประสบปัญหาสาธารณะในเรื่องปริมาณมูลฝอยของ

กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากปริมาณมูลฝอยที่กรุงเทพมหานครต้องจัดเก็บในแต่ละพื้นที่เขต การแก้ไขปัญหาดังกล่าว กทม. ได้ให้ความสำคัญกับการลดปริมาณมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดคือบ้านเรือนประชาชน สถานประกอบการ ตลาด ร้านค้า ห้างสรรพสินค้า ฯลฯ ในพื้นที่จึงได้กำหนดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลัก 3Rs ซึ่งในการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีหลายหน่วยงานของกรุงเทพมหานครและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงเป็นเรื่องยากที่จะผลักดันให้นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จได้โดยง่าย ฉะนั้นผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดที่จะศึกษาถึงการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้ประสบผลสำเร็จ ตลอดจนเก็บรวบรวมข้อจำกัดและอุปสรรคที่พบเพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอแนะแนวทางพัฒนาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) ที่เน้นการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance) มาใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยศึกษาว่าในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของ กทม. มีหน่วยงานและภาคส่วนใดเข้ามาเกี่ยวข้อง ศึกษาถึงถึงเนื้อหาของนโยบายและการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน รูปแบบการบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากรและความร่วมมือในการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภายในและภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดปัจจัยที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้



ภาพที่ 1.1 ภาพแสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

## 1.5 ขอบเขตการศึกษา

### 1.5.1 ขอบเขตเชิงเนื้อหา

1.5.1.1 ศึกษานโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

1.5.1.2 ศึกษาแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556–2575) และแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ.2556–2560)

1.5.1.3 ศึกษาแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 - 2562

1.5.1.4 ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

1.5.1.5 ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

### 1.5.2 ขอบเขตเชิงพื้นที่

ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในคัดแยกและลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2559 โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างการศึกษาในเขตที่มีผลในการจัดเก็บมูลฝอยที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นและลดลงแต่มีองค์ประกอบของจำนวนชุมชน ซุปเปอร์มาเก็ต/มินิมาร์ท ตลาดสดและร้านอาหารซึ่งถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมูลฝอยในพื้นที่ที่มีจำนวนใกล้เคียงกัน และมีลักษณะทางกายภาพของพื้นที่แตกต่างกันเพื่อศึกษาถึงการบริหารจัดการ แนวทาง วิธีการในการดำเนินงานตามนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครที่ถูกถ่ายทอดลงไปในพื้นที่เขตซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ โดยเลือกเขตตลิ่งชันและเขตดุสิต เนื่องจากทั้งสองเขตมีผลของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ต้องเก็บขนเพื่อนำไปกำจัดมีความแตกต่างกัน เมื่อนำปริมาณมูลฝอยที่ต้องจัดเก็บของทั้งสองเขตมาเปรียบเทียบกับปีฐานคือปี พ.ศ.2556 รายเขต พบว่าในปี 2559 เขตตลิ่งชันมีปริมาณขยะที่จัดเก็บ 48,360.44 ตันเพิ่มขึ้นจากปีฐาน (ปีฐานจัดเก็บ 44,920.38 ตัน) ส่วนเขตดุสิตมีปริมาณขยะที่จัดเก็บ 63,750.08 ตันลดลงเมื่อเทียบกับปีฐาน (ปีฐานจัดเก็บ 64,255.42 ตัน) โดยที่ทั้งสองเขตมีองค์ประกอบของพื้นที่ คือ จำนวนชุมชน ซุปเปอร์มาเก็ต/มินิมาร์ท ตลาดสดและร้านอาหารจำนวนใกล้เคียงกัน แต่มีลักษณะทางกายภาพของพื้นที่แตกต่างกัน คือเขตตลิ่งชันเป็นพื้นที่ที่ยังมีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก วิถีความเป็นอยู่มีการรวมตัวกันเป็นชุมชนของคนในพื้นที่ มีกิจกรรมที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวและกระตุ้นเศรษฐกิจในลักษณะท่องเที่ยวเชิงนิเวศท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรมท้องถิ่น ส่วนเขตดุสิตเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางกายภาพคือในพื้นที่ประกอบด้วยสถานที่สำคัญ ๆ ต่าง เช่น วัด วัง สถานที่ราชการ ชุมชนเก่าแก่ แหล่งท่องเที่ยวสำคัญ ส่งผลให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ มากในพื้นที่ ทั้งการจัดพระราชพิธีสำคัญ ๆ กิจกรรมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว กิจกรรมทางเมือง ฯลฯ ฉะนั้นทั้งสองเขตจึงมีลักษณะที่มีทั้งความเหมือนกันในจำนวนแหล่งกำเนิดมูลฝอยที่มีความใกล้เคียงแต่มีกายภาพพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน จึงเหมาะที่จะเป็นเขตที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาถึงการบริหารจัดการมูลฝอย เพื่อนำมาเปรียบเทียบและค้นหาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการมูลฝอยที่ทำให้ทั้งสองเขตมีปริมาณมูลฝอยที่ต้องจัดเก็บเพื่อนำไปกำจัดมีความแตกต่างกัน

## 1.6 รูปแบบวิธีการวิจัย

การศึกษาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานครมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการบริหารจัดการในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน และศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการการบริหารจัดการในการดำเนินนโยบาย เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาในการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นและทราบถึงปัจจัยที่สำคัญและ

ส่งผลต่อการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย ตลอดจนศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมูลฝอยของภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานของกรุงเทพมหานครซึ่งได้แก่ กลุ่มประชาชน ชุมชน กลุ่มเจ้าของซูเปอร์เก็ท ตลาดสด และร้านค้าในการคัดแยกและลดปริมาณมูลฝอยซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นข้อมูลในลักษณะการแสดงความคิดเห็นและถ่ายทอดกระบวนการทำงาน เช่น แนวคิด ผู้บริหาร บทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย รูปแบบการบริหารจัดการ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบาย เหล่านี้เป็นข้อมูลแบบนามธรรมจึงเป็นการยากต่อการหาความสัมพันธ์ในเชิงตัวเลขได้ จึงมีความจำเป็นต้องใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีการสัมภาษณ์

#### 1.6.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครได้กำหนดขอบเขตประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

##### 1.6.1.1 กลุ่มข้าราชการ ได้แก่

(1) ผู้บริหารสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล มีบทบาทในการถ่ายทอดประสานนโยบายและนำนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี

(2) ผู้บริหารสำนักสิ่งแวดล้อม หัวหน้ากลุ่มงานแผนและประเมินผลมีบทบาทในการนำนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครถ่ายทอดลงสู่หน่วยงานปฏิบัติ

(3) ผู้อำนวยการเขต หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาด เจ้าหน้าที่รักษาความสะอาดสำนักงานเขตตลิ่งชันและเขตดุสิต ซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

##### 1.6.1.2 กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) กลุ่มชุมชน/คณะกรรมการชุมชน

(2) กลุ่มซูเปอร์มาเก็ต/มินิมาร์ท

(3) กลุ่มตลาดสด

(4) กลุ่มร้านอาหาร

#### 1.6.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และมีวิธีเก็บข้อมูลดังนี้

1.6.2.1 ใช้การวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลและนำผลของข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบกับสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้



1.6.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Data Collection) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์อย่างมีรูปแบบ (Formal Interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บข้อมูลไปใช้ในการประกอบการเขียนวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

### 1.6.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือแบบสัมภาษณ์อย่างมีรูปแบบ (Formal Interview) โดยกลุ่มที่ทำการสัมภาษณ์ ได้แก่

#### 1.6.3.1 กลุ่มข้าราชการ

(1) รองผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล และผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์บริหารจัดการ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล โดยสัมภาษณ์แนวคิดในการกำหนดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร บทบาทของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลไกที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย แนวทางการสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

(2) ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนงาน และหัวหน้ากลุ่มงานแผนงานและประเมินผล โดยสัมภาษณ์ในเรื่องบทบาทของสำนักสิ่งแวดล้อมในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร สมรรถนะขององค์กร กลไกในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างสำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขต รูปแบบการสนับสนุนการทำงานในระดับพื้นที่ของสำนักงานเขต

(3) ผู้อำนวยการเขต หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ หัวหน้างานเก็บขนมูลฝอยของสำนักงานเขต โดยสัมภาษณ์บทบาทในการดำเนินงานตามนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร แนวคิดผู้บริหาร สมรรถนะขององค์กร ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบาย

1.6.3.2 กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะใช้เขตตลิ่งชันและเขตดุสิตเป็นตัวแทนพื้นที่เขตที่จะทำการศึกษา เนื่องจากทั้ง 2 เขตนี้มีผลการดำเนินตามนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดต่างกัน คือในปี 2559 เขตดุสิตสามารถลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องเก็บขนเพื่อนำกำจัดได้ ส่วนเขตตลิ่งชันไม่สามารถลดลงได้ ทั้งที่องค์ประกอบในพื้นที่มีกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นแหล่งกำเนิดมูลฝอยมีจำนวนใกล้เคียงกัน โดยจะทำการสัมภาษณ์กลุ่มคณะกรรมการชุมชน กลุ่มเจ้าของซูเปอร์-มาเก็ต/มินิมาร์ท ตลาด ร้านอาหาร รวม 16 คน ดังนี้

(1) กลุ่มประชาชน สัมภาษณ์คณะกรรมการชุมชนในพื้นที่เขตตลิ่งชัน และเขตดุสิตเขตรวม 4 คนในเรื่องการรับรู้ ความรู้ความเข้าใจในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของ

กรุงเทพมหานคร การให้ความร่วมมือในการคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้งและการลดปริมาณมูลฝอยปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

(2) กลุ่มซูเปอร์มาเก็ต/มินิมาร์ท สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการจัดมูลฝอยในพื้นที่เขตตลิ่งชันและเขตดุสิตรวม 4 คนในเรื่องความรู้ความเข้าใจในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร การให้ความร่วมมือในการคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้งและการลดปริมาณมูลฝอย ปัญหาอุปสรรคที่พบเห็นหรือเกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

(3) กลุ่มตลาดสด สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลด้านความสะอาดและจัดการเรื่องมูลฝอยของตลาดในพื้นที่เขตตลิ่งชันและเขตดุสิตรวม 4 คนในเรื่องความรู้ความเข้าใจในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร การให้ความร่วมมือในการคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้งและการลดปริมาณมูลฝอย ปัญหาอุปสรรคที่พบเห็นหรือเกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

(4) กลุ่มร้านอาหาร สัมภาษณ์เจ้าของร้านอาหารในพื้นที่เขตตลิ่งชันและเขตและเขตดุสิตรวม 4 คน ในเรื่องความรู้ความเข้าใจในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร การให้ความร่วมมือในการคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้งและการลดปริมาณมูลฝอยปัญหาอุปสรรคที่พบเห็นหรือเกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

#### 1.6.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

##### 1.6.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ผู้ศึกษาเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการของกรุงเทพมหานครถึงแนวคิดในการกำหนดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร การถ่ายทอดนโยบายและความเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงาน บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย รูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงาน กลไกในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สมรรถนะขององค์กร ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบาย และสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน ความรู้ ความเข้าใจในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร การให้ความร่วมมือในการคัดแยกมูลฝอย ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร และการเสนอแนะแนวทางการแก้ไข

##### 1.6.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ผู้ศึกษาเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ ตำราทางวิชาการ บทความทางวิชาการ และนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร(สมัย ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร) แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี

ระยะที่ 1 (พ.ศ.2556–2560) แผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558-2562 แผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักสิ่งแวดล้อม แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ สถิติกรุงเทพมหานคร และเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงสภาพการบริหารจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

#### 1.6.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้มาจากการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดมาวิเคราะห์ สังเคราะห์และสรุปผลเป็นข้อค้นพบในการวิจัยเพื่ออธิบายผลการศึกษายภายใต้กรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ในการศึกษา และนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

### 1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1.7.1 ทำให้ทราบถึงรูปแบบการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย

1.7.2 ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสัมพันธ์ด้านการบริหารจัดการในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

1.7.3 ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดและอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารจัดการลดปริมาณมูลฝอยและสามารถนำผลการศึกษามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎี เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.3 ทฤษฎีภาวะผู้นำ
- 2.4 ความรู้เกี่ยวกับการบริหารปกครอง (Governance)
- 2.5 ความรู้เกี่ยวกับมูลฝอย
- 2.6 แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วม
- 2.7 ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

แนวคิดในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้มีผู้ให้ความหมายไว้พอสรุปได้ ดังนี้ สมพร เฟื่องจันทร์<sup>1</sup> ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “เป็นกระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายมีความต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร” การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐ และภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

อุทัย เลาหวิเชียร<sup>2</sup> ได้กล่าวถึงองค์ประกอบหลักในศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายว่าในอดีตความสนใจในการศึกษาจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation Process)

<sup>1</sup> สมพร เฟื่องจันทร์, *นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2536), .9.

<sup>2</sup> อุทัย เลาหวิเชียร, *การบริหารการพัฒนา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2528), 28.

และการศึกษาผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) และในปัจจุบันนี้ได้มีการหันมาให้ความสำคัญศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implement) เพราะเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

กล้า ทองขาว<sup>3</sup> ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน

พัชรี สีโรรส<sup>4</sup> ได้กล่าวว่า ในความหมายอย่างกว้างนโยบายจึงเป็นเรื่องของแผนการเกี่ยวกับการปฏิบัติการ การจะออกแบว่าจะอะไรเป็นนโยบายนั้น สื่อนัยถึงการตัดสินใจที่กระทำขึ้นอย่างเป็นทางการอันให้อำนาจในการบังคับใช้ชุดของปฏิบัติการหนึ่ง ๆ (Heywood 2013,352) กล่าวให้กว้างยิ่งขึ้นนโยบายสามารถหมายถึง “แถลงการณ์หรือถ้อยแถลงที่ได้รับการระบุอย่างชัดเจน (หรืออย่างน้อยที่สุดคือสามารถทำความเข้าใจได้) ของความตั้งใจหรือเป้าหมาย คุณค่าและปฏิบัติการต่าง ๆ” (Lasswell and Kaplan 1970,71)

ศุภชัย ยาวะประภาษ<sup>5</sup> กล่าวถึง วงจรนโยบายว่าประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การเสนอทางเลือก การวิเคราะห์ทางเลือก การตัดสินใจทางเลือก และการประกาศใช้นโยบาย

2. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากการแปลงข้อความนโยบายให้เป็นรูปธรรมต่อการปฏิบัติการ การเตรียมการวางแผน การจัดเตรียมทรัพยากร ซึ่งรวมทั้งทรัพยากร คนเงิน วัสดุ อุปกรณ์ การจัดองค์กรเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบาย

3. ขั้นการประเมินผลนโยบาย ซึ่งรวมถึง การควบคุม กำกับ การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งอาจนำไปสู่การยกเลิกหรือปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน และผลจากการประเมินนี้จะนำไปเป็นข้อมูลย้อนกลับไปสู่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

<sup>3</sup> กล้า ทองขาว, *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ : แนวคิด ทฤษฎีและแนวการดำเนินงาน*, <https://www.rd.stou.ac.th/dbresearch/uploads/108/บรรณานุกรม.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2559).

<sup>4</sup> พัชรี สีโรรส, *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2558), 29.

<sup>5</sup> ศุภชัย ยาวะประภาษ, *นโยบายสาธารณะ*, <https://www.uc.thailis.or.th/Catalog/BibItem.aspx?BibID=b00304295> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2559).

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการเพราะเป็นส่วนสำคัญที่เป็นกรอบหรือเครื่องชี้ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างตรงตามเป้าหมาย ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นย่อมต้องมีหน่วยงาน กลุ่มบุคคลต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงานและเกิดปฏิสัมพันธ์ รูปแบบความสัมพันธ์ในการทำงาน หากมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็จะสามารถกำหนดภารกิจ บทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย และแนวทางในการดำเนินนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ มีความเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายน้อยที่สุด

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 2.2.1 ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อุทัย เลาหวิเชียร<sup>6</sup> ชี้ให้เห็นว่าตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีตัวแบบหลายตัวแบบและได้นำเสนอตัวแบบของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้รวมทั้งสิ้น 6 ตัวแบบ คือ

1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล หัวใจสำคัญของตัวแบบคือการเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม คือให้องค์กรนั้น ๆ สามารถส่งผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ให้มากที่สุดโดยยึดหลัก คือ

1.1 ภารกิจหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดในแผนต้องชัดเจน

1.2 มีการมอบหมายดี ลูกน้องเข้าใจ ทำงานได้

1.3 มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานแก่หน่วยงานย่อย เช่น กำหนดคุณภาพ ปริมาณ และเวลา

1.4 กำหนดการวัดผลงานและการประเมินผลงาน

1.5 มีมาตรฐานในการให้คนให้โทษที่เป็นธรรม

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ให้ความสนใจไปที่การเพิ่มสมรรถนะขององค์การโดยเชื่อว่า ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่คิดว่าความสำเร็จของการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์การ โดยโครงการจะประสบความสำเร็จได้จะต้องประกอบด้วย การจัดสร้างโครงสร้างที่เหมาะสม บุคลากรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้าน

<sup>6</sup>อุทัย เลาหวิเชียร, *การบริหารการพัฒนา*, 105–117.

การบริหารและเทคนิค การวางแผนด้านงบประมาณ ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก สถานที่ตั้งเหมาะสม

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการสร้างความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมมนุษย์ โดยเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านการจูงใจ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมการทำงานเป็นทีม ตลอดจนสร้างความผูกพันและการยอมรับตัวแบบนี้เน้นการสร้างความผูกพันและการยอมรับนโยบายที่กำหนดขึ้นในและนอกองค์การโดยเน้นที่การใช้ผู้นำที่เหมาะสม การจูงใจ การมีส่วนร่วม เฉพาะในกระบวนการ “การดำเนินงาน” และการทำงานเป็นทีม

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้ได้ชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ในตำแหน่งทางรูปนัยแต่อำนาจที่แท้จริงจะอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การ ในแง่ที่ว่าสมาชิกในองค์การทุกคนมีอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณของตนเองได้ ดังนั้นตัวแบบนี้จึงเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจ สภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย และระดับการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาพยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง (Social Reality) ในองค์การ

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ดังนั้น ตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง ตลอดจนการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญ ตัวแบบนี้มีความคิดที่ว่าความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดจะเกิดจากความสามารถในการปฏิบัติเป็นส่วนบุคคลของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนขององค์การในการเจรจาต่อรองปัญหาต่าง ๆ และความสัมพันธ์ที่เขามีต่อบุคคลอื่นภายนอกองค์การ คือ การเจรจาต่อรอง (Lobby) ทำให้สำเร็จตามความต้องการจะต้องขึ้นอยู่กับ

5.1 ความรู้เกี่ยวกับสาระสำคัญต่าง ๆ ของนโยบายที่กำหนด

5.2 บุคลิกภาพของผู้แทน

5.3 สถานอำนาจและทรัพยากร

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ Van Meter และ Van Horn ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ Easton ผสมกับการนำผลการศึกษา

ทางด้านทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมา ประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ แม้จะไม่ใช่เป็นความพยายามโดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่าง ๆ ทั้งแนวทางข้างต้นไว้ด้วยกันก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ได้รวมตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้ การศึกษาภาพทั่วไปนี้จะส่งผลไปสู่ความในการวิเคราะห์ที่เจาะลึก เฉพาะส่วนได้เท่ากับตัวแบบอื่น ๆ บางตัวแบบ โดยในรายละเอียดตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการ ในการสื่อข้อความ ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติและความร่วมมือสนับสนุน ของผู้ปฏิบัติ กรณีตามตัวแบบทั่วไปนี้เป็นการมององค์การในเชิงระบบซึ่งสาระสำคัญของตัวแบบนี้มี 3 ประการคือ

- 6.1 กระบวนการในการสื่อข้อความ
- 6.2 ปัญหาทางสมรรถนะขององค์การ
- 6.3 ความร่วมมือและสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร<sup>7</sup> ได้ศึกษาว่าองค์กรต่าง ๆ จะสามารถนำนโยบาย แผนงาน โครงการไปปฏิบัติได้จะต้องมีปัจจัยอะไรเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่จะทำให้โครงการสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมาย ของการพัฒนา ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implement) จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการปรับปรุง การปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น และต่อการเพิ่มสมรรถนะของภาครัฐในการตอบสนองต่อความ ต้องการของสังคมส่วนรวมให้ได้มากยิ่งขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากและซับซ้อน ครอบคลุมถึงองค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ อย่างกว้างขวาง ไม่มีใครสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของ การนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองทั้งหมด จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติใน ประเด็นปัญหาทางด้านสมรรถนะด้านต่างๆ ปัญหาการควบคุม ปัญหาความร่วมมือ รวมถึงปัญหาด้ว การสนับสนุน

## 2.2.2 ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

จุมพล หนิมพานิช<sup>8</sup> ได้เสนอเครื่องชี้วัดหรือแนวทางที่จะวัดความสำเร็จ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

<sup>7</sup> วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, 2551), 129–146.

<sup>8</sup> จุมพล หนิมพานิช, *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547), 156-157.



แนวทางแรก สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือสูงระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมสูงด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือต่ำนั้นย่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูง

แนวทางที่สอง สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบอย่างราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม สามารถวัดได้จากการที่นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้นและหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่ ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็วและเป็นไปตามที่คาดหวัง ระดับความสำเร็จก็ย่อมมีสูงขึ้นเท่านั้น

พัชรี สีโรรส<sup>9</sup> ได้กล่าวว่า การบริหารเครือข่ายในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินนโยบายดังกล่าว Bevir (2010, pp.184-187) ได้วิเคราะห์ความสำเร็จของการบริหารเครือข่ายเกิดจากปัจจัย 4 อย่าง ได้แก่ การร่วมมือระหว่างสมาชิกเครือข่าย (collaboration) การเจรจา (negotiation) ความยืดหยุ่น (flexibility) และความไว้วางใจกัน (trust)

ความร่วมมือร่วมใจระหว่างสมาชิกเครือข่าย (collaboration) แตกต่างจากความร่วมมือแต่ละครั้ง (cooperation) เนื่องจากเป็นความร่วมมือระหว่างสถาบันหรือองค์กร เป็นความร่วมมือในเชิงสถาบันคือเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรมิได้ขึ้นกับบุคคลจึงเป็นความสัมพันธ์ยาวนาน ความร่วมมือแบบนี้มีความสำคัญเนื่องจากแต่ละองค์กรล้วนมีจุดอ่อนและจุดแข็งแตกต่างกันจึงเป็นการเสี่ยงที่จะพึ่งให้แค่หนึ่งหน่วยงานทำงานชิ้นหนึ่ง ๆ ทั้งหมด การทำงานในลักษณะร่วมมือกัน หมายความว่าแต่ละองค์กรอาจมาแบ่งกันทำงานตามความถนัดโดยใช้ทักษะและทรัพยากรที่ตนมีอยู่การบริหารเครือข่ายจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือร่วมใจระหว่างสมาชิกเครือข่าย

การเจรจา (negotiation) เป็นสิ่งที่ต้องทำถ้าผู้กำหนดนโยบายมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงนโยบายที่มาจากองค์กรอื่นๆ ในเครือข่าย ในระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ปฏิสัมพันธ์ในองค์กรแบบจะขึ้นอยู่กับกฎหมายและคำสั่งต่างๆ ผู้น้อยจะถูกสั่งให้ทำตามกฎระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัด ในการบริหารเครือข่ายการใช้กฎและระเบียบอย่างเคร่งครัดทำให้

<sup>9</sup> พัทรี สีโรรส, “การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ,” *วารสารการเมืองการปกครอง* ปีที่ 4, ฉ.2 (มีนาคม – สิงหาคม 2557) : 9.

ความร่วมมือร่วมใจและนวัตกรรมที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในเครือข่ายหายไป การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีซึ่งเป็นสิ่งสำคัญจะถูกข้อห้ามต่างๆ จนไม่เกิดบรรยากาศให้แลกเปลี่ยนกัน

ความยืดหยุ่น (flexibility) ประกอบด้วยความสามารถในการปรับตัวและโต้ตอบกลับเมื่อพบกับสถานการณ์ไม่คาดฝัน เครือข่ายจำเป็นต้องเป็นองค์กรที่ยืดหยุ่น ถ้าเครือข่ายไม่ยืดหยุ่น อาจมีปัญหาที่ต้องปรับตัวเมื่อถึงจุดที่ยอมกันไม่ได้ (non agreement point) จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ทุกคนไม่พอใจ ความยืดหยุ่นจะช่วยเลี่ยงสถานการณ์นี้ การยืดหยุ่นในการเจรจาอาจนำตัวแสดงนโยบายที่เป็นคู่เจรจามาพบกับข้อเสนอใหม่ที่ยอมรับได้เมื่อใดที่ขาดความยืดหยุ่น โครงการอาจจะหยุดชะงัก สมาชิกหุ้นส่วนและเครือข่ายอาจแตกแยก นโยบายย่อยจะพัฒนาปรับปรุงได้ถ้าผู้บริหารเครือข่ายใช้หลักความยืดหยุ่นเพื่อจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของโครงการที่ตั้งไว้

ความไว้วางใจ (trust) ในหมู่สมาชิกเครือข่ายความไว้วางใจไม่ได้หมายความว่าทุกคนในเครือข่ายต้องมีความเชื่อและการให้คุณค่าที่เหมือนกัน ปกติแล้วเราต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีความคาดหวังเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับบทบาทและเป้าหมาย ความไว้วางใจจะเกิดขึ้นได้ย่อมเกิดกับการมีปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ

### 2.2.3 ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ทวิตา กมลเวช<sup>10</sup> ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นโดยแท้จริงแล้วควรจะเริ่มตั้งแต่การระบุประเด็นหรือปัญหาสาธารณะร่วมกัน ซึ่งดันน์ (Dunn, 1994) เสนอว่าการระบุประเภทของปัญหานโยบายนั้น ให้ดูจากโครงสร้างของประเด็นปัญหา ซึ่งโครงสร้างของปัญหาคือ ระดับความซับซ้อนและระบบความเชื่อมโยงของปัญหา และในการตัดสินใจร่วมกันของกลุ่มต่างๆ ที่มีบทบาทและส่วนเกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เครือข่ายนโยบายและพลเมือง โดยจัดประเภทของปัญหานโยบายไว้ดังนี้

1. ปัญหาที่มีโครงสร้างที่ชัดเจน (Well structured problem) เป็นปัญหานโยบายที่มีโครงสร้างอย่างง่าย ไม่ซับซ้อน มีทางเลือกในการแก้ไขปัญหามีจำกัดเพียงไม่กี่ทางเลือก และไม่หลากหลาย บทความน่าจะเป็นของทางเลือกสามารถคำนวณได้ การประเมินผลลัพธ์ล่วงหน้าสามารถทำได้ค่อนข้างแน่นอน ความเสี่ยงต่อความผิดพลาดต่ำ ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นเป็นที่ยอมรับได้

<sup>10</sup> ทวิตา กมลเวช, *นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง การบริหารรัฐกิจ ในศตวรรษที่ 21*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต, 2556), 50-51.

การตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาในโครงสร้างแบบนี้มักจะมีผู้เกี่ยวข้องในการตัดสินใจไม่มากประมาณ 2-3 คน หรือกลุ่ม การเห็นพ้องต้องกันในการตัดสินใจจึงเป็นไปได้สูง

2. ปัญหาที่มีโครงสร้างที่ชัดเจนปานกลาง (Moderately Structured Problem) โดยนโยบายที่มีโครงสร้างปัญหานโยบายในนโยบายลักษณะนี้นั้น จะมีความซับซ้อนบ้างแต่ไม่มากนัก จำนวนผู้มีส่วนในการตัดสินใจจะมากกว่าในแบบที่ 1 เพียงเล็กน้อย หรืออาจมีจำนวนเท่ากันก็เป็นที่ได้ใน การพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหานั้น จะสามารถเห็นพ้องต้องกันได้ไม่มากนัก หากแต่อาจต้อง มีการถกแถลง ชี้แจงข้อเท็จจริงและนำเสนอข้อมูลสนับสนุนทางเลือกนั้นๆ ที่เสนอให้กับผู้เกี่ยวข้อง โดยทางเลือกจะมีจำนวนไม่มากนัก สามารถคำนวณความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ได้บ้าง เพราะโครงสร้าง ปัญหาแบบนี้จะมีความไม่แน่นอนในผลลัพธ์อาจจะมีระดับของความคลาดเคลื่อนอยู่

3. ปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (Ill Structured Problem) คือปัญหานโยบาย ที่มีโครงสร้างที่ไม่ดี ยุ่งเหยิง มีความซับซ้อนสูง หรือไม่มีโครงสร้างเลยนั่นเอง โดยส่วนใหญ่ปัญหานโยบายแบบนี้มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก หลากหลายกลุ่ม และผู้มีส่วนในการตัดสินใจจะมีจำนวนมาก ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาก็มีหลากหลายทางเลือก บางครั้งมีจำนวนไม่จำกัด ส่งผลให้การเห็นพ้อง ต้องกันในการเลือกทางเลือกมักเป็นไปได้ยาก ต้องอาศัยเสียงข้างมาก การหาข้อมูลอย่างเพียงพอและ การถกแถลงโต้แย้งที่อาศัยระยะเวลาหนึ่ง การคำนวณหาความน่าจะเป็นที่ถูกต้องแม่นยำและเกิด ข้อผิดพลาดน้อยที่สุด ในการประเมินผลลัพธ์ก็เป็นไปได้ยาก ซึ่งความผิดพลาดจะเกิดขึ้นได้เสมอและ ผลของความผิดพลาดมักก่อให้เกิดผลที่ไม่สามารถรับได้

วเรช จันทรศร<sup>11</sup> ได้เสนอปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ ได้แก่ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กร “สมรรถนะขององค์กร” หมายถึง ความพร้อมและความสามารถ ขององค์กรในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้าน สมรรถนะขององค์กรจะมีอย่างน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านบุคลากร ถ้านโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากร ผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงาน แต่ถ้าบุคลากรในระบบ ราชการมีไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความรู้และความสามารถในการเข้าร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นได้

<sup>11</sup> วเรช จันทรศร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: หจก. สหยาบสื่อ และการพิมพ์ จำกัด, 2541), 49-65.

ที่ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างในระบบราชการไทย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจปฏิบัติงานในเขตเมืองมากกว่าปฏิบัติงานในชนบท ทั้งนี้เพราะความก้าวหน้ามีมากกว่ากัน และในอดีตที่ผ่านมาคนดีมีฝีมือหรือคนเก่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานในชนบท แต่มักจะเป็นคนที่มีปัญหาในระบบราชการ เช่น ย้ายเพราะมีความผิดทางวินัย หรือไม่มีทางเลือกอื่น คนเก่งที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่จึงมีโอกาสดำเนินงานในเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนที่ปฏิบัติงานในชนบทที่ห่างไกลจึงนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

2. ปัจจัยด้านงบประมาณ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้องค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุน และมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมาก ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ และอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมด้วย

3. ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าโครงสร้างองค์การที่รับเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสลับซับซ้อนน้อย มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวจนเกินไปมีการติดต่อประสานงานคล่องตัว แต่ถ้าโครงสร้างองค์การเป็นองค์การขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนมาก สายการบังคับบัญชายาว ยืดหยุ่นระเอียดมาก ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน

4. ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การจะทวีมากขึ้นถ้าหากองค์การที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลา หรือ เครื่องมือ อุปกรณ์ไม่ทันสมัย เช่น “นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ” ถ้าอาวุธ เครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือ ตรวจสอบสารเสพติด ยานพาหนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอหรือเก่าล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก

#### 5. ปัญหาด้านการควบคุม

“การควบคุม”(controlling) หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะ

เพิ่มมากขึ้นถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้นขาดความสามารถที่จะทำการวัดหรือควบคุมผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติได้ ซึ่งโดยปกติปัญหาด้านการควบคุมจะมีน้อย ถ้าหากวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงาน และโครงการชัดเจน มีการกำหนดภารกิจในการทำงานให้ชัดเจน มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ตลอดจนมีวิธีในการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ แต่สำหรับนโยบายจำนวนไม่น้อยในประเทศไทยเมื่อแปลงเป็นแผนงาน และโครงการ และมีหน่วยงานรับไปปฏิบัติแล้ว แต่มักขาดการควบคุม ติดตาม และประเมินผลอย่างเป็นระบบ หรือประเมินผลแบบรวบยอด คือ ประเมินทั้งก่อนมีโครงการ ระหว่างโครงการ และหลังโครงการสิ้นสุดแล้ว หรือบางครั้งติดตามและควบคุมแบบไม่จริงจัง หรือไม่กล้าควบคุมเพราะเกรงใจกัน หรือกลัวกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นต้น

6. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้องค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือมีความสามารถในการควบคุมที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะบรรลุผลสำเร็จ เพราะถ้าหากขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์กร จากการสำรวจผลการวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าเหตุผลที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจ และไม่ร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเพราะปัจจัยดังนี้คือ

6.1 สมาชิกในองค์กรไม่เข้าใจนโยบายนั้นจึงไม่ให้ความร่วมมือ บางครั้งต่อต้านนโยบายนั้นตั้งแต่เริ่มนำมาปฏิบัติ เช่น นโยบายสวมหมวกนิรภัย ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและคิดว่านโยบายดังกล่าวทำให้เขาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เขาจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

6.2 สมาชิกในองค์กรไม่เชื่อว่านโยบายนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาได้จริง จึงเกิดการต่อต้านในทางความคิดและการกระทำ

6.3 สมาชิกในองค์กรไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

- (1) ระบบการติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ไม่ดี
- (2) การขัดประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- (3) การขาดความชอบธรรมของผู้ที่ตัดสินใจนโยบาย หรือกำหนดนโยบาย

7. ปัญหาด้านการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้องปัญหาหลักอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาด้านความสัมพันธ์และการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์การหลักและองค์การอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้นถ้าองค์การหลักขาดการประสานงานที่ดี ขาดการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ก็อาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือขององค์การอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้ หรือถ้ามีองค์การที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้ง และนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้เช่นเดียวกัน

## 2.3 แนวคิดบทบาทด้านการจัดการของผู้บริหาร

### 2.3.1 บทบาทการจัดการ (Managerial Roles)

พิพัฒนา นนทนาธรณ์<sup>12</sup> ได้กล่าวถึงลักษณะในการทำงานของผู้บริหาร 6 ประการ พร้อมด้วยบทบาทอีก 10 ข้อ (Henry Mintzberg, 1939) ที่ผู้บริหารทุกระดับตั้งแต่หัวหน้างานจนถึงประธานกรรมการต้องถือปฏิบัติลักษณะ 6 ประการของผู้บริหาร ประกอบด้วย

1. งานของผู้บริหารจะเป็นส่วนผสมของงานปกติหรืองานประจำที่ถูกกำหนดรูปแบบไว้แล้วผสมกับภารกิจที่ไม่มีรูปแบบ
2. ผู้บริหารนั้นต้องเป็นทั้งบุคคลธรรมดาและผู้ชำนาญพิเศษ
3. ผู้บริหารนั้นพึ่งพาข้อมูลข่าวสารจากทุกแหล่งแต่ชอบจากที่มาจากวามากที่สุด
4. งานของผู้บริหารเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะสั้นๆ หลากหลาย และไม่เป็นขึ้นเป็นอัน
5. งานบริหารจัดการเป็นศิลปะมากกว่าวิทยาศาสตร์ซึ่งต้องพึ่งพากระบวนการที่สัมผัสได้ประกอบกับความรู้สึกที่เห็นว่าถูกต้อง
6. งานบริหารจัดการนั้นยิ่งนานเข้าก็ยิ่งมีความซับซ้อนบทบาทของผู้บริหารแบ่งออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

<sup>12</sup> พิพัฒนา นนทนาธรณ์, "Project Assignment : Management Guru Henry Mintzberg (1939- ปัจจุบัน)," [https://www.file.siam2web.com/cmmba/henry\\_mintzberg\\_guru.pdf](https://www.file.siam2web.com/cmmba/henry_mintzberg_guru.pdf), (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2560).

(1) บทบาทระหว่างบุคคล (Interpersonal roles) ได้แก่ บทบาทจากหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่

-หัวหน้า (Figurehead) มีบทบาทในการบังคับบุคคลเพื่อให้ทำหน้าที่ที่รับผิดชอบ

-ผู้นำ (Leader) มีบทบาทในการกระตุ้น/เร้าผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาในด้านการทำงานหรือด้านอื่นๆ

-ผู้ติดต่อ (Liaison) มีบทบาทในการติดต่อกับองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเพื่อให้ได้ข้อมูล และบริการด้านการค้า

(2) บทบาทด้านสารสนเทศ (Informational roles) ได้แก่

-ผู้ตรวจสอบ (Monitor) มีบทบาทในการค้นหาและรับข้อมูลมาใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจ องค์กรและสภาพแวดล้อมภายนอก

-ผู้เผยแพร่ (Dissemination) มีบทบาทในการส่งข้อมูลที่รับจากภายนอกหรือจากหน่วยงานย่อยให้กับสมาชิกขององค์กร

-โฆษก (Spokesman) มีบทบาทในการส่งข้อมูลไปยังภายนอก ตามแผนหรือนโยบายขององค์กร

(3) บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional roles) ได้แก่

-ผู้จัดการ (Entrepreneur) มีบทบาทในการค้นหาการจัดการและสภาพแวดล้อมที่เป็นโอกาส และริเริ่มหรือแนะนำในด้านการควบคุมภายในองค์กร

-ผู้จัดการสิ่งรบกวน (Disturbance Handler) มีบทบาทในการปรับการทำงานให้ไปในทางที่ถูกต้องเมื่อองค์กรเผชิญกับสิ่งรบกวนที่ไม่คาดคิดมาก่อน

-ผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource Allocator) มีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากร ให้แก่หน่วยงานต่างๆตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้

-ผู้เจรจา (Negotiator) มีบทบาทในการเป็นตัวแทนองค์กรในการติดต่อเจรจากับองค์กรอื่นๆ

สรุปได้ว่า การแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งในสังคมปัจจุบัน ปัญหาที่มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไขมากขึ้น และเมื่อมีการตัดสินใจที่จะกำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งเพื่อปัญหาหรือ

พัฒนาให้ดีขึ้นนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ใช่เป็นแต่เพียงหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว อีกต่อไปเพราะในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ย่อมต้องมีตัวแสดง (Actor) ที่เป็นหน่วยงาน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีข้อจำกัด ที่ส่งผลให้นโยบายอาจไม่ประสบผลสำเร็จ ฉะนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับตัวแปรของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกัน มีการเจรจาต่อรองเพื่อหาทางออกร่วมกัน และต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทุกกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง มีรูปแบบการทำงานใน ลักษณะเครือข่ายและต้องมีการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือที่ดีมีประสิทธิภาพจึงจะนำพา ความสำเร็จไปสู่เป้าหมายที่กำหนด

## 2.4 ความรู้เกี่ยวกับการบริหารปกครอง (Governance)

### 2.4.1 ความหมาย

อัมพร ชำรงลักษณ์<sup>13</sup> ได้กล่าวว่า ในทางการบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะ คยาร์ (Kjoer, 2006) ได้ประมวลการใช้คำว่า “Governance” และพบว่ามีการใช้อธิบายการจัดการ ภาครัฐในสองลักษณะที่แตกต่างกัน คือในความหมายอย่างแคบตามแนวคิดของโรดส์ (Rhodes, 1997) คือการบริหารจัดการเครือข่าย (Network management) เน้นการวิเคราะห์เครือข่าย อัตรา ความใกล้ชิดของสมาชิกในเครือข่าย ประเภทของสมาชิกเข้าร่วมในเครือข่าย และวิธีการในการ บริหารจัดการเครือข่ายให้สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้ ทั้งกระบวนการจัดตั้งเครือข่าย กำหนดคุณค่านิยมสาธารณะ (public value) ร่วมกัน กำหนดโครงสร้างและอำนวยความสะดวกในการ เจรจา สร้างวาทกรรมและจุดร่วมในการทำงาน และหาฉันทามติให้เกิดความเข้าใจร่วมแบ่งปัน ความรับผิดชอบและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการทำงานในเครือข่ายนี้

ในอีกลักษณะหนึ่งของการใช้คำว่า “Governance” เป็นการปรับใช้อธิบายใน ความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมกระบวนการจัดการกฎ กติกาในกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มองในลักษณะกว้างดูถึงสถาบันที่เข้ามามีส่วนใน กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เรียกว่า “meta - government” (Jessop, 2003) นับเป็น

<sup>13</sup> อัมพร ชำรงลักษณ์, *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) : การบริหาร รัฐกิจในศตวรรษที่ 21*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต, 2556), 25.



ระดับของความร่วมมือในชั้นสูงสุดที่ดึงทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมทั้งภาครัฐ ตลาด และภาคประชาสังคม (Kooiman, 2003) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในโลกที่สนใจในปัญหาที่เกิดขึ้นข้ามอาณาเขต ประเทศ (Glasbergaen, Bierrmann, and Mol, 200)

พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง<sup>14</sup> ได้กล่าวว่า ความหมายของทั้ง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครอง” มีลักษณะทับซ้อนกันอยู่ จึงต้องดูที่นัยซึ่งซ่อนอยู่ในความหมายและแนวคิด จะทำให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครอง” ชัดเจนขึ้น กล่าวคือนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า “การปกครอง” มีความหมายครอบคลุมทั้งเรื่องหน่วยงานและกระบวนการทำงานของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังเน้นหนักไปถึงเรื่องของการใช้อำนาจและกฎหมาย ในขณะที่การจัดการปกครองจะมีความนุ่มนวล ยืดหยุ่นกว่า (จุมพล หนิมพานิช, 2548 : 157) กล่าวคือ การจัดการปกครองจะเน้นถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (government and people) โดยเน้นถึงศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจหรือกฎหมาย ในมิติของการเปลี่ยนแปลงจากการปกครอง อาจแบ่งเป็น 4 มิติ (considine and Lewis, 2003: 113) คือ 1) การจัดการปกครองที่เป็นกระบวนการ (Procedural governance) 2) การจัดการปกครองที่เป็นลักษณะความร่วมมือ (Corporate governance) 3) การจัดการปกครองด้วยระบบการตลาด (market governance) และ 4) การจัดการปกครองที่เป็นเครือข่าย (network governance)

พัชรี สีโรรส<sup>15</sup> ได้กล่าวว่า Sorensen and Torring ได้พยายามอธิบายให้เห็นว่าเครือข่ายการจัดการปกครองเป็นส่วนย่อยของกลไกการจัดการปกครองในภาพใหญ่ และขณะเดียวกันก็เป็นเครือข่ายนโยบายประเภทหนึ่งด้วย ในแง่นี้เครือข่ายการจัดการปกครองจึงหมายถึง

1. เครือข่ายนโยบายที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในเครือข่ายมีลักษณะเป็นแนวนอน แต่ละตัวแสดงที่เข้ามามีสถานะที่เป็นอิสระ และสามารถประกอบกิจกรรมในเครือข่ายอย่างมีอิสระแม้จะต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันในหมู่ตัวแสดงในเครือข่ายก็ตาม

<sup>14</sup> พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง, “แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการทัศน์ใหม่ The Trend of Local Thai Governance : A new Paradigm,” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 6, ฉ.1(2551) : 93-117.

<sup>15</sup> พชรี สีโรรส, *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2558), 95.

2. ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นผ่านการเจรจาต่อรอง มีกระบวนการสานเสวนา (deliberative process) ในการพูดจาของสมาชิกเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้าใจ การเรียนรู้และการกระทำร่วมกัน อันนำมาซึ่งความไว้วางใจ และรู้สึกผูกพันต่อเครือข่าย และเป็นฐานนำไปสู่การตัดสินใจแบบประนีประนอมและสมานฉันท์

3. การเจรจาต่อรองเกิดขึ้นภายใต้กรอบกฎกติกาตามกฎหมาย และตามธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติ ตามการรับรู้เข้าใจ และตามจินตนาการ แต่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในบรรยากาศที่กลมเกลียว เห็นสอดคล้องกันตลอดเวลา

4. มีลักษณะของการกำกับดูแลตนเอง (self-regulating) กล่าวคือ มีการสร้างกรอบกติกาของตนเองขึ้นมาในกลุ่ม กรอบกติกานี้ทำขึ้นโดยดูจากความคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่ม มีการพิจารณาถึงทรัพยากร ศักยภาพของกลุ่ม ที่มีได้จำกัดอยู่ที่กฎกติกาของการจัดการปกครองที่รัฐหรือตลาดเป็นตัวนำ การสร้างกฎกติกาของตนเองขึ้นมาี้มีความจำเป็นเพื่อให้เครือข่ายสามารถเปลี่ยนผ่านจากการมีความสัมพันธ์แนวตั้งมาเป็นนอน

5. มีวัตถุประสงค์ไปสู่เป้าหมายเพื่อสาธารณะภายในนโยบายด้านนั้นๆ เครือข่ายที่มีได้มุ่งไปสู่เป้าหมายเพื่อสาธารณะ (เช่นทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองเท่านั้น) ไม่อาจนับเป็นเครือข่ายการจัดการปกครอง (Sorensen and Torfing 2007, 9-13)

#### 2.4.2 ประเภทเครือข่าย

ทวิตา กมลเวช<sup>16</sup> ได้กล่าวไว้ว่า เครือข่ายนโยบายเป็นการจัดกลุ่มขององค์กรต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงกันในการพึ่งพาทรัพยากร จึงแบ่งเครือข่ายนโยบายออกเป็น 5 ประเภท โดยอาศัยระดับของความแน่นอนของความสัมพันธ์ ลักษณะของสมาชิก และการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างสมาชิก คือ

1. เครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) โรดส์นำเสนอจากงานของเฮคโล (Hecko,1974;1978) ว่าในการกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้มีแต่ผู้นำเพียงสองสามกลุ่มเท่านั้น หากแต่จะมีผู้แสดงอื่น ๆ จากกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ กลุ่มนักวิชาการ หน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งอาจจะเป็นผู้แสดงใหม่ที่เพิ่งจะให้ความสนใจต่อประเด็นนโยบาย (Policy Issue) นั้น ๆ หรืออาจจะเป็นผู้แสดงที่อยู่แวดล้อมประเด็นนโยบายนั้นอยู่เดิม และต้องที่จะมีบทบาทเป็นผู้แสดงมากขึ้น

<sup>16</sup> ทวิตา กมลเวช, *นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*, 40-41.

2. เครือข่ายผู้ผลิต (Producer Network) ในการกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ การก่อตัวของนโยบายบ่อยครั้งที่เกิดจากการผลักดันและร่วมประสานกันของกลุ่มผู้ผลิต หรือกลุ่มธุรกิจ ซึ่งหากมีกลุ่มนี้มีบทบาทที่เด่นชัดและมีการรวมตัวที่เหนียวแน่นแล้ว จะสามารถมีพลังต่อรองและอำนาจการเจรจาขอความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรืออาจถึงกับมีบทบาทในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ

3. เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ (Intergovernmental Network) (Rhodes, 1976, 1981, 1997) หมายถึงเครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทและทุกระดับในการประสานงานการให้บริการที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันหรือต่อเนื่องกัน ซึ่งต่อมาโรดส์ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของการแทนที่การบริหารภาครัฐด้วยการบริหารปกครอง จึงได้ขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ในภาคสาธารณะด้วย

4. เครือข่ายมืออาชีพ หรือเครือข่ายกลุ่มวิชาชีพ (Profession Network) (พัชรี, 2544) เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มที่มีความรู้และความชำนาญในสายวิชาชีพในประเด็นนโยบายนั้น

5. ชุมชนนโยบาย (Policy Community) เป็นลักษณะการรวมตัวกันของสมาชิกที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Shared goal) มีเป้าหมายหลักเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่สังคมเผชิญอยู่ หรือเพื่อการพัฒนา สมาชิก มีการรับรู้ปัญหาและสิ่งต่างๆ และมีความเข้าใจต่อประเด็นต่างๆ ร่วมกัน (mutual understanding) และมักดำเนินกิจกรรมไปในทิศทางเดียวกัน

### 2.4.3 รูปแบบเครือข่าย

พัชรี สีโรรส<sup>17</sup> ได้กล่าวว่านักวิชาการที่สนใจเรื่องการจัดการปกครองมักแบ่งรูปแบบการจัดการปกครอง (mode governance) ออกเป็น 3 รูปแบบได้แก่

1. การจัดการปกครองตามลำดับชั้นที่รัฐเป็นตัวนำ (hierarchical governance) เป็นการเน้นบทบาทของกฎกติกาและวิธีปฏิบัติที่เป็นทางการตามตัวบทกฎหมายและกฎกติกานี้เป็นตัวเชื่อมตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนเอาไว้ รัฐเป็นผู้ผูกขาดการใช้กำลังในการนำภาคเอกชนให้ต้องยอมทำตามกรอบนโยบายสาธารณะที่บัญญัติขึ้น รัฐมีอำนาจในการลงโทษ และอนุมัติโครงการต่างๆ แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนอยู่บนสถานะที่ไม่เท่ากัน รัฐมีบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบาย มีอำนาจแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

2. รูปแบบการจัดการปกครองที่ตลาดเป็นตัวนำ (market governance) เป็นรูปแบบที่ตรงข้ามกับรูปแบบแรก เนื่องจากรูปแบบนี้ขึ้นกับแนวคิดที่ว่า สินค้าและบริการจะถูกจัดสรร

<sup>17</sup> พัชรี สีโรรส, *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ*, 91.

อย่างมีประสิทธิภาพถ้ารัฐไม่เข้ามาแทรกแซง โดยปล่อยให้ตลาดเป็นผู้ที่จัดหา ผู้ซื้อและผู้ขายมาพบกันและแลกเปลี่ยนสินค้าโดยดูจากราคาเป็นหลัก

3. รูปแบบการจัดการปกครองแบบเครือข่าย (network governance) เป็นเครือข่ายของภาครัฐ เอกชน และกลุ่มประชาชนที่มีปฏิสัมพันธ์กันในแนวนอนและประสานงานกันเพื่อแก้ปัญหาและจัดหาบริการสาธารณะ เช่น ในรูปของการเป็นหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน (public-private partnerships) ปฏิสัมพันธ์ในการตัดสินใจ (interactive decision-making) และการเข้าร่วมในการบริหารจัดการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder involvement) เป็นต้น การจัดการการปกครองแบบเครือข่ายจึงมีผลต่อบทบาทและอำนาจของรัฐในการเป็นผู้แสดงโดดเด่นในนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะ

#### 2.4.4 เครื่องมือทางนโยบาย

พัชรี สิริโรส<sup>18</sup> ได้กล่าวว่า มีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการใช้เครื่องมือในเครือข่ายการจัดการปกครอง ดังนี้ (Salamon 2001)

1. เครือข่ายนโยบายที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เข้าร่วมในเครือข่ายมีลักษณะเป็นแนวนอน แต่ละตัวแสดงที่เข้ามามีสถานะที่เป็นอิสระ และสามารถประกอบกิจกรรมในเครือข่ายอย่างมีอิสระแม้จะต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันในหมู่ตัวแสดงในเครือข่ายก็ตาม
2. ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นผ่านการเจรจาต่อรอง มีกระบวนการสานเสวนา (deliberative process) ในการพูดจาของสมาชิกเครือข่าย เพื่อสร้างความเข้าใจ การเรียนรู้และการกระทำร่วมกัน อันนำมาซึ่งความไว้วางใจ และรู้สึกผูกพันต่อเครือข่าย และเป็นฐานนำไปสู่การตัดสินใจแบบประนีประนอมและสมานฉันท์
3. การเจรจาต่อรองเกิดขึ้นภายใต้กรอบกติกาตามกฎหมาย และตามธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติ ตามการรับรู้เข้าใจ และตามจินตนาการ แต่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในบรรยากาศที่กลมเกลียว เห็นสอดคล้องกันตลอดเวลา
4. มีลักษณะของการกำกับดูแลตนเอง (self-regulating) กล่าวคือ มีการสร้างกรอบกติกาของตนเองขึ้นมาในกลุ่ม กรอบกติกานี้ทำขึ้นโดยดูจากความคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่ม มีการพิจารณาถึงทรัพยากร ศักยภาพของกลุ่ม ที่มีได้จำกัดอยู่ที่กติกาของการจัดการปกครองที่รัฐหรือตลาดเป็นตัวนำ การสร้างกติกาของตนเองขึ้นมาี้มีความจำเป็นเพื่อให้เครือข่ายสามารถเปลี่ยนผ่านจากการมีความสัมพันธ์แนวตั้งมาเป็นแนวนอน

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, 101.

5. มีวัตถุประสงค์ไปสู่เป้าหมายเพื่อสาธารณะภายในนโยบายด้านนั้นๆ เครือข่ายที่มีได้มุ่งไปสู่เป้าหมายเพื่อสาธารณะ (เช่นทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น) ไม่อาจนับเป็นเครือข่ายการจัดการปกครอง (Sorensen and Torfing 2007, 9-13)

#### 2.4.5 ทักษะที่จำเป็นในการทำงานแบบเครือข่าย

พัชรี สีโรรส<sup>19</sup> ได้กล่าวว่า ทักษะที่จำเป็นในการชักชวนให้สมาชิกเครือข่ายเข้ามาร่วมทำงานในแนวราบตามลักษณะการทำงานแบบเครือข่าย ทักษะดังกล่าวนี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

-ทักษะการกระตุ้น (activation skills) เป็นทักษะการกระตุ้นให้สมาชิกของเครือข่ายต่างๆเข้ามำนำเสนอปัญหาสาธารณะ เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องมีบทบาทในการระดมคนและกระตุ้น ใช้วิธีทางตลาดชี้ให้เห็นถึงโอกาสใหม่ๆ และส่งเสริมให้พันธมิตรที่มีศักยภาพก้าวเข้ามา มีบทบาท

-ทักษะในการจัดการให้เกิดขึ้น (orchestration skills) หมายถึงทักษะในการเป็นผู้ทำให้มันเกิดขึ้น เสมือนผู้ควบคุมวงดนตรีที่ทำหน้าที่เรียบเรียงดนตรีสำหรับการเล่นในวงออร์เคสตรา เพื่อให้วงสามารถผลิตผลงานยอดเยี่ยมออกมา ผู้ควบคุมวงดนตรีไม่ใช่ผู้ลงมือเล่นดนตรีเอง แต่เขาทำหน้าที่เป็นผู้ทำให้มันเกิดขึ้น (enabler) มากกว่าเป็นผู้เล่นเสียเอง (doer) (Salamon 2001) สำหรับเครือข่ายการจัดการ ทักษะในการทำหน้าที่กำกับทิศทาง ดูแลแลพบริหารเครือข่ายให้ดำเนินไปได้และสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

-ทักษะในการปรับตามเป้าหมาย (modulation skills) หมายความว่าความสามารถในการปรับเปลี่ยนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ การปรับเปลี่ยนเครื่องมือ นโยบาย ทั้งแบบการให้รางวัลและการลงโทษ เพื่อให้สมาชิกเครือข่ายร่วมมือ เช่น ให้รางวัลในจำนวนมากพอที่ภาคเอกชนจะตัดสินใจลงทุนในโครงการที่รัฐสนับสนุน

สรุปได้ว่า ปัจจุบันในการบริหารงานและดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ภาครัฐไม่อาจที่จะสามารถทำงานได้โดยลำพังเพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ชุมชนมีความซับซ้อนและมีผู้แสดงที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้ปัญหาที่มีความยากต่อการแก้ไขมากขึ้น ภาครัฐจึงลดบทบาทจากการสั่งการมาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) และผู้กำกับ ควบคุม (Regulator) ให้การดำเนินนโยบายเป็นไปตามกรอบกติกาที่กำหนด ให้ความสำคัญในการดึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตลอดจนร่วมปฏิบัติงานหรือ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, 103.

ทำหน้าที่แทนภาครัฐ ทำงานในลักษณะเครือข่ายทางนโยบาย กำหนดบทบาทของตัวแสดงในเครือข่าย มีการปรึกษาหารือร่วมกันในการดำเนินนโยบาย มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเพื่อเป็นการสร้างความไว้วางใจและแสดงออกถึงความจริงใจในการทำงานร่วมกัน เกิดการมีส่วนร่วมและการยอมรับในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ

## 2.5 ความรู้เกี่ยวกับมูลฝอย

2.5.1 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535<sup>20</sup> ให้คำจำกัดความไว้ว่า “มูลฝอย” หมายถึง สิ่งต่างๆที่เราไม่ต้องการทิ้งที่เป็นของแข็งหรืออ่อน มีความชื้น ได้แก่ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร กระจกพลาสติก ภาชนะกล่องใส่อาหาร แก้ว มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดจนถึงวัตถุอื่นใดที่เก็บกวาดได้จากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

2.5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>21</sup> ระบุว่า ขยะมูลฝอยเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “ของเสีย” ซึ่งหมายความรวมถึงขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสารหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ

2.5.3 กรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>22</sup> ได้ให้ความหมาย และแนวทางการจัดการมูลฝอยไว้ดังนี้

มูลฝอยทั่วไป หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยากหรืออาจจะย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ แต่ไม่คุ้มกับต้นทุนในการนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิต

<sup>20</sup> กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535,” <https://www.anamai.moph.go.th/download/download/publichealthac.htm> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560).

<sup>21</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” <https://www.deqp.go.th/media/36982/พรบ35.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560).

<sup>22</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, “ขยะมูลฝอยและการใช้ประโยชน์,” [www.pcd.go.th/info\\_serv/waste\\_garbage.htm](http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_garbage.htm) (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560).

ทางอุตสาหกรรม เช่น กล่องบรรจุนมพร้อมดื่ม โฟม ชองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุอาหารด้วยวิธี  
สูญญากาศชองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุเครื่องอุปโภคด้วยวิธีรีดความร้อน เป็นต้น

มูลฝอยย่อยสลาย หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติหรือ  
สามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร มูลสัตว์ ซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ เป็นต้น  
แต่ไม่รวมถึงซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการ

มูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) หมายความว่า มูลฝอยที่สามารถนำกลับมาทำเป็น  
ผลิตภัณฑ์ได้ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น เศษเหล็ก แก้ว พลาสติก กระดาษ  
 เป็นต้น

มูลฝอยอันตรายหมายความว่า มูลฝอยที่ปนเปื้อน หรือมีส่วนประกอบของวัตถุ  
ดังต่อไปนี้วัตถุระเบิดได้

- (1) วัตถุไวไฟ
- (2) วัตถุออกไซด์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (3) วัตถุมีพิษ
- (4) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (5) วัตถุกัมมันตรังสี
- (6) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (7) วัตถุกัดกร่อน
- (8) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง
- (9) วัตถุอย่างอื่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออาจทำให้

เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืชหรือทรัพย์สิน เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉายหรือแบตเตอรี่  
โทรศัพท์เคลื่อนที่ ภาชนะที่ใช้บรรจุสารกำจัดแมลงหรือวัชพืช กระจกสเปร์ยบรรจุสีหรือสารเคมี  
 เป็นต้น

แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร เน้นรูปแบบของการวางแผน  
จัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะต้องส่งเข้าไปทำลาย  
ด้วยระบบต่างๆให้น้อยที่สุด การกำจัดที่ได้ผลพลอยได้ เช่น ปุ๋ยหมัก หรือพลังงาน โดยสรุปวิธีการ  
ดำเนินการตามแนวทาง มีดังนี้

1. การลดปริมาณการผลิตมูลฝอย รมรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดการ  
ผลิตมูลฝอยในแต่ละวันได้แก่

1.1 ลดการทิ้งบรรจุภัณฑ์โดยการใช้สินค้าชนิดเติมใหม่ เช่น ผงซักฟอก  
น้ำยาล้างจาน น้ำยาทำความสะอาดและถ่านไฟฉายชนิดชาร์ตใหม่ เป็นต้น

1.2 เลือกใช้สินค้าที่มีคุณภาพมีหีบบรรจุภัณฑ์น้อย อายุการใช้งานยาวนาน และตัวสินค้าไม่เป็นมลพิษ

1.3 ลดการใช้วัสดุกำจัดยาก เช่น โฟมบรรจุอาหารและถุงพลาสติก

2. จัดระบบการรีไซเคิล หรือการรวบรวมเพื่อนำไปสู่การแปรรูปเพื่อใช้ใหม่

2.1 รณรงค์ให้ประชาชนแยกของเสียนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น กระดาษ พลาสติก และโลหะ นำไปใช้ซ้ำ หรือนำไปขาย/รีไซเคิล ขยะเศษอาหารนำมาหมักปุ๋ยในรูปปุ๋ยน้ำ หรือปุ๋ยหมักเพื่อใช้ในชุมชน จัดระบบที่เอื้อต่อการทำขยะรีไซเคิลจัดภาชนะ (ถุง/ถัง) แยกประเภทขยะ มูลฝอยที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานและจัดระบบบริการเก็บโดย

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยการจัดเก็บแบ่งเวลาการเก็บ เช่น หากแยกเป็นถุง 4 ถุง ขยะย่อยสลายได้ ขยะรีไซเคิล ขยะอันตราย และขยะทั่วไป ให้จัดเก็บขยะย่อยสลายและขยะทั่วไปทุกวัน ส่วนขยะรีไซเคิลและขยะอันตราย อาจจัดเก็บสัปดาห์ละครั้งหรือตามความเหมาะสม

(2) จัดกลุ่มประชาชนที่มีอาชีพรับซื้อของเก่าให้ช่วยเก็บขยะรีไซเคิลในรูปของการรับซื้อ โดยการแบ่งพื้นที่ในการจัดเก็บและกำหนดเวลาให้เหมาะสม

(3) ประสานงานกับร้านค้าที่รับซื้อของเก่าที่มีอยู่ในพื้นที่หรือพื้นที่ใกล้เคียงในการรับซื้อขยะรีไซเคิลจัดระบบตามแหล่งการเกิดขยะขนาดใหญ่ เช่น ตลาด โรงเรียน สถานที่ราชการ ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น

2.2 จัดกลุ่มอาสาสมัครหรือชมรมหรือนักเรียนให้มีกิจกรรม/โครงการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ เช่น โครงการขยะรีไซเคิลแลกสิ่งของ เช่น ต้นไม้ ไข่ โครงการทำปุ๋ยน้ำ ปุ๋ยอีเอ็ม ขยะหอม ปุ๋ยหมัก โครงการตลาดนัดขยะรีไซเคิล โครงการธนาคารวัสดุเหลือใช้ โครงการร้านค้าสินค้ารีไซเคิล

2.3 จัดตั้งศูนย์รีไซเคิลหากพื้นที่ที่ปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้นในแต่ละวันเป็นปริมาณมาก ๆ อาจจะมีการจัดตั้งศูนย์คัดแยกขยะมูลฝอยซึ่งสามารถจะรองรับจากชุมชนใกล้เคียงหรือรับซื้อจากประชาชนโดยตรงซึ่งอาจจะให้เอกชนลงทุนหรืออาจให้สัมปทานเอกชนก็ได้

3. การขนส่ง

3.1 ระยะทางไม่ไกลให้รถขนส่งขยะมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดโดยตรง

3.2 ระยะทางไกลและมีปริมาณขยะมูลฝอยมากอาจจะต้องสร้างสถานีขนถ่าย เพื่อถ่ายเทจากรถเก็บขนขยะมูลฝอยลงสู่รถบรรทุกขนาดใหญ่

4. ระบบกำจัด



เนื่องจากขยะมูลฝอยใช้ประโยชน์ใหม่ได้จึงควรจัดการเพื่อกำจัดทำลายให้น้อยที่สุด ควรเลือกระบบกำจัดแบบผสมผสานเนื่องจากปัญหาขาดแคลนพื้นที่ จึงควรพิจารณาปรับปรุงพื้นที่กำจัดมูลฝอยที่มีอยู่เดิมและพัฒนาให้เป็นศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย โดยมีขั้นตอนดังนี้

#### 4.1 จัดระบบคัดแยกขยะมูลฝอย

4.2 ระบบกำจัดผสมผสานหลายๆระบบในพื้นที่เดียวกัน ได้แก่ หมักทำปุ๋ย ผึ่งกลบ และวิธีอื่นๆ เป็นต้น

## 2.6 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

อรทัย ก๊กผล<sup>23</sup> กล่าวว่า ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ ดังนี้

(1) เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนเองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนอยู่

(2) ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชนมีสาเหตุอย่างไรและจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง

(3) ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไรจะแบ่งงานกันอย่างไรใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใดจะจัดหางบประมาณมาจากที่ใดและใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา

<sup>23</sup>อรทัย ก๊กผล, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552), 17-19.

(4) ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง

(5) ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหาเพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

(6) ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของเงิน วัตถุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบาย ความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน(International Association of Public Participation)<sup>24</sup> แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ชั้น ซึ่งเป็นตามหลักการเดียวกับ Arnstein คือ ยิ่งสูงขึ้นยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือตัดสินใจมากขึ้นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนละแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความล้มเหลวในการบริหารงาน แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญ คือการให้ข้อเท็จจริง ครอบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริง และตัดสินใจแสดงความเห็นอย่างมีคุณภาพ

2. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

<sup>24</sup> สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation), “ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง,” <https://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/1330/03chapter2.pdf> (สืบค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2559).

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามาจับบทบาท (Involve) เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนอย่างและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนและคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนในองค์กรตัดสินใจด้วยไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

5. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ หรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิเช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่คุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

สรุปได้ว่า การดำเนินนโยบายสาธารณะผู้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงย่อมต้องเป็นประชาชนเพราะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม การกำหนดนโยบายใด ๆ ของภาครัฐย่อมต้องมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ฉะนั้นภาครัฐใช้หลักการบริหารงานตามแนวคิด Governance ในการดำเนินนโยบายต่างๆ สิ่งที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในการบริหารงานหรือดำเนินนโยบายต่างๆ มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจในนโยบาย ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไขปัญหา

เพื่อสร้างความร่วมมือ (Collaborate) เพื่อสร้างความไว้วางใจต่อการทำงานของภาครัฐ สร้างความร่วมมือและความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ได้ตรงจุด และย่อมจะส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เมธา ยุทธนาโยธิน<sup>25</sup> ศึกษาผลการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร และปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ พบว่าปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานและคุณสมบัติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนปัจจัยด้านทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติโดยรวมประสบความสำเร็จอยู่ในระดับค่อนข้างสูง พบปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ ได้แก่ กรุงเทพมหานครควรให้การสนับสนุนงบประมาณด้านการกำจัดขยะมูลฝอยให้หน่วยงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ควรมีการประชาสัมพันธ์ด้วยการรณรงค์คัดแยกขยะ มูลฝอยการรีไซเคิลขยะมูลฝอยอย่างจริงจังและต่อเนื่องตั้งแต่ในระดับเยาวชน และควรมีมาตรการลงโทษผู้ที่ทิ้งขยะมูลฝอยอย่างไม่เป็นระเบียบ

พริยา วัชรโรทัย<sup>26</sup> ได้ศึกษาการจัดการขยะของเทศบาลตำบลเมืองแกลง จังหวัดระยอง พบว่ากระบวนการจัดการมูลฝอยของเทศบาลเมืองแกลงเริ่มต้นจากการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับความรู้เรื่องการคัดแยกขยะจากบ้านเรือน เทศบาลมีการคัดแยกขยะ มีการส่งเสริมให้บุคลากรมีปัญหาที่เกี่ยวข้องในองค์กรพัฒนาศักยภาพตนเองด้านการจัดการขยะมีการวางแผนเป้าหมายในด้านการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งมียุทธศาสตร์และโครงการใต้ยุทธศาสตร์เป็นขับเคลื่อน การวิเคราะห์ภายในผู้บริการมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีวิธีการคิดอย่างเป็นระบบ มีการปฏิบัติงานเชิงประจักษ์

<sup>25</sup> เมธา ยุทธนาโยธิน, “การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2550), 3.

<sup>26</sup> พริยา วัชรโรทัย, “การจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเมืองแกลง จังหวัดระยอง,” (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ,สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสังคม สถาบันจิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2556), 3.

บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความกระตือรือร้น มีความชำนาญด้านการจัดมูลฝอย ส่วนปัจจัยภายนอกพบว่า ประชาชน ผู้นำชุมชน ประชาชนมีความกระตือรือร้นและมีจิตสำนึกในด้านสิ่งแวดล้อมแต่ยังมี ประชากรแฝงที่ไม่ให้ความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม หน่วยงานรัฐและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม เข้ามาช่วยสนับสนุนการพัฒนาจัดการขยะของเทศบาล

อัจฉพร ผลารักษ์<sup>27</sup> ได้ศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม ตำบล กระทุ่มล้ม อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม พบว่าในด้านนโยบายการจัดการขยะมูลฝอย ด้านระบบ บริหารจัดการมูลฝอยและด้านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนล้วนส่งผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยใน เขตเทศบาลเมืองกระทุ่มล้มทั้งสิ้น ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมือง กระทุ่มล้มจะเกิดประสิทธิผลได้ จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นร่วมกัน

ธนกฤต บวกขุนทด<sup>28</sup> ได้ศึกษารูปแบบการจัดการขยะชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนเมืองพัฒนา อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่สามารถจำแนกขยะได้ เช่น ขยะเปียก ขยะแห้ง ขยะมูลฝอยที่เป็นอันตราย ขยะติดเชื้อ และรับรู้ ถึงแหล่งที่มีของขยะต่างๆ และรู้จักวิธีการกำจัดขยะที่สามารถทำได้ง่ายและไม่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ การปฏิบัติตัวในการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนหรือในชุมชนส่วนใหญ่ จะกำจัดเอง ใส่ถังที่ทาง อบต.จัดให้โดยการทิ้งในแต่ละครั้งไม่มีการคัดแยก รถเก็บขยะมีน้อยเกินไป จากจำนวนประชากรที่มีอยู่ ทำให้มีขยะตกค้างในแต่ละวันมาก ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความ เข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอยและไม่เห็นความสำคัญของปัญหาการจัดเก็บขยะ ขาดการมีส่วนร่วม และทิ้งขยะไม่ถูกวิธี

จากการศึกษาทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนโยบายการลดปริมาณ มูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาจะนำเอาแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) นโยบาย สาธารณะที่มีแนวคิดในการปรับบทบาทของรัฐลงและทำงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปแบบของ เครือข่ายที่ต้องศึกษาถึงตัวแสดง บทบาทของตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในนโยบาย กลไกหรือกติกา

<sup>27</sup> อัจฉพร ผลารักษ์, “การศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม ตำบล กระทุ่มล้ม อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม,” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 63.

<sup>28</sup> ธนกฤต บวกขุนทด, “การศึกษารูปแบบการจัดการขยะชุมชน กรณีศึกษา : องค์การบริหาร ส่วนตำบลโนนเมืองพัฒนา อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา,” (โครงการปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา การบริหารงานก่อสร้างและสาธารณูปโภค สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2553), 35-36.

ในการทำงานร่วมกันของเครือข่าย การพึ่งพาอาศัยทรัพยากรซึ่งกันและกันของเครือข่าย ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นของเครือข่ายมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาให้เข้ากับบริบทของการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยจะศึกษาปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดผู้บริหาร จะพิจารณาถึงแนวความคิดของผู้บริหารทั้งระดับนโยบายและระดับพื้นที่ต่อการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

2. บทบาทและหน้าที่ จะพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในระดับพื้นที่ว่ามีส่วนในการขับเคลื่อนและดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครอย่างไร

3. ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน จะพิจารณาถึงทัศนคติและแนวทางในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

4. การบริหารจัดการ จะพิจารณาถึงกลไกในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

5. ทรัพยากร จะพิจารณาความเพียงพอของทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบายและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

6. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานในการเข้าร่วมในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ยังศึกษาถึงเนื้อหา การถ่ายทอดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยและความร่วมมือ (Collaboration) ในการดำเนินนโยบายเพื่อให้ทราบถึงสาระสำคัญและเป้าหมายของนโยบายที่ถ่ายทอดลงสู่หน่วยงานปฏิบัติและศึกษาถึงรูปแบบการบริหารจัดการของหน่วยงานที่ได้นำนโยบายไปดำเนินการว่าเป็นอย่างไร

### บทที่ 3

#### นโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาวิจัยข้อมูล เอกสาร ตำรา หนังสือราชการเกี่ยวกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร แผนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาศึกษา ถึงการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร และศึกษาวิเคราะห์ว่าแนวทางในการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพควรเป็นอย่างไร

#### 3.1 นโยบายและการถ่ายทอดนโยบายการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

##### 3.1.1 นโยบาย

##### 3.1.1.1 นโยบายการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร) ต่อเนื่องสมัยที่ 2 ตามวาระ 4 ปี (เดือนมีนาคม พ.ศ. 2556 – มีนาคม 2560) ได้มีนโยบายตามที่ประกาศไว้ในการหาเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556 ประกอบด้วย มาตรการเร่งด่วน 10 มาตรการและนโยบายการพัฒนากรุงเทพฯ 6 นโยบาย ภายใต้ คำขวัญ “รักกรุงเทพ ร่วมสร้างกรุงเทพ” มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรการเร่งด่วน 10 ประการ ประกอบด้วย

- (1) ติดตั้งกล้อง CCTV ทุกถนน ทุกซอย เพิ่มอีก 20,000 ตัว และติดตั้งไฟส่องสว่างในพื้นที่เสี่ยงอีก 20,000 ดวง
- (2) จัดตั้งอาสาสมัครชุมชนเฝ้าระวังภัยและยาเสพติด
- (3) ปรับลดค่าโดยสารรถไฟฟ้า BTS อ่อนนุช-แบริ่ง สะพานตากสิน-บางหว้าเหลือ 10 บาท และรถ BRT เหลือ 5 บาท
- (4) โรงรับจำนำ กทม. รับจำนำดอกเบี้ย 1 สลึง 5,000 บาทแรก
- (5) เพิ่มทักษะอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้พร้อมสอนภาษาอังกฤษ จีน มลายูฟรี 200,000 คน

(6) ปรับอาสาสมัครผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน กรุงเทพฯ เป็นลูกจ้างชั่วคราว เพิ่มเงินเดือนปริญญาตรีเป็น 15,000 บาท ปวส. 10,000 บาท และปวช. 8,600 บาท

(7) เพิ่มจุดบริการพิเศษงานทะเบียนราษฎรในห้างสรรพสินค้า และขยายเวลาให้บริการถึง 22.00 น.

(8) ฟรี Hi-Speed Wi-Fi 4 MB 5,000 จุด

(9) เพิ่มบริการเก็บขยะไม่ให้ตกค้างในตรอก ซอย

(10) เพิ่มแท็กซี่เพื่อคนพิการและผู้สูงอายุ 100 คัน

และนโยบายการพัฒนากรุงเทพฯ 6 นโยบาย ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา แบ่งออกเป็น 6 มหานคร ได้แก่

1) มหานครแห่งความปลอดภัย ที่ต้องการให้ชาวกรุงเทพฯ มีความมั่นใจในการจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อันเนื่องมาจากปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด อัคคีภัย และอุทกภัย

2) มหานครแห่งความสุข ที่ต้องการให้ชาวกรุงเทพฯ และนักท่องเที่ยวในกรุงเทพฯ มีความสุขและสะดวกสบาย โดยทำให้การเดินทางสะดวก การจราจรคล่องตัวยิ่งขึ้น

3) มหานครสีเขียว ที่ต้องการให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมดี มีความสะอาด เป็นระเบียบ สวยงามและร่มรื่น มลพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนลดลง สิ่งแวดล้อมของเมืองได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสู่ความยั่งยืน

4) มหานครแห่งการเรียนรู้ ที่ต้องการให้นักเรียนและชาวกรุงเทพฯ มีความรู้เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ประกอบอาชีพและร่วมพัฒนาสังคม

5) มหานครแห่งโอกาสของทุกคน ที่ต้องการให้ชาวกรุงเทพฯ มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมของเมืองและประกอบอาชีพตามความสนใจ รวมทั้งมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

6) มหานครแห่งอาเซียน ที่ต้องการให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางหรือประตูสู่ออาเซียน



**10+6**  
**มาตรการเร่งด่วน**  
**นโยบายร่วมสร้างกรุงเทพฯ**

**10 มาตรการเร่งด่วน**

- ติดตั้งกล้อง CCTV และ Wi-Fi อย่างเพิ่ม
- จัดตั้งอาสาสมัครชุมชน เพื่อพิทักษ์วินัย เสี่ยงสฟวิค
- ปรับลดค่าโดยสารรถไฟฟ้า BTS และ BRT
- โรงรับจำนำกทม. ต่อวัน 1 สลึง 5,000 บาทแรก
- พัฒนาระบบจราจร พร้อมลดเวลาเดินทาง จีน เกาหลี
- อาสาสมัครพิทักษ์เด็กเล็ก รับเข้าห้อง และพื้นดินดิน
- พัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยในห้างสรรพสินค้า
- Wi-Fi Hi-Speed Wi-Fi 4 MB 5,000 จุด
- พัฒนาระบบเก็บขยะ ไปไหนท้าวไม่ขน
- พัฒนาระบบจราจร เพื่อลดการจราจรติดขัด

**6 นโยบายร่วมสร้างกรุงเทพฯ**

- มาตรการเร่งด่วนด้านจราจร
- มาตรการเร่งด่วนด้านสิ่งแวดล้อม
- มาตรการเร่งด่วนด้านความปลอดภัย
- มาตรการเร่งด่วนด้านการศึกษา
- มาตรการเร่งด่วนด้านสุขภาพ
- มาตรการเร่งด่วนด้านพลังงาน

**16 งาน**  
**ที่ต้องเดินหน้าทันที**  
**ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร**  
ด้วยประสบการณ์ และนโยบายที่ก้าวไกล

ภาพที่ 3.1 ภาพนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556 : <https://pantip.com/topic/30408475>

การแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นมาตรการเร่งด่วนในการเพิ่มบริการเก็บขยะไม่ให้ตกค้างในตรอก ซอย และนโยบายการพัฒนาใน “มหานครสีเขียว” ที่มุ่งหวังให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมดีมีคุณภาพอากาศ เป็นระเบียบ สวยงามและร่มรื่นมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนลดลง สิ่งแวดล้อมของเมืองได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูงความยั่งยืน ด้วยการเพิ่มระบบจัดการขยะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตั้งแต่จัดเก็บ ขนถ่าย จนถึงเปลี่ยนขยะให้เป็นพลังงานไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยีทันสมัยและสะอาด

### 3.1.1.2 การถ่ายทอดนโยบายการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

การถ่ายทอดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยไปสู่การปฏิบัติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร) ได้มอบหมายให้สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลในฐานะหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจัดทำแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

**พ.ศ. 2556–2560**<sup>1</sup> เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือแนวทางการในการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนด ดังคำกล่าวที่เป็นลักษณะอักษรปรากฏในสารของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร)<sup>2</sup> โดยได้กำหนดเป้าประสงค์ กลยุทธ์ มาตรการและ โครงการในการดำเนินงานตามนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ชื่อ **“มหานครสีเขียว”** เป้าประสงค์ที่ 3.1 กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความสะอาด เป็นระเบียบ สวยงาม และร่มรื่น กลยุทธ์สร้างกรุงเทพฯ เมืองสะอาด สวยงาม ตัวชี้วัด การคัดแยกขยะมีประสิทธิภาพมากขึ้นและจัดทำโครงการจัดการมูลฝอยชุมชน โดยมีสำนักสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

การเปลี่ยนนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลได้นำความต้องการของชาวกรุงเทพฯ ที่ต้องการให้กรุงเทพมหานครมีมาตรการในการจัดการขยะ เร่งดำเนินการมาตรการคัดแยกขยะและรีไซเคิลลดขยะจากครัวเรือน หน่วยงาน สถานประกอบการให้เหลือขยะน้อยที่สุด และให้มีศึกษาวิจัยและพัฒนาวิธีการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ เลือกใช้วิธีการกำจัดขยะที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ในแผนวิสัยทัศน์ของประชาชนเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 2575<sup>3</sup> และนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจัดทำ**แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575)**<sup>4</sup> โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในมิติของการเป็นเมืองระดับมหานครที่ชื่อว่า **“มหานครปลอดภัย”** ที่มุ่งหวังให้กรุงเทพมหานครเป็นมหานครแห่งความปลอดภัย เป็นเมืองมหานครที่ปลอดภัย ซึ่งการปลอดภัย หมายถึง การเป็นเมืองที่มีระบบการจัดการน้ำเสียและระบายน้ำ ระบบการบริหารจัดการขยะ ระบบการควบคุมฝุ่นละออง กลิ่น และสารเจือปนในอากาศ และระบบการควบคุมระดับเสียงในเขตเมืองที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วพื้นที่เขตเมือง โดยในเรื่องการบริหารจัดการขยะได้กำหนดเป้าประสงค์และกลยุทธ์ในการดำเนินงานเป็นช่วง ๆ ละ 5 ปี ดังนี้

<sup>1</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. (พ.ศ. 2556 -2560) เรื่องแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร.

<sup>2</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. (พ.ศ.2556 -2560) เรื่องสารของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร. : แผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร.

<sup>3</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, *แผนวิสัยทัศน์ของประชาชนเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 2575*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป), 70-71.

<sup>4</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, *แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ20ปี (พ.ศ. 2556 – 2575)*, (สมุทรสาคร: บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, ม.ป.ป), 30-32.

เป้าประสงค์ (Objective) 1.1.2 กรุงเทพมหานครมีการลดและควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

ตารางที่ 3.1 ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575)

ตัวชี้วัด	5 ปีแรก (2556-2560)	ระยะ 10 ปี (2561-2565)	ระยะ 15 ปี (2566-2570)	ระยะ 20 ปี (2571-2575)
1) ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556	ไม่น้อยกว่า 20	ไม่น้อยกว่า 30	ไม่น้อยกว่า 40	ไม่น้อยกว่า 50
2) ร้อยละของมูลฝอยที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2556	ไม่น้อยกว่า 30	ไม่น้อยกว่า 50	ไม่น้อยกว่า 70	ไม่น้อยกว่า 80

ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัด	5 ปีแรก (2556-2560)	ระยะ 10 ปี (2561 -2565)	ระยะ 15 ปี (2566-2570)	ระยะ 20 ปี (2571-2575)
1.1.2.1 เพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลัก 3Rs	1) ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2556 (1,200 ตัน/วัน)	ไม่น้อยกว่า 20	ไม่น้อยกว่า 30	ไม่น้อยกว่า 40	ไม่น้อยกว่า 50
	2) ร้อยละของปริมาณมูลฝอยที่จัดเก็บได้ลดลงเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2556 (9,900 ตัน/วัน)	ไม่น้อยกว่า 5	ไม่น้อยกว่า 10	ไม่น้อยกว่า 15	ไม่น้อยกว่า 20

ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575) (ต่อ)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัด	5 ปีแรก (2556-2560)	ระยะ 10 ปี (2561 -2565)	ระยะ 15 ปี (2566-2570)	ระยะ 20 ปี (2571-2575)
1.1.2.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการจัดการมูลฝอย	1) ร้อยละจำนวนชุมชนที่มีการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2556	ไม่น้อยกว่า 5	ไม่น้อยกว่า 20	ไม่น้อยกว่า 30	ไม่น้อยกว่า 40
	2) ร้อยละจำนวนหน่วยงาน/องค์กรของภาครัฐ เอกชน มีการจัดการมูลฝอยเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556	ไม่น้อยกว่า 5	ไม่น้อยกว่า 20	ไม่น้อยกว่า 30	ไม่น้อยกว่า 40
1.1.2.3 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บมูลฝอยอันตรายจากแหล่งกำเนิด	1) ร้อยละของปริมาณมูลฝอยอันตรายที่สามารถคัดแยกได้จากแหล่งกำเนิด(บ้านเรือน) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีฐาน(704.11 ตัน/ปี)	ไม่น้อยกว่า 20	ไม่น้อยกว่า 30	ไม่น้อยกว่า 40	ไม่น้อยกว่า 50
1.1.2.4 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ (e-Waste)	1) ร้อยละของปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่นำกลับมารีไซเคิลเพิ่มขึ้น (ปีฐาน พ.ศ. 2560)	ปีฐาน	ไม่น้อยกว่า 10	ไม่น้อยกว่า 20	ไม่น้อยกว่า 30
1.1.2.5 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดมูลฝอยด้วยการแปรรูปนำกลับมาใช้ประโยชน์	1) ร้อยละของมูลฝอยที่นำมาบำบัดแล้วกลับไปใช้ประโยชน์ที่ศูนย์กำจัดมูลฝอยเพิ่มขึ้น (ปีฐาน พ.ศ.2555= 1,000 ตัน/วัน)	ไม่น้อยกว่า 100	ไม่น้อยกว่า 200	ไม่น้อยกว่า 300	ไม่น้อยกว่า 400

ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575) (ต่อ)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัด	5 ปีแรก (2556-2560)	ระยะ 10 ปี (2561 -2565)	ระยะ 15 ปี (2566-2570)	ระยะ 20 ปี (2571-2575)
1.1.2.6 เพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการมูลฝอยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1) ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร เมื่อเทียบกับปี 2556	ไม่น้อยกว่า 80	ไม่น้อยกว่า 85	ไม่น้อยกว่า 90	ไม่น้อยกว่า 90

การดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในช่วง 5 ปีแรก พ.ศ.2556 -2560 สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงานไว้ใน**มหานครปลอดภัย** มีสำนักสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบหลักดำเนินการตามเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ มาตรการ/โครงการใน**แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ.2556-2560)**<sup>5</sup> ดังนี้

เป้าประสงค์ 1.1.2 กรุงเทพมหานครมีการลดและควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอย ตั้งแต่แหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556 เป้าหมาย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และ

ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ ร้อยละของมูลฝอยที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556 เป้าหมาย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30

<sup>5</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, **แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ.2556-2560)** (กรุงเทพฯ : บริษัทกิตติพรการพิมพ์ จำกัด, 2556), 84-87.

ตารางที่ 3.3 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปีระยะที่ 1 (พ.ศ.2556-2560)

กลยุทธ์ (Action) 1.1.2.1 เพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกขยะมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลัก 3RS		
(ตัวชี้วัด) ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556		ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20
(ตัวชี้วัด) ร้อยละของปริมาณมูลฝอยที่จัดเก็บได้ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2556		ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5
กลยุทธ์ (Action) 1.1.2.2 เพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการจัดการมูลฝอย		
(ตัวชี้วัด) ร้อยละจำนวนชุมชนที่มีการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556		ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5
(ตัวชี้วัด) ร้อยละจำนวนหน่วยงาน / องค์กรของภาครัฐ เอกชน มีการจัดการมูลฝอยเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556		ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5
กลยุทธ์ (Action) 1.1.2.3 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บมูลฝอยอันตรายจากแหล่งกำเนิด		
(ตัวชี้วัด) ร้อยละของปริมาณมูลฝอยอันตรายที่สามารถคัดแยกได้จากแหล่งกำเนิด (บ้านเรือน)		ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20
กลยุทธ์ (Action) 1.1.2.4 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ (e-waste)		
(ตัวชี้วัด) ร้อยละของปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่นำกลับมารีไซเคิลเพิ่มขึ้น		ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20
กลยุทธ์ (Action) 1.1.2.5 เพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดมูลฝอยด้วยการแปรรูปนำกลับมาใช้ประโยชน์		
(ตัวชี้วัด) ร้อยละของมูลฝอยที่นำมาบำบัด แล้วกลับไปใช้ประโยชน์ที่ศูนย์กำจัดมูลฝอยฯ เพิ่มขึ้น		ร้อยละ 100
กลยุทธ์ (Action) 1.1.2.6 เพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการมูลฝอยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง		
(ตัวชี้วัด) ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2556		ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80

โครงการสำคัญที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ ประกอบด้วย

- โครงการพัฒนาและกำหนดรูปแบบการจัดการมูลฝอยครบวงจร ทั้งในระยะสั้น ปานกลาง และยาว
- โครงการประชาสัมพันธ์ และรณรงค์การลดคัดแยกมูลฝอย ตามหลักการ จัดการทรัพยากรด้วยหลัก 3Rs
- โครงการธนาคารขยะ ที่ชุมชนจัดตั้งและบริหารเอง

- โครงการส่งเสริมและร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดการมูลฝอยที่แหล่งกำเนิด
  - โครงการพัฒนาและปรับปรุงแบบการดำเนินชีวิตของประชาชน ในพื้นที่ เกษตรกรรม
  - โครงการสร้างความตระหนักและจิตสำนึก ในการลดการเกิดมูลฝอย และทิ้งขยะให้ถูกที่ในทุกเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร
  - โครงการสิ่งแวดล้อมศึกษาในกลุ่มเป้าหมาย
  - โครงการเพิ่มจุดทิ้งของเสียอันตราย ที่มีความปลอดภัย ให้ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพฯ
  - โครงการคัดแยกมูลฝอยในที่พักอาศัย ประเภทอาคารชุด หอพัก หมู่บ้านจัดสรร ฯลฯ
  - โครงการรณรงค์การใช้ซ้ำ (Reuse)
  - โครงการ “ดาวพิเศษ รุ่นเยาว์ รักษาสิ่งแวดล้อม” ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร
- การขับเคลื่อนนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ.2556 - 2560) ได้มีการถอดเป้าหมายรายปีมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานคร ประจำปีเพื่อหน่วยงานใช้เป็นกรอบและแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน ซึ่งในปี พ.ศ.2559 สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลได้จัดทำ**แผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2559<sup>6</sup>** และกำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณมูลฝอยใน**มหานครปลอดภัย** โดยกำหนดเป้าประสงค์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด ดังนี้

เป้าประสงค์ 1.1.2 มีการลดและควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิด และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิด เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556 1,200 ตันต่อวัน) และ

ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ ร้อยละของมูลฝอยที่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556

---

<sup>6</sup> กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, *แผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2559* (กรุงเทพฯ: บริษัทกิตติพรการพิมพ์ จำกัด, 2559), 89-91.

ตารางที่ 3.4 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติการราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ.2559

กลยุทธ์	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย(5 ปีแรก) ปี 2556-2560	เป้าหมาย ปี 2559
1.1.2.1 เพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลัก 3Rs	ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 16
	ร้อยละของปริมาณ มูลฝอยที่จัดเก็บได้ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2556	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5
1.1.2.2 เพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการจัดการมูลฝอย	ร้อยละจำนวนชุมชนที่มีการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5
	ร้อยละจำนวนหน่วยงาน/องค์กรของภาครัฐ เอกชน มีการจัดการมูลฝอยเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5
1.1.2.3 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บมูลฝอยอันตรายจากแหล่งกำเนิด	ร้อยละของปริมาณมูลฝอยอันตรายที่สามารถคัดแยกได้จากแหล่งกำเนิด (บ้านเรือน) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีฐาน	ไม่น้อยกว่าร้อยละ ร้อยละ 20	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับปี 2556
1.1.2.6 เพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการมูลฝอยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ร้อยละความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร เมื่อเทียบกับปี 2556	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80	ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80
	ร้อยละของประชาชนมีความพึงพอใจในระดับมากต่อมาตรการจุกดวขันทั้ง-จับปรับผู้ทิ้งขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	ร้อยละ 80	ร้อยละ 80

เมื่อนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครได้ถูกถ่ายทอดลงมาเป็นแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ แล้ว การแปลงนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติจำเป็นจะต้องกำหนดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งสำนักสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักที่



รับผิดชอบได้นำนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 และแผนปฏิบัติการราชการกรุงเทพมหานครประจำปี 2559 ที่ตั้งเป้าหมายในการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานครมาจัดทำ**แผนปฏิบัติการของสำนักสิ่งแวดล้อม ประจำปี 2559** เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้ ดังนี้

ตารางที่ 3.5 ตารางแสดงภารกิจของสำนักสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

มาตรการเร่งด่วน/ นโยบาย	กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัดหลัก	โครงการ/กิจกรรม
มาตรการเร่งด่วนที่ 9 เพิ่มบริการเก็บขยะ ไม่ให้เกิดค้างในตรอก ซอก ซอย	เพิ่มประสิทธิภาพด้าน การบริหารจัดการมูล ฝอยของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	ปัญหาร้องเรียนของ ประชาชนที่ได้รับการแก้ไข ตั้งแต่การจัดเก็บ สถานที่ ขนส่งและสถานที่ฝังกลบ มูลฝอย (เป้าหมาย ร้อยละ 100)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กิจกรรมตรวจสอบบริเวณที่มี ปัญหาและทำความเข้าใจกับ ประชาชน</li> <li>- จัดเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและจัด ชุดเร่งด่วนเก็บ ขยะนอกเวลาตามถนนสายหลัก สายรอง</li> <li>- ประชาสัมพันธ์ วัน เวลาการเก็บ ขนขยะและลดพักขยะ</li> <li>- เพิ่มเที่ยวการจัดเก็บขยะในทุก เส้นทาง</li> <li>- กำหนดจุดพักขยะรวมในชุมชน</li> <li>- จัดอาสาสมัครชักลากมูลฝอย</li> <li>- ส่งเสริมรณรงค์ให้ประชาชนแยก ขยะจากบ้านต้นทางโดยใช้ หลัก 3Rs</li> <li>- สำนวจจุดเสี่ยงและเผ่าระวัง โดยการล้อมรั้วหรือประสานเจ้า ของที่ดินล้อมรั้ว</li> <li>- จัดทำแผนกำหนดสถานที่เก็บ ขยะ(Route map)</li> </ul>

ตารางที่ 3.5 ตารางแสดงภารกิจของสำนักสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร (ต่อ)

มาตรการเร่งด่วน/นโยบาย	กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัดหลัก	โครงการ/กิจกรรม
<b>มหานครสีเขียว</b> 3.3 ผลักดันการจัดการปัญหาขยะอย่างมีประสิทธิภาพ 3.3.1 องค์กรคัดแยกขยะอย่างต่อเนื่อง	เพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลัก 3Rs	ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้น (เป้าหมายร้อยละ 18)	1. ค่าใช้จ่ายโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม 2. ค่าใช้จ่ายโครงการประกวดผลิตภัณฑ์และพัฒนาวัสดุเหลือใช้ 3. ค่าใช้จ่ายโครงการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการขยะ

ตารางที่ 3.6 ตารางแสดงภารกิจของสำนักสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร

ประเด็นยุทธศาสตร์	กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัดหลัก	โครงการ/กิจกรรม
<b>มหานครปลอดภัย</b> 1.1 ปลอดภัย 1.1.2 กรุงเทพมหานครมีมาตรการลดและควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ	1.1.2.1 เพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกขยะมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลัก 3Rs	ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดและนำกลับไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับปี 2556 (ตัวชี้วัดบูรณาการ)	1. กิจกรรมรวบรวมปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดและนำกลับไปใช้ประโยชน์ 2. กิจกรรมการรวบรวมปริมาณมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ณ สถานีขนถ่ายมูลฝอย 3. โครงการประกวดผลิตภัณฑ์และพัฒนาวัสดุเหลือใช้ 4. ค่าใช้จ่ายโครงการเครือข่ายกรุงเทพฯ สีเขียว 5. กิจกรรมคัดแยกกล่องเครื่องดื่มร่วมบริจาคทำหลังคาเขียวเพื่อมูลนิธิอาสาเพื่อนพึ่ง (ภาฯ) ยามยาก

ตารางที่ 3.6 ตารางแสดงภารกิจของสำนักสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัดหลัก	โครงการ/กิจกรรม
			<p>6. ค่าใช้จ่ายโครงการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการขยะ</p> <p>7. โครงการจัดหาศูนย์การเรียนรู้การบริหารจัดการขยะและของเสียชุมชน</p> <p>8. ค่าใช้จ่ายโครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม</p> <p>9. โครงการศูนย์เรียนรู้การจัดการขยะแบบครบวงจร</p>
	1.1.2.2 เพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชนและประชาชนในการจัดการมูลฝอย	<p>1. ร้อยละจำนวนชุมชนที่มีการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน(CBM) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2556</p> <p>2. ร้อยละจำนวนหน่วยงาน/องค์กรของภาครัฐ เอกชนมีการจัดการมูลฝอยเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556</p>	กิจกรรมส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน
	1.1.2.3 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บมูลฝอยอันตรายจากแหล่งกำเนิด	ร้อยละของปริมาณมูลฝอยอันตรายที่สามารถคัดแยกได้จากแหล่งกำเนิด(บ้านเรือน)	<p>1. กิจกรรมรวบรวมข้อมูลปริมาณมูลฝอยอันตรายจากศูนย์กำจัดมูลฝอย</p> <p>2. โครงการจ้างเหมาเอกชนกำจัดมูลฝอยอันตรายระยะที่ 3</p>
	1.1.2.4 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์(e-Waste)	ร้อยละของปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่นำกลับมารีไซเคิลเพิ่มขึ้น (e-Waste)	กิจกรรมรวบรวมขยะอิเล็กทรอนิกส์ (e-Waste) ที่แหล่งกำเนิด

ในการดำเนินการตามนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของสำนัก-  
 สิ่งแวดล้อมนอกจากจะมีความสอดคล้องกับนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและแผนระดับ  
 ต่างๆ ของกรุงเทพมหานครแล้ว ที่สำคัญยังสอดคล้องกับ Road map การจัดการขยะมูลฝอยและ  
 ของเสียอันตรายตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งกรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือแจ้งให้กรุงเทพมหานครจัดทำ  
 แผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัดเพื่อให้เป็นตามมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ  
 สำนักสิ่งแวดล้อมจึงได้จัดทำ**แผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558-2562**  
 เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการทำงานของหน่วยงานต่างๆ และเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายการเป็น  
 มหานครสีเขียวเพื่อให้ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครมีวิถีชีวิตและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม  
 และเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวคิดขยะเป็นทรัพยากร ส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่อย่างคุ้มค่า  
 ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและจัดการด้วยเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ลดและ  
 ควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิด เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิด  
 จนถึงการจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยเกิดความยั่งยืน โดย  
 กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการขยะมูลฝอยไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไปและขยะ  
 อันตราย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างวินัยและการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของประชาชน  
 และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบูรณาการกระบวนการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเพิ่มศักยภาพของกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการ  
 ขยะมูลฝอย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีในการจัดการ  
 ขยะมูลฝอย ซึ่งในยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไปและขยะอันตราย  
 ได้กำหนดกลยุทธ์ ตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของ  
 กรุงเทพมหานครและได้กำหนดหน่วยงานที่ต้องร่วมกันดำเนินการ ดังนี้

ตารางที่ 3.7 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมตามแผนบริหารจัดการมูลฝอยของ กรุงเทพมหานคร

กลยุทธ์	ตัวชี้วัด	โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงาน รับผิดชอบหลัก	หน่วยงาน สนับสนุน
ส่งเสริมการลด และคัดแยก ขยะและใช้ ประโยชน์จาก ขยะที่แหล่ง กำเนิดตาม หลัก 3Rs	1. ปริมาณขยะมูลฝอย จากบ้านเรือนที่จัดเก็บ ได้ลดลงไม่น้อยกว่า ร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับปี 2556  2. ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ของการจัดการขยะ มูลฝอยลดลง ไม่น้อย กว่าร้อยละ 7 เมื่อเทียบกับปี 2556	1. โครงการส่งเสริมการทิ้ง และเก็บขยะมูลฝอยแยก ประเภท  2. การกำหนดจุดทิ้งนัดเวลา ทิ้งนัดเวลาเก็บขยะมูลฝอย แยกประเภทในทุกเส้นทาง เก็บขนขยะมูลฝอย (Route) พร้อมประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนทราบ  3. โครงการแปรรูปขยะเศษ อาหารไปใช้ประโยชน์  4. โครงการจัดตั้งReuse shop  5. การคัดแยกกิ่งไม้ไปใช้ ประโยชน์ในพื้นที่เขต  6. การรวบรวมกล่อง เครื่องดื่มไปใช้ประโยชน์  7. โครงการส่งเสริมคัดแยก เศษอาหารเลี้ยงสัตว์  8. โครงการส่งเสริมลดการ ใช้โฟม ถูพลาสติก ส่งเสริม การใช้พลาสติกชีวภาพ  9. โครงการส่งเสริมการ จัดการสิ่งแวดลอมที่แหล่ง กำเนิด  10.โครงการเสริมสร้างการมี ส่วนร่วมของโรงเรียนใน จัดการขยะมูลฝอย  11. โครงการส่งเสริมการลด และคัดแยกขยะมูลฝอยใน อาคารขนาดใหญ่	สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักงานเขต  สำนักงานเขต  สำนักงานเขต  สำนักงานเขต  สำนักงานเขต  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต	สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม  สำนักงานเขต

ตารางที่ 3.7 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมตามแผนบริหารจัดการมูลฝอยของ กรุงเทพมหานคร(ต่อ)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัด	โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงาน รับผิดชอบหลัก	หน่วยงาน สนับสนุน
ส่งเสริมการคัดแยกขยะอันตรายขยะอิเล็กทรอนิกส์และมูลฝอยติดเชื้อออกจากขยะทั่วไป	1. ร้อยละของปริมาณขยะอันตรายและขยะอิเล็กทรอนิกส์จากบ้านเรือนที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 เมื่อเทียบกับปี 2556	1. การกำหนดจุดทิ้ง นัดเวลาทิ้ง นัดเวลาเก็บขยะมูลฝอยแยกประเภท ในทุกเส้นทางเก็บขนขยะมูลฝอย (Route) พร้อมประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ	สำนักงานเขต	สำนักสิ่งแวดล้อม
		2. การส่งเสริมการคัดแยกขยะอันตราย/ขยะอิเล็กทรอนิกส์จากบ้านเรือน	สำนักสิ่งแวดล้อม	สำนักงานเขต
		3. โครงการอบรมและศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะอันตราย/ขยะอิเล็กทรอนิกส์	สำนักสิ่งแวดล้อม	สำนักงานเขต
		4. โครงการจัดระบบการแยกเก็บขยะอันตราย/ขยะอิเล็กทรอนิกส์	สำนักสิ่งแวดล้อม	สำนักงานเขต
		5. โครงการเพิ่มจุดรับขยะอันตรายจากชุมชน	สำนักสิ่งแวดล้อม	สำนักงานเขต
		6. โครงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์การแยกขยะอันตรายออกจากขยะชุมชน	สำนักสิ่งแวดล้อม	สำนักงานเขต

ตารางที่ 3.7 ตารางแสดงกลยุทธ์ ตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรมตามแผนบริหารจัดการมูลฝอยของ กรุงเทพมหานคร(ต่อ)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัด	โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงาน รับผิดชอบหลัก	หน่วยงาน สนับสนุน
	2. ร้อยละของปริมาณ มูลฝอยติดเชื้อจาก สถานบริการ สาธารณสุขขนาดเล็กที่ จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นไม่ น้อยกว่าร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับปี 2556	1. โครงการส่งเสริมการให้ บริการเก็บขนมูลฝอยติดเชื้อ ให้ครอบคลุมทุกสถานบริการ สาธารณสุข 2. โครงการรณรงค์สร้าง ความรู้และจิตสำนึกด้านการ จัดการมูลฝอยติดเชื้อแก่ ผู้ประกอบการสถานพยาบาล	สำนักงานเขต  สำนักสิ่งแวดล้อม	สำนักงานเขต  -

เมื่อนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยได้ถูกถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติโดยถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาของ กรุงเทพมหานครระดับต่าง ๆ แล้ว การนํานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ หน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่มีความใกล้ชิดประชาชนคือสำนักงานเขตจะทำหน้าที่ดำเนินนโยบายในระดับพื้นที่ทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลักคือสำนักสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานสนับสนุนคือสำนักงานเขตภายใต้ **ตัวชี้วัดบูรณาการของสำนักงานเขต** ที่ชื่อว่า **“ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิด และนำกลับไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับปี2556”** และ **“ร้อยละปริมาณมูลฝอยลดลงเมื่อเทียบกับปี 2556”** เป็นตัวชี้วัดที่สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลและสำนักสิ่งแวดล้อมร่วมกันพิจารณากำหนดขึ้นเพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ภายในและภายนอกหน่วยงาน สอดคล้องประเด็นยุทธศาสตร์ 1 มหานครปลอดภัย ประเด็นยุทธศาสตร์ย่อย 1.1 ปลอดภัยพิช เป้าประสงค์ 1.1.2 กรุงเทพมหานครมีการลดและควบคุมปริมาณมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยตั้งแต่แหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

ดังนั้นสำนักงานเขตมีหน้าที่นำตัวชี้วัดทั้งสองไปกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานเขตและนํานโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่ ซึ่งสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่ตรวจ ติดตามและประเมินผลการทำงานของสำนักงานเขตให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

ตารางที่ 3.8 ตารางตัวชี้วัดบูรณาการของหน่วยงาน

กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัด	นิยามและวิธีการคำนวณ	หน่วยนับ	เป้าหมายกลาง	เจ้าภาพหลัก	หมายเหตุ
เพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกมูลฝอยที่แหล่งกำเนิดตามหลักการ 3R	ร้อยละของปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2556	<p><b>นิยาม</b></p> <p>1. มูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิด หมายถึง มูลฝอยอินทรีย์ วัสดุรีไซเคิล มูลฝอยอันตราย มูลฝอยอิเล็กทรอนิกส์ ไขมัน</p> <p>1.1 มูลฝอยอินทรีย์ (Organic waste) สิ่งที่ย่อยสลายง่าย เช่น เศษอาหาร เศษผัก เปลือกผลไม้ วัชพืช ใบไม้ กิ่งไม้ ฯลฯ</p> <p>1.2 วัสดุรีไซเคิล (Recyclable waste) เช่น แก้ว ขวด กระดาษ กล่องเครื่องดื่มแบบ UHT กระจอกเครื่องดื่ม ฯลฯ</p>	ร้อยละ	ร้อยละ 16	สำนักสิ่งแวดล้อม (สำนักงานเขต)	<p>1.เป้าหมายรายเขต : สำนักสิ่งแวดล้อม กำหนดตามศักยภาพของสำนักงานเขต</p> <p>2.วิธีการคำนวณ ปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิด รายเขตปีพ.ศ.2559 เพิ่มขึ้น = ปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกฯ ของสำนักงานเขตปีพ.ศ. 2559 ลบปีฐานคูณ 100หารด้วยปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดรายเขตปีพ.ศ.2556 (เฉลี่ยต้นต่อวัน)</p> <p>3.วิธีการรายงานผลการดำเนินงาน</p> <p>3.1 สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขต จัดทำรายงานผลการนำมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดและนำกลับมาใช้ประโยชน์ตามแบบที่สำนักสิ่งแวดล้อมกำหนด</p>



ตารางที่ 3.8 ตารางตัวชี้วัดบูรณาการของหน่วยงาน (ต่อ)

กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัด	นิยามและวิธีการ คำนวณ	หน่วย นับ	เป้าหมาย กลาง	เจ้าภาพ หลัก	หมายเหตุ
		<p>1.3 มูลฝอยอันตราย (Hazardous waste) เป็นมูลฝอย ที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนวัตถุอันตรายชนิดต่างๆ เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดไฟ สเปรย์ กระจก ยามกดอายุ เครื่องสำอางหมดอายุ ฯลฯ</p> <p>1.4 มูลฝอยอิเล็กทรอนิกส์ (E-Waste) หมายถึง ซากเครื่องใช้หรืออุปกรณ์ ซึ่งใช้กระแสไฟฟ้าหรือสนามแม่เหล็กในการทำงานที่ไม่ได้ตามมาตรฐาน (off-spec) หรือหมดอายุการใช้งานหรือล้าสมัย เช่น คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครื่องใช้ไฟฟ้า ฯลฯ</p> <p>2. แหล่งกำเนิดหมายถึง ที่พักอาศัย บ้านเรือน สถานศึกษา อาคารสถานประกอบการ ห้างสรรพสินค้า โรงแรม ฯลฯ</p>				<p>เสนอ ผอ.สำนัก/ ผอ.เขต ทราบ และจัดเก็บไว้เป็นหลักฐานเพื่อรอรับการตรวจประเมินจากสสส.หรือสยป.</p> <p>3.2 ให้นำรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (ใน Google drive) ภายในเวลาที่กำหนด</p> <p><u>4.เกณฑ์การให้คะแนน (5คะแนน)</u></p> <p>4.1 สำนักสิ่งแวดล้อมคำนวณตามสัดส่วนภาพรวมของกรุงเทพมหานคร</p> <p>4.2 สำนักงานเขตคำนวณจากเป้าหมายที่กำหนดรายเขต</p>

ตารางที่ 3.8 ตารางตัวชี้วัดบูรณาการของหน่วยงาน (ต่อ)

กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัด	นิยามและวิธีการ คำนวณ	หน่วยนับ	เป้าหมาย กลาง	เจ้าภาพ หลัก	หมายเหตุ
		<p><u>วิธีการคำนวณ</u></p> <p>ปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดปี พ.ศ.2559 เพิ่มขึ้น = ปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดปี พ.ศ.2559 ลบปีฐานคูณ 100หารด้วย ปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดปี พ.ศ.2556(เฉลี่ยต้น/วัน)</p> <p>หมายเหตุ ปีฐาน คือ ปี พ.ศ.2556</p>				<p>- ร้อยละ 100 ของค่าเป้าหมายเขตชั้นไปได้ 5 คะแนน</p> <p>- ร้อยละ 90 - 99 ของค่าเป้าหมายเขต ได้ 4 คะแนน</p> <p>- ร้อยละ 80 - 89 ของค่าเป้าหมายเขต ได้ 3 คะแนน</p> <p>- ร้อยละ 70 - 79 ของค่าเป้าหมายเขต ได้ 2 คะแนน</p> <p>- ร้อยละ 60 - 69 ของค่าเป้าหมายเขต ได้ 1 คะแนน</p> <p>- ร้อยละ 59 ของค่าเป้าหมายเขตลงมา ได้ 0.9 คะแนน</p>
	ร้อยละมูลฝอยที่จัดเก็บได้ลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2556	<p><u>นิยาม</u></p> <p>ปริมาณมูลฝอยที่จัดเก็บได้ลดลงหมายถึง ปริมาณมูลฝอยที่จัดเก็บได้เฉลี่ยต่อวันลดลงตามเป้าหมายที่กำหนด</p> <p><u>วิธีการคำนวณ</u></p> <p>ร้อยละของปริมาณมูลฝอยที่จัดเก็บได้</p>	ร้อยละ	ร้อยละ 4	สำนักสิ่งแวดล้อม (สำนักงานเขต)	<p>2. เกณฑ์การให้คะแนน (5คะแนน)</p> <p>- ร้อยละ 100 ของค่าเป้าหมายเขตชั้นไปได้ 5 คะแนน</p> <p>- ร้อยละ 90 - 99 ของค่าเป้าหมายเขต ได้ 4 คะแนน</p>

ตารางที่ 3.8 ตารางตัวชี้วัดบูรณาการของหน่วยงาน (ต่อ)

กลยุทธ์หลัก	ตัวชี้วัด	นิยามและวิธีการ คำนวณ	หน่วยนับ	เป้าหมาย กลาง	เจ้าภาพ หลัก	หมายเหตุ
		ลดลง = ปริมาณมูล ฝอยที่จัดเก็บได้ปี 2556(9,900 ตัน/วัน ลบปริมาณมูลฝอยที่ จัดเก็บได้ปี 2559 คูณ ด้วย 4 ทหารด้วย 100 หมายเหตุ  ปี 2559 ร้อยละ 4 ลดลง 396 เหลือ 9,504 ตัน/วัน ปี 2560 ร้อยละ 5 ลดลง 495 เหลือ 9,405 ตัน/วัน				- ร้อยละ 80 - 89 ของค่าเป้าหมาย เขต ได้ 3 คะแนน - ร้อยละ 70 - 79 ของค่าเป้าหมาย เขต ได้ 2 คะแนน - ร้อยละ 60 - 69 ของค่าเป้าหมาย เขต ได้ 1 คะแนน - ร้อยละ 59 ของ ค่าเป้าหมายเขตลง มา ได้ 0.9 คะแนน

### 3.2 การสร้างความร่วมมือ ร่วมใจ (Collaboration) ในการดำเนินนโยบายการจัดการมูลฝอย ของกรุงเทพมหานคร

การบริหารจัดการนโยบายการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานครได้มีน่านโยบายของ  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแปลงไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำเป็นแผนการบริหารราชการ  
กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556 - 2559 และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556 -  
2575) ซึ่งเป็นแผนที่วางเป้าหมายในการลดปริมาณจัดมูลฝอยไว้ในระยะยาวเพื่อกรอบแนวทางในการ  
ดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายภายในปี 2575 และในการนำ  
นโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยการถ่ายทอดนโยบายไว้แผนพัฒนากรุงเทพมหานครในแต่ละระยะ 5 ปี  
และแผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปีเพื่อให้หน่วยงานใช้เป็นแนวทางและกรอบการ  
ดำเนินงานในการดำเนินการตามนโยบาย

การดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครมีภารกิจที่ต้อง  
ดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของหน่วยงานภายในของกรุงเทพมหานครได้แก่ สำนัก

ยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขตที่มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จ จึงมีการสร้างกลไกความร่วมมือในการดำเนินงานโดยกำหนดให้มีตัวชี้วัดบูรณาการของหน่วยงานเพื่อเป็นเครื่องมือทำงานร่วมกันทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

### 3.2.1 สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล

มีหน้าที่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย การจัดทำและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการแปลงนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการประสานการจัดทำ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน

### 3.2.2 สำนักสิ่งแวดล้อม

มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร โดยเน้นการพัฒนาให้กรุงเทพมหานครมีสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ที่ได้รับให้ร่มรื่นสวยงาม ซึ่งเรื่องการจัดการ มูลฝอย เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและขยะอันตราย โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดและคัดแยกมูลฝอยให้นำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ตลอดจนสนับสนุนการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอยให้ได้รับการควบคุมและกำจัดอย่างถูกต้องลักษณะ

### 3.2.3 สำนักงานเขต

มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ทั้งสิ้น 44 ประการและในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมหน้าที่ประการหนึ่งคือรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ รักษาสภาวะสิ่งแวดล้อม เก็บขนมูลฝอย จัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ดูแลรักษาความสะอาดบริเวณโบราณสถาน สถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม

การดำเนินการตัวชี้วัดบูรณาการของหน่วยงานเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ โดยระดับนโยบายสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลร่วมกับสำนักสิ่งแวดล้อมจะร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดในการจัดการมูลฝอยให้สนองต่อนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครเพื่อผลักดันให้เป้าหมายของนโยบายให้เกิดผลสำเร็จ และในระดับพื้นที่สำนักสิ่งแวดล้อมกับสำนักงานเขตจะร่วมกันรับผิดชอบเป้าหมายของตัวชี้วัดบูรณาการที่กำหนดขึ้น โดยสำนักสิ่งแวดล้อมจะเป็นเจ้าภาพหลักทำหน้าที่สนับสนุน ให้ความรู้ คำปรึกษา

แนะนำการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของตัวชี้วัดซึ่งจะมีการตรวจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโดยสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล และกลไกการทำงานที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการเพื่อลดปริมาณมูลฝอยอีกทางหนึ่ง คือ **การประชุมผู้บริหารสำนักสิ่งแวดล้อมและหัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ สำนักงานเขต** (การประชุมแนวตั้งฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ) โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน และสำนักสิ่งแวดล้อมเป็นเลขานุการการประชุม ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้แทนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล และหัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะทุกสำนักงานเขตเข้าร่วมประชุมเพื่อติดตามงาน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการพัฒนางาน รับฟังปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน นอกจากนี้ยังใช้กลไกของ**คณะกรรมการชุมชนของกรุงเทพมหานคร**ที่มีประธานคณะกรรมการและกรรมการเป็นผู้แทนในการประชุมเพื่อรับทราบนโยบายและแนวทางการทำงานในพื้นที่ ตลอดจนนำเสนอปัญหา และให้ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุม ส่วนในพื้นที่ที่มีการจัดกิจกรรมรณรงค์ให้ความรู้ในเรื่องของการจัดการขยะ การคัดแยกขยะให้มีประสิทธิภาพตามหลัก 3Rs และเชิญชวนภาคธุรกิจเอกชน สถานประกอบการเข้าร่วมโครงการต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

การสร้างความร่วมมือ ร่วมใจ (Collaboration) ในการดำเนินนโยบายการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นเนื่องจากเป้าหมายของนโยบายถูกแตกกระจายไปเกี่ยวข้องกับภารกิจและหน้าที่ของหลายหน่วยงานในการดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จ จึงต้องแสวงหาความร่วมมือ ร่วมใจ (Collaboration) และสร้างรูปแบบการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Network) สอดคล้องดังคำให้สัมภาษณ์

“นโยบายควรมีแกนหลักหรือหน่วยงานที่เป็นหลักในการสร้างความร่วมมือ หน่วยงานที่มีอยู่ต้องมีความชัดเจนและผู้ที่ต้องนำไปปฏิบัติความพร้อม มีการบูรณาการร่วมกัน สำนักสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ประสานงานหลัก สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลเป็นแกนหลักในการดึงความร่วมมือจากหน่วยงานภายใน อำนาจหน้าที่ต้องสอดคล้องกัน”

“ตัวยึดโยงให้ทำงานร่วมกันให้สำเร็จ คือ ทุกคนต้องมี Function ทุกคนต้องรู้หน้าที่ตัวเองเราก็จะทำหน้าที่ได้ดี ต้องมี Common Goal ร่วมกันแล้วแบ่งหน้าที่ให้ชัดเจนว่าใครทำอะไรบ้าง แล้วต้องมีการกำหนดเป็นตัวชี้วัดทำให้เกิดความตระหนักในเบื้องต้น เมื่อเข้าสู่รูปเข้ารอยจะกลายเป็นจิตสำนึกก็ปล่อยให้ทำเองได้ไม่ต้องถูกวัด จะทำงานแบบร่วมแรง ร่วมใจ”

“การทำงานต้องมองภาพรวมว่าใครมีบทบาทตรงไหน ต้องมีการกำหนดบทบาทให้ชัดเจนในการที่จะเข้าร่วมกันทำงาน สำนักสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีอำนาจสั่งการหน่วยงาน ต้องใช้วิธีการเชิญชวนเข้ามาร่วมทำงาน คิดร่วมกันและบูรณาการงานร่วมกัน เพราะเขตเป็นตัวหลักสำคัญในระดับ

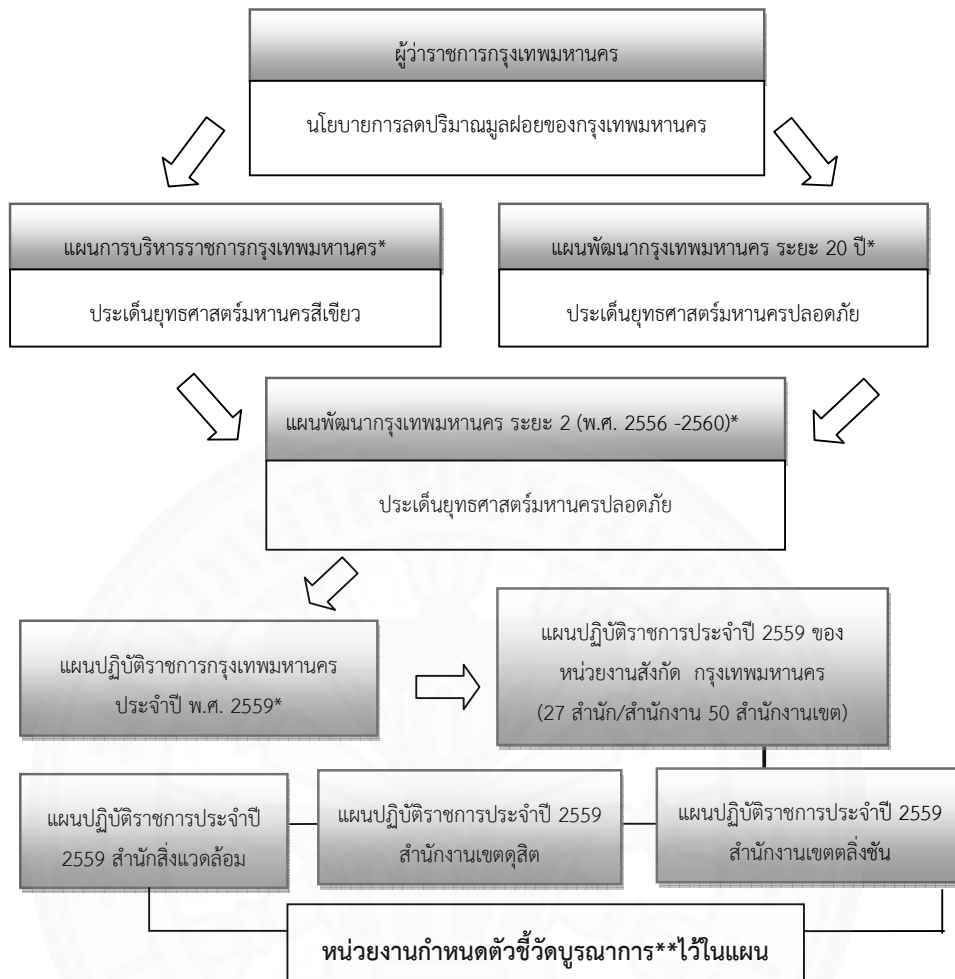
พื้นที่ใกล้ชิดพื้นที่และประชาชน เชิญสำนักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประชุมพูดคุยและให้แต่ละคนเสนอความคิดเห็น คิดทำร่วมกันแต่ต้องยึดนโยบายและแผนเป็นหลัก”

สรุปได้ว่า การดำเนินนโยบายสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ ผู้ศึกษามองว่าสิ่งที่มักพบคือปัญหาสาธารณะนั้นมีความยุ่งยาก ซับซ้อนในการแก้ไข เนื่องจากในการดำเนินนโยบายนั้น ๆ จะมีผู้ได้รับผลกระทบและเข้ามาเกี่ยวข้องและหลากหลายมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือมีใช้รัฐภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม ซึ่งในสภาพดังกล่าวหากไม่มีการสร้างกลไกการทำงานที่ดีมีประสิทธิภาพหรือขาดการทำงานที่ร่วมมือกันแก้ไขจากทุกฝ่ายในลักษณะเครือข่าย ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมจะยากที่จะแก้ไข ซึ่งในยุคปัจจุบันมีการนำแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) มาใช้ในการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ เนื่องจากมองว่าแนวทางปฏิบัติของการบริหารปกครองจะช่วยแก้ปัญหาคำสั่งของภาครัฐที่แต่ละหน่วยงานต่างทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Silo mentality) ไม่มีการเชื่อมหรือประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งที่ลักษณะงานมีความจำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และจะช่วยแก้ไขปัญหาคำสั่งการขาดการประสานการทำงานของภาครัฐได้ดี ทั้งยังได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้แก่ ประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมในเครือข่ายอันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน ผู้ศึกษาจึงมองว่าต้องนำแนวคิดและคุณลักษณะของการบริหารปกครอง (Governance) มาเป็นฐานคิดที่สำคัญในการบริหารจัดการนโยบายของภาครัฐ แนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) ที่ Rhodes (1996) กล่าวถึง ไม่ว่าจะมีการใช้ “การบริหารปกครอง” ในแง่ใด พบว่าการบริหารปกครองในบริบทใหม่นี้มีคุณลักษณะร่วมกันบางประการ คือ 1) การพึ่งพากันระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ หน่วยงานในที่นี้มีความหมายครอบคลุมมากกว่าเพียงแค่หน่วยงานของรัฐ กระทรวง ทบวง และกรม ยังรวมถึงผู้เล่น อื่นๆ นอกกระบวนราชการ ได้แก่ ประชาชน เอกชน และภาคหน่วยงานอาสาสมัครทั้งหมด ซึ่งทำให้เส้นขีดแบ่งระหว่างสามภาคส่วนในสังคมไม่ชัดเจน ในลักษณะนี้อาจทำให้มองได้ว่าภาครัฐหรือระบบราชการอ่อนแอลงและเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนและภาคส่วนอื่นให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น 2) สมาชิกในเครือข่ายปกครองนี้มีการปะทะสังสรรค์กันอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจำเป็นต้องและเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากรและการเจรจา ประนีประนอมเป้าหมายร่วมกัน 3) ลักษณะการปะทะสังสรรค์คล้ายกับการเล่นเกม แต่มีฐานอยู่บนความไว้วางใจกัน ปฏิบัติตามกฎหมาย กติกาที่ผ่านการเจรจาและตกลงโดยสมาชิกในเครือข่าย 4) มีความเป็นอิสระจากรัฐในการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐ บริหารปกครองตนเองอาจอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐอย่างห่าง ๆ

## บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### 4.1 การถ่ายทอดนโยบายและความเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงาน

การศึกษาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร เป็นการศึกษาถึงรูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ศึกษาบทบาท หน้าที่และความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการทางนโยบายโดยเฉพาะ ในขั้นตอนการถ่ายทอดนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานระดับพื้นที่ซึ่งหมายถึงพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครที่แบ่งออกเป็น 50 เขต ซึ่งถือว่าเขตเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้เกิดผลและพบว่า ในการบริหารจัดการนโยบายลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานครได้นำนโยบายดังกล่าวแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยนำไปกำหนดไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556 – 2575) และแบ่งช่วงการบริหารแผนออกเป็น ช่วงละ 5 ปีเป็นแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 – 5 และได้กำหนดแผนปฏิบัติการประจำปีของกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลภายในระยะเวลา 1 ปี ทั้งยังใช้เป็นกรอบและแนวทางการดำเนินงานให้หน่วยงานไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของ กรุงเทพมหานครซึ่งได้แก่ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตจะดำเนินงานภายใต้ตัวชี้วัดบูรณาการร้อยละของปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2556 และตัวชี้วัดร้อยละมูลฝอยที่จัดเก็บได้ลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2556 โดยสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลร่วมกับสิ่งแวดล้อมกำหนดตัวชี้วัดขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกการทำงานในพื้นที่ร่วมกันระหว่างสำนักสิ่งแวดล้อมกับสำนักงานเขต โดยสำนักสิ่งแวดล้อมจะกำหนดโครงการสำคัญ ๆ ให้สำนักงานเขตนำไปดำเนินการในพื้นที่ เช่น โครงการการบริหารจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) โดยมีการสนับสนุนงบประมาณและกำหนดชุมชนที่จะดำเนินการเขตละ 6 ชุมชนเพื่อนำร่องให้สำนักงานเขตไปขยายผลและบริหารจัดการในพื้นที่เขตตามเป้าหมายที่ได้รับมา ดังแผนผังการถ่ายทอดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยและความเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงาน ดังนี้



\* สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลรับผิดชอบจัดทำแผน

\*\* ตัวชี้วัดร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดและนำกลับไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี 2556 และร้อยละปริมาณมูลฝอยลดลงเมื่อเทียบกับปี 2556

ภาพที่ 4.1 แผนผังแสดงการถ่ายทอดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยและความเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงาน



## 4.2 การบริหารจัดการนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขต

สำนักงานเขตเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่นำนโยบายการบริหารจัดการนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติในพื้นที่ เนื่องจากทำงานใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นกำลังหลักในการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ได้เลือกเขตที่เป็นตัวแทนในการศึกษา จำนวน 2 เขต ได้แก่ เขตดุสิตและเขตตลิ่งชันเพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบแนวทาง รูปแบบการบริหารจัดการเพื่อลดปริมาณมูลฝอยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ของทั้ง 2 เขตว่าเป็นอย่างไรภายใต้การดำเนินนโยบายเดียวกันและกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขตที่กำหนดเป็นตัวชี้วัดบูรณาการ ได้แก่ ตัวชี้วัด “ร้อยละของปริมาณมูลฝอยคัดแยกที่แหล่งกำเนิดและนำกลับไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับปี 2556” และ “ร้อยละปริมาณมูลฝอยลดลงเมื่อเทียบกับปี 2556” และดำเนินโครงการตามที่สำนักสิ่งแวดล้อมกำหนดในเบื้องต้น เช่น โครงการส่งเสริมการแปรรูปเศษอาหารไปใช้ประโยชน์ในภาพรวมของสำนักงานเขต 50 เขต โครงการศึกษาและพัฒนาารูปแบบการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โครงการพัฒนาสำนักงานเขต 50 เขตเป็นตัวอย่างที่ดีในการคัดแยกขยะไปใช้ประโยชน์ โครงการอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (Community Based Solid Waste Management : CBM) กำหนดเป้าหมายเป็นชุมชนนำร่องเขตละ 6 ชุมชน และมีผลการดำเนินงานที่ต่างกันคือ เขตดุสิตมีปริมาณขยะที่จัดเก็บ 63,750.08 ตันลดลงเมื่อเทียบกับปีฐาน (ปีฐานจัดเก็บ 64,255.42 ตัน) ส่วนเขตตลิ่งชันมีปริมาณขยะที่จัดเก็บ 48,360.44 ตันเพิ่มขึ้นจากปีฐาน (ปีฐานจัดเก็บ 44,920.38 ตัน) จึงได้ทำการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการเขต หัวหน้างานรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ หัวหน้างานเก็บขนมูลฝอยทั้งสองเขต ประธานคณะกรรมการชุมชนเขตละ 2 ชุมชน และใช้แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็นกับกลุ่มที่เป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่เขต ได้แก่ เจ้าของตลาด ร้านอาหาร ซูเปอร์มาร์เก็ต/มินิมาร์ท รวม 16 คน มีผลการศึกษา ดังนี้

### 4.2.1 เขตดุสิต

#### 4.2.1.1 สภาพทั่วไป

เขตดุสิต มีพื้นที่การปกครองแบ่งเป็น 5 แขวง ได้แก่ แขวงดุสิต แขวงวชิรพยาบาล แขวงสวนจิตรลดา แขวงสี่แยกมหานาค และแขวงถนนนครไชยศรี จัดเป็นเขตที่อยู่ในกลุ่มเขตกรุงเทพมหานครกลาง พื้นที่ประกอบด้วยแหล่งการค้า ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก มีพื้นที่เขตทหาร แหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม และหน่วยงานภาครัฐสำคัญ ๆ ได้แก่ รัฐสภา กระทรวงต่าง ๆ และพระราชวัง

ขนาดพื้นที่ เขตดุสิตมีพื้นที่ขนาด 10.66 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ริมฝั่งซ้ายของแม่น้ำเจ้าพระยาหรือฝั่งพระนคร มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตบางซื่อ คลองบางซื่อและคลองเปรมประชากร มีคลองบางซื่อเป็นเส้นแบ่งเขต

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตปทุมวัน เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตพระนคร มีคลองผดุงกรุงเกษมเป็นเส้นแบ่งเขต

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตพญาไทและเขตราษฎร์เทพวิ มีทางรถไฟสายเหนือเป็นเส้นแบ่งเขต

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตบางพลัด มีแนวกึ่งกลางแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นแบ่งเขต

#### ตารางที่ 4.1 ตารางข้อมูลด้านกายภาพทั่วไปในพื้นที่เขตดุสิต

ข้อมูล	จำนวน
สถานศึกษา <input type="checkbox"/> สถานศึกษา สังกัด กทม. <input type="checkbox"/> สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา (สช.) <input type="checkbox"/> สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) <input type="checkbox"/> สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.)	10 แห่ง 32 แห่ง 7 แห่ง 5 แห่ง รวม 62 แห่ง
โรงพยาบาล <input type="checkbox"/> รัฐ (วชิระพยาบาล, การไฟฟ้านครหลวง) <input type="checkbox"/> เอกชน (มิชชั่น)	2 แห่ง 1 แห่ง รวม 3 แห่ง

ตารางที่ 4.1 ตารางข้อมูลด้านกายภาพพื้นฐานทั่วไปในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม (ต่อ)

ข้อมูล	จำนวน
ศาสนสถาน <input type="checkbox"/> วัด <input type="checkbox"/> มัสยิด (นุรูล อัสสลาม) <input type="checkbox"/> คริสตจักร	17 แห่ง 1 แห่ง 2 แห่ง รวม 20 แห่ง
ศาลเจ้า <input type="checkbox"/> ศาลเจ้าปูนเถ้ากั้ง <input type="checkbox"/> ศาลเจ้าจู้โงเนี้ยว (ศาลเจ้าแม่ทับทิม) <input type="checkbox"/> ศาลเจ้าแม่ไข่มุก (ศาลเจ้าร้าง)	3 แห่ง
ชุมชน	46 ชุมชน
หน่วยงานทหาร	23 แห่ง
หน่วยงานราชการ	27 แห่ง
รัฐวิสาหกิจ	3 แห่ง
สถานีตำรวจ	2 แห่ง
ถนนสายหลัก	32 สาย
มูลนิธิ	184 มูลนิธิ
สมาคม	184 สมาคม
ศูนย์การค้าและซูเปอร์มาร์เก็ต	4 แห่ง
ตลาด	4 แห่ง
สถานประกอบการอาหาร	198 แห่ง

#### 4.2.1.2 แนวคิดผู้บริหาร

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานเขตดุสิต ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตดุสิตถึงแนวคิดในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่เขตดุสิต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ชุมชน หน่วยงานภายนอก องค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่เขต เพื่อมาวิเคราะห์ถึงแนวคิดในการทำงานของผู้บริหารที่มีผลโดยตรงต่อนโยบาย ซึ่งผู้บริหารของสำนักงานเขตดุสิตให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครและต้องการให้เกิดผลสำเร็จในระดับผลลัพธ์คือในพื้นที่ไม่มีขยะตกค้างไม่มีปัญหาการจัดการขยะในพื้นที่มากกว่าที่จะเห็นผลสำเร็จ แต่ผลิตผลคือมีตัวเลขปริมาณขยะที่ลดลง ต้องการที่จะเข้าถึงปัญหาของประชาชนเพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไข และความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา ดังคำให้สัมภาษณ์

“เมื่อมีนโยบายในการลดปริมาณมูลฝอยกำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานมาจากสำนักสิ่งแวดล้อมไม่สอดคล้องกับวิถีความเป็นอยู่ของคนพื้นที่ เขตดุสิตจะมาสังเคราะห์ก่อนว่าเป้าหมายสุดท้ายของนโยบายต้องการอะไร ลดปริมาณขยะเพื่ออะไร เขตดุสิตจะมุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์ว่าต้องการอะไรถ้าสามารถทำให้สำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายก็ย่อมต้องสำเร็จ วิธีการเขตดุสิตกำหนดเองให้เหมาะกับบริบทของเขตไม่เขตก็ทำสำนักสิ่งแวดล้อมก็ทำซึ่งหากนโยบายลดปริมาณมูลฝอยดูแค่ตัวเลขปริมาณมูลฝอยที่ลดลงเราก็สามารถดำเนินการได้ แต่ไม่ทราบว่าจะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนพื้นที่ดีขึ้นได้หรือไม่ ปัญหาแน่นอนยากที่จะแก้ไขได้ทันที และการดำเนินงานให้ได้ผลตามตัวชี้วัดการปริมาณขยะ เขตดุสิตจะมาปรับแนวทางการดำเนินงานให้เข้ากับเขต ยึดการทำเพื่อประชาชนเป็นหลัก จะเชิญกรรมการชุมชนเข้ามาพูดคุยถึงปัญหาขยะและวิธีการแก้ไข และลงพื้นที่ไปดูปัญหา ทำให้เขตดุสิตเข้าถึงประชาชนได้ในทุกรูปแบบ ขอความร่วมมืออย่างไรจากประชาชนเขาก็ร่วมทำเพราะเราชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ร่วมกัน”

ผู้บริหารของเขตดุสิตมีแนวคิดในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยที่มุ่งหวังผลลัพธ์ของงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับการทำงานแบบมีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากเมื่อเขตดุสิตได้รับเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่สำนักสิ่งแวดล้อมกำหนด ผู้บริหารเขตดุสิตจะพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินงาน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเชิญกรรมการและตัวแทนชุมชนมาประชุมเพื่อรับฟังปัญหาและร่วมกันหาแนวทางแก้ไข มีการลงพื้นที่เพื่อค้นหาปัญหาที่แท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาให้ตอบสนองพื้นที่มากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Governance ที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมเข้าร่วมกระบวนการร่วมคิดและร่วมทำ (พัชรีสิโรรส, 2558) กลไกนี้มีตัวแบบและแนวทางปฏิบัติที่ถูกทำให้ง่ายเพื่อลดความซ้ำซ้อนแต่ขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในโลกและตรงกับวัตถุประสงค์ของเครือข่ายการจัดการปกครอง

#### 4.2.1.3 บทบาทและหน้าที่

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญผู้อำนวยการเขตดุสิตและ หัวหน้างานเก็บขมมูลฝอยถึงบทบาทและหน้าที่ของเขตดุสิตในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการทำงานทั้งในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่ ซึ่งสำนักงานเขตดุสิตมองว่าในการแก้ไขปัญหาขยะของกรุงเทพมหานครเป็นเรื่องที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งยังมีการกำหนดตัวชี้วัดบูรณาการมาเป็นเครื่องมือให้เกิดการทำงานร่วมกัน ซึ่งการทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจนทั้งที่งานตามภารกิจของตนเองและงานตามภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินงาน ดังคำให้สัมภาษณ์

“ในการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย สำนักงานเขตเป็นตัวหลักในการควมมีแกนหลักหรือหน่วยงานที่เป็นหลักในการสร้างความร่วมมือในรูปการทำงานแบบเครือข่าย หน่วยงานที่มีอยู่ต้องกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อให้ผู้ที่ต้องนำไปปฏิบัติความพร้อม มีการบูรณาการร่วมกัน สำนักสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ประสานงานหลัก ให้การสนับสนุนทั้งความรู้ ข้อมูล หลักวิชาการในการทำงาน ร่วมค้นหาปัญหาในพื้นที่ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลเป็นแกนหลักในการดึงความร่วมมือจากหน่วยงานภายใน อำนาจหน้าที่ต้องสอดคล้องกัน สำนักงานเขตบริหารจัดการในพื้นที่”

นโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครดำเนินงานภายใต้ตัวชี้วัดบูรณาการซึ่งในการทำงานมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องเนื่องจากมีหลายภารกิจที่ต้องดำเนินงานร่วมกัน ผู้บริหารเขตดุสิตเห็นว่าต้องมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนมีเจ้าภาพหลักในการทำงาน เพื่อให้เกิดการทำงานที่สอดคล้องกันในทุกระดับ เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน สอดคล้องกับ (ทวิดา กมลเวชช, 2558) เครือข่ายย่อย ๆ ตามหน้าที่นี้ไม่มีความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพทำให้เครือข่ายการปฏิบัติงานมีปัญหา ไม่มีผู้ประสานงานหลักที่ชายขอบของเครือข่าย

#### 4.2.1.4 ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและหัวหน้างานเก็บขมมูลฝอยของสำนักงานเขตดุสิตเกี่ยวกับทัศนคติในการทำงานในเรื่องการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่มองว่าการทำงานต้องร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่กำกับนโยบายและหน่วยงานที่ปฏิบัติตามนโยบาย ต้องกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน ประสานความร่วมมือและมีการสนับสนุนการทำงาน หน่วยงานระดับปฏิบัติต้องมีแนวคิดในการทำงานเชิงรุก ดังคำให้สัมภาษณ์

“สำนักสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่รณรงค์ให้ความรู้ภาพกว้างในแต่ละพื้นที่ สำนักงานเขตจะไปรณรงค์ในพื้นที่ตามชุมชน บ้านเรือน ร้านค้าต่างๆ สำนักสิ่งแวดล้อมควรจะมีโครงการรณรงค์ให้ความรู้ในระดับพื้นที่ในแต่ละชุมชนมาช่วยสนับสนุนเขต ในการทำงานของเขตเอง มีการรณรงค์ให้ชุมชนบริหารจัดการขยะโดยชุมชน Community base Management : CBM ขณะนี้มีจำนวนกว่าครึ่งของชุมชนในพื้นที่ทั้งหมด 46 ชุมชน จากที่สำนักสิ่งแวดล้อมได้กำหนดและสนับสนุนงบประมาณเขตละ 6 ชุมชน เราขยายผลต่อ ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะต้องทำให้ครอบคลุมทุกชุมชน ซึ่งชุมชนที่ยังไม่ทำ CBM เราก็จะประชุมหารือร่วมกับกรรมการชุมชนและลงพื้นที่ไปรณรงค์เชิญชวนคนในชุมชนด้วย”

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานเขตดุสิตให้ความสำคัญและมุ่งหวังความสำเร็จในการทำงานมากกว่าเป้าหมายที่กำหนด ดังจะเห็นได้จากการหามาตรการวิธีการที่จะขยายผลโครงการบริหารจัดการขยะโดยชุมชน Community base Management ให้เข้าไปในทุกชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนกระตุ้นให้ชุมชนเข้าร่วมโครงการ (พัชรี สีโรรส, 2558) เมื่อภาครัฐต้องทำงานในบริบทของเครือข่ายการจัดการปกครองที่เป็นการทำงานกับองค์กรภายนอก ทำให้ต้องหันมาเน้นทักษะการสร้างความพร้อมทั้งในด้านศักยภาพและองค์ประกอบที่จำเป็นแก่บุคลากรและองค์กรเพื่อสนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ อันเป็นทักษะที่จำเป็นในการชักชวนสมาชิกเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมทำงานในแนวราบตามลักษณะการทำงานแบบเครือข่าย

#### 4.2.1.5 การบริหารจัดการ

จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารสำนักงานเขตดุสิต ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้างานเก็บขนมูลฝอยถึงกลไกการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่เขตดุสิต พบว่ามีการทำงานในลักษณะบูรณาการทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงานให้มีความสำคัญกับการมีปฏิสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกับทุกฝ่าย ดังคำให้สัมภาษณ์

“ในการรณรงค์ให้ความรู้เรื่องการคัดแยกขยะ จะให้กำหนดให้นำเรื่องนี้สอดแทรกเข้าไปในการทำงานของทั้ง 10 ฝ่ายในลักษณะขอความร่วมมือ อย่างฝ่ายสิ่งแวดล้อมเมื่อไปออกตรวจก็ต้องเชิญชวนและให้ความรู้ในการคัดแยกขยะ ฝ่ายการศึกษาประสานกับโรงเรียนให้มีการสอดแทรกเรื่องการคัดแยกขยะในการสอนเด็ก ฝ่ายเทศกิจจะช่วยประชาสัมพันธ์กับแม่ค้าตลาดร้านค้าด้วย”

“การทำงานกับประชาชนในพื้นที่จะทำในรูปแบบประชารัฐร่วมในมีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือนเพื่อแจ้งนโยบายการทำงาน เปิดโอกาสให้นำปัญหาของประชาชนมาพูดคุยและหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน เน้นให้ชุมชนทำงานกันเองแต่เขตจะคอยสนับสนุน

เนื่องจากพื้นที่เขตอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมืองจะกระตุ้นให้มีการ CRS ให้กับสังคม ชุมชนไหน ทำจะได้รับประกาศเกียรติคุณจากสำนักงานเขต”

“แต่ละชุมชนเมื่อมีคัดแยกขยะไว้แล้วบางครั้งประชาชนก็จะนำไปขายเอง แต่ทางเขตก็จะประสานแจ้งหน่วยงานทหาร (904) มารับซื้อไป เขตจะจัดการสอนการแปรรูปขยะให้ นำกลับมาใช้ประโยชน์ โดยจะให้ฝ่ายรักษาความสะอาดร่วมมือกับฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการ สังคมในการสอน เช่น ช่วงฤดูกาลที่ผลไม้มากก็จะมีขยะที่เป็นเปลือกผลไม้มาก เราสอนการแปรรูปให้เป็นกระดาษสา”

การบริหารจัดการนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของเขตอุตสาหกรรมมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งภายในและภายนอกองค์กร ดังจะเห็นได้จากการทำงานภายในองค์กรที่กำหนดให้ทุกฝ่ายมีบทบาทที่จะต้องร่วมรับผิดชอบ เชิญชวนให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะ และการทำงานภายนอกก็มีการประชุมกับคณะกรรมการชุมชนทุกเดือนเพื่อรับฟังปัญหาและร่วมกันหาทางแก้ไขโดยเขตจะคอยทำหน้าที่สนับสนุน ประสานหน่วยงานภายนอกเข้ามารับซื้อขยะของชุมชน มีการสอนการแปรรูปขยะให้เป็นประโยชน์ กระตุ้นให้มีการทำโครงการจิตอาสาให้กับชุมชน จูงใจโดยการมอบเป็นประกาศเกียรติคุณ ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการของเขตอุตสาหกรรมสอดคล้องกับการทำงานตามแนวคิด Governance ที่มีคุณลักษณะ(Rhodes 1997; Glasbergen et al. 2007) ได้แก่ 1) การพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใชรัฐ อันส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมไม่ชัดเจน 2) สมาชิกในของการจัดการปกครองนี้มีการปะทะสังสรรค์กันอย่างต่อเนื่องด้วยความจำเป็นในด้านต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากร รวมถึงการเจรจาประนีประนอมเป้าหมายร่วมกัน 3) ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นคล้ายกับการเล่นเกม แต่อยู่บนฐานของความไวเนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน รวมถึงปฏิบัติตามกฎกติกาที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน 4) มีลักษณะอิสระจากรัฐ กล่าวคือมีความสามารถในการบริหารจัดการและปกครองตนเอง แต่อาจอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐอย่างห่างๆ

#### 4.2.1.6 ทรัพยากร

จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตถึงเรื่องทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร มองงว่าทรัพยากรที่ต้องใช้ในเรื่องนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องของงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ต้องมีเรื่องขององค์ความรู้ ข้อมูลเชิงวิชาการ การถ่ายทอดประสบการณ์เข้ามาช่วยในการทำงาน ดังคำให้สัมภาษณ์

“สมรรถนะของสำนักงานเขตในการทำงานเรื่องการลดปริมาณขยะถ้าพูดถึงบุคลากรมีจำนวนเพียงพอกับงาน งบประมาณมีจำกัด วัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอแต่บุคลากรขาดทักษะในการใช้เพราะบางครั้งให้อุปกรณ์แต่ไม่ได้ให้คน ยังมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในงานไม่มากมีความรู้

ทางวิชาการน้อย สำนักสิ่งแวดล้อมควรทำวิจัยด้วยตนเองเพื่อลงพื้นที่สำรวจปัญหา จัดกลุ่มปัญหาในพื้นที่ บางครั้งกลุ่มเดียวกันปัญหาอาจต่างกัน แนวทางหรือวิธีการแก้ไขย่อมต่างกัน”

การใช้ทรัพยากรในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของเขตคูสิตเป็นการใช้ทรัพยากรใน 2 ลักษณะ คือภายในหน่วยงานจะเป็นลักษณะของการพึ่งตนเองเขตคูสิตใช้ทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากรของเขตในการดำเนินงาน ส่วนภายนอกหน่วยงานจะเป็นลักษณะพึ่งพากันระหว่างเขตและชุมชน เพราะเขตจะมีการเข้าไปสนับสนุนชุมชนในเรื่องของการให้ความรู้ และส่งเสริมการทำงานของชุมชน

#### 4.2.1.7 การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการชุมชน และประชาชนในพื้นที่ของสำนักงานเขตคูสิตถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่รับทราบและให้ความร่วมมือในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องมีการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางและนำขยะที่คัดแยกมาใช้ประโยชน์ เพราะมีการรณรงค์และจัดกิจกรรมในพื้นที่ของทางสำนักงานเขตอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนเห็นประโยชน์ในการคัดแยกขยะและปฏิบัติจนเป็นนิสัย ดังคำให้สัมภาษณ์

“เข้าร่วมกิจกรรมที่ทางเขตจัด อย่างเรื่องรณรงค์ให้คัดแยกขยะก็ทำแยกไว้แล้วจะมีวันนัดขาย โครงการ CBM ก็เข้าร่วมโครงการ เขตมาให้ความรู้ในการทำได้โล่ประกาศเกียรติคุณแล้ว”



ภาพที่ 4.2 ภาพการคัดแยกขยะของชุมชนสวนอ้อย เขตคูสิต



ภาพที่ 4.3 ภาพโล่ประกาศเกียรติคุณการเข้าร่วมโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน



“การคัดแยกขยะได้ทำมาก่อนมีนโยบายเพราะไม่ยากให้ที่อยู่อาศัยสกปรก เขตเข้ามารณรงค์ให้คัดแยกขยะก็ทำอย่างต่อเนื่องเพราะเห็นประโยชน์ มีความในการคัดแยก ทำกันจนเป็นนิสัย แยกแล้วรอรถจากวง 904 มารับซื้อมีรายได้เพิ่ม”

“ร่วมประชุมกับเขตทุกเดือน ได้นำปัญหาในเรื่องขยะไปหารือกับเขาและเขตก็นมาดูแลก็แก้ไขให้ อย่างเรื่องที่รถเก็บขามาเก็บขยะและคัดแยกขยะในชุมชนเลอะเทอะส่งกลิ่นเหม็น เลยเสนอว่าเก็บไปแล้วต้องไปหาพื้นที่แยกและทำให้ดีอย่าให้เลอะเทอะ ตอนนั้นก็ดีขึ้นเรียบร้อยดี”

การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เขตดุสิต ประชาชนให้ความร่วมมือเนื่องจากเขตดุสิตมีการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้งในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามาพูดคุย หารือถึงปัญหาการจัดการขยะในพื้นที่ ลงพื้นที่เพื่อดูปัญหา สร้างกิจกรรมให้เกิดในพื้นที่เขตอย่างต่อเนื่อง เช่น เรื่องการประสานหน่วยงานทหาร 904 เข้ามารับซื้อขยะที่ชุมชนคัดแยกไว้ สนับสนุนและส่งเสริมการคัดแยกขยะของประชาชนอย่างจริงจัง สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนร่วมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ (อรทัย ก๊กผล, 2552)

## 4.2.2 เขตตลิ่งชัน

### 4.2.2.1 สภาพทั่วไป

เขตตลิ่งชัน มีเนื้อที่ประมาณ 32.85 ตร.กม. คิดเป็นร้อยละ 2.09 ของพื้นที่กรุงเทพมหานคร พื้นที่เป็นที่ราบลุ่มมีคลองรอบ 3 ด้าน เมื่อถึงฤดูน้ำมีน้ำท่วมขังในพื้นที่โดยน้ำได้พาเอาตะกอนปุ๋ยต่าง ๆ มาทิ้งไว้ในพื้นที่ ทำให้พื้นที่เขตตลิ่งชันอุดมไปด้วยปุ๋ยต่างๆ เป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกพืช ซึ่งด้านในของพื้นที่ยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นเป็นอาชีพเก่าแก่ คนพื้นที่ดั้งเดิมยังคงประกอบอาชีพการเกษตร ได้แก่ การทำสวนผัก สวนไม้ดอกไม้ประดับต่าง ๆ มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่สำคัญหลายแห่ง เช่น ตลาดน้ำซึ่งเป็นตลาดสดในรูปของตลาดน้ำที่กระจายตัวตามลำคลองต่าง ๆ แต่ปัจจุบันมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและมีการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น เขตตลิ่งชันแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 แขวง ได้แก่ แขวงฉิมพลี แขวงตลิ่งชัน แขวงบางพรหม แขวงบางระมาด แขวงคลองชักพระและแขวงบางเขื่อนหนึ่ง

อาณาบริเวณติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตบางกอกน้อยและเขตบางพลัด

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตทวีวัฒนา

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตภาษีเจริญ และเขตบางแค

### ข้อมูลด้านกายภาพทั่วไปในพื้นที่เขตตลิ่งชัน

แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เขตตลิ่งชันมีแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่สำคัญหลายแห่ง เช่น ตลาดน้ำตลิ่งชัน ตลาดน้ำคลองลัดมะยม ตลาดน้ำ วัดสะพาน ตลาดน้ำวัดจำปา แต่เนื่องจากในสมัยปัจจุบันมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ราคาของที่ดินสูงขึ้น มีการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น ทำให้มีการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร กิจการร้านอาหาร สวนอาหาร

ศาสนาสถาน เขตตลิ่งชันมีวัดที่สำคัญ ๆ ในพื้นที่ได้แก่ วัดชัยพฤกษ์มาลาเป็นพระอารามหลวงชั้นโท ชนิดราชวรวิหาร วัดรัชฎาธิฐานเป็นพระอารามหลวงชั้นโท ชนิดราชวรวิหาร วัดกาญจนสิงหาสน์ เป็นพระอารามหลวงชั้นตรี

ชุมชน เขตตลิ่งชันมีชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน พ.ศ.2534 รวมจำนวน 43 ชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่ มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพและคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในชุมชนอยู่ในเกณฑ์ดี สภาพบ้านเรือนไม่มีความแออัดมากนัก และผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านพักของตนเองสถานที่สำคัญ ๆ ได้แก่ มูลนิธิชีวิตพัฒนาในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ และศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร

ถนนสายหลักในพื้นที่ มีทางสายหลัก คือ ถนนบรมราชชนนีทางคู่ขนานลอยฟ้า ถนนกาญจนาภิเษก ถนนราชพฤกษ์ และถนนพุทธมณฑลสาย 1 ส่วนทางสายรองนั้นมีอยู่ทั่วไปและเข้าถึงพื้นที่เกือบทั้งหมดของเขต ได้แก่ ถนนฉิมพลี ถนนทุ่งมังกร ถนนสวนผัก ถนนบางพระม ถนนซีกพระ ถนนบางระมาด ถนนบางเชือกหนัง ถนนแก้วเงินทอง ถนนชัยพฤกษ์ และถนนปากน้ำกระโจมทอง

#### 4.2.2.2 แนวคิดผู้บริหาร

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการเขตตลิ่งชันถึงแนวคิดในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่เขตตลิ่งชัน ซึ่งทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ชุมชน หน่วยงานภายนอกองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่เขต เพื่อมาวิเคราะห์ถึงแนวคิดในการทำงานของผู้บริหารที่มีผลโดยตรงต่อนโยบาย ซึ่งผู้บริหารของสำนักงานเขตตลิ่งชันเห็นว่านโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครเป็นนโยบายที่ดี ชัดเจน สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ดังคำให้สัมภาษณ์

“นโยบายในการลดปริมาณมูลฝอยตามหลัก 3Rs เป็นการจัดการมูลฝอยพื้นฐานที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย และสามารถบอกต่อ แนะนำให้ทุกคนร่วมมือช่วยลดปริมาณขยะได้จากแหล่งกำเนิด ดังนั้นนโยบายดังกล่าวจึงเหมาะสมและมีความจำเป็นต่อการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด”

ผู้บริหารของเขตตลิ่งชันมีแนวคิดในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้เป็นไปตามหลักการ ที่นโยบายได้กำหนดไว้ และเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความเหมาะสมกับการดำเนินงานในพื้นที่เขตตลิ่งชัน

#### 4.2.2.3 บทบาทและหน้าที่

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการเขตตลิ่งชันและหัวหน้างานเก็บขนมูลฝอยถึงบทบาทและหน้าที่ของเขตตลิ่งชันในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยเพื่อนำมาวิเคราะห์ความเกี่ยวข้องในการทำงานในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ สำนักงานเขตตลิ่งชันเห็นว่าหน่วยงานระดับพื้นที่ต้องทำหน้าที่สร้างความร่วมมือของทุกภาคส่วนให้เกิดในพื้นที่ ทั้งยังต้องทำหน้าที่ให้ความรู้รณรงค์ในการคัดแยกมูลฝอยให้แก่ทุกภาคส่วนในพื้นที่ ดังคำให้สัมภาษณ์

“สำนักงานเขตตลิ่งชัน จัดเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยให้คำแนะนำ เสนอแนะให้ตระหนักถึงปัญหาขยะ และเชิญชวนให้ทุกหน่วยงานร่วมมือคัดแยกมูลฝอยก่อนนำมาทิ้งและนำขยะไปใช้ประโยชน์ โดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์และออกไปจัดกิจกรรมให้ความรู้ สาธิตยังหน่วยงานต่าง ๆ”

“เรามีเป้าหมายที่คิดว่าเราจะทำได้ นั่นคือประชาชนต้องมีความพร้อม ความสนใจในสิ่งแวดล้อม จะเริ่มทำในชุมชนนำร่อง 6 ชุมชนและต้องเป็นชุมชนที่แข็งแรง ประชานสามารถรวบรวมคนในชุมชน เราจะเข้าไปให้ความรู้กับเขาว่าทำไมต้องแยกขยะ บางชุมชนไม่มีความสนใจ เราไม่สามารถเข้าไปได้ทุกชุมชนมันอยู่ที่ว่าชุมชนเขาสามารถโน้มน้าวกันได้หรือไม่”

ผู้บริหารเขตตลิ่งชันเห็นว่าบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานระดับพื้นที่คือสำนักงานเขตมีหน้าที่รณรงค์ประชาสัมพันธ์ ให้คำแนะนำแก่ประชาชนให้ตระหนักถึงปัญหาขยะ และเขตต้องมีการจัดกิจกรรมให้ความรู้ และมองว่าความพร้อมของประชาชนและชุมชนเป็นเรื่องสำคัญต่อการดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมาย

#### 4.2.2.4 ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน

จากการสัมภาษณ์หัวหน้างานเก็บขนมูลฝอยของสำนักงานเขตตลิ่งชันเกี่ยวกับทัศนคติในการทำงานในเรื่องการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่ มองว่าในการทำงานต้องดูสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับความพร้อมและความสนใจของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ เอกชน ดังคำให้สัมภาษณ์

“สำนักสิ่งแวดล้อมกำหนดตัวชี้วัดมา จะตั้งโจทย์มาให้ความรู้เรื่องต่างๆ กำหนดกิจกรรมให้ทำในชุมชน เราก็ต้องดูว่าสภาพแวดล้อมของชุมชนนี้เหมาะกับวิธีไหน โครงการไหน วิธีที่ใช้คือ เข้าไปคุยกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ห้างสรรพสินค้า ถ้าเขาสนใจ ถึงจะไปให้ความรู้”

“เรามีเป้าหมายที่คิดว่าเราจะทำได้ นั่นคือประชาชนต้องมีความพร้อม ความสนใจในสิ่งแวดล้อม จะเริ่มทำในชุมชนนาร่อง 6 ชุมชนและต้องเป็นชุมชนที่แข็งแรง ประชาชนสามารถรวบรวมคนในชุมชน เราจะเข้าไปให้ความรู้กับเขาว่าทำไมต้องแยกขยะ บางชุมชนไม่มีความสนใจ เราไม่สามารถเข้าไปได้ทุกชุมชนมันอยู่ที่ว่าชุมชนเขาสามารถโน้มน้าวกันได้หรือไม่”

“ประชาชนไม่มีเวลาใส่ใจกับการแยกขยะ น่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ต้องทำมาหากินไม่มีเวลาเหลือมากพอ ประชาชนมีความสำคัญพฤติกรรมมันต้องสอดคล้องกัน บางทีเสาร์-อาทิตย์เขาก็ไม่อยู่บ้าน เราเลยเบนเป้าหมายมาได้”

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานเขตตลิ่งชันมุ่งที่จะดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมชุมชน จะดำเนินการกับชุมชนหรือหน่วยงานที่มีความสนใจ ความสำเร็จขึ้นกับศักยภาพของชุมชน

#### 4.2.2.5 การบริหารจัดการ

จากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการเขตตลิ่งชันและหัวหน้างานเก็บขนมูลฝอย ถึงกลไกการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของเขตตลิ่งชัน พบว่าในการดำเนินนโยบาย เน้นการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนเป็นหลัก ดังคำให้สัมภาษณ์

“สำนักงานเขตตลิ่งชัน ได้จัดเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยให้คำแนะนำ เสนอแนะให้ตระหนักถึงปัญหาขยะ และเชิญชวนให้ทุกหน่วยงานร่วมมือคัดแยกมูลฝอยก่อนนำมาทิ้งและนำขยะไปใช้ประโยชน์ โดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์และออกไปจัดกิจกรรมให้ความรู้ สาธิตยังหน่วยงาน ต่าง ๆ

“รูปแบบการดำเนินนโยบายเพื่อลดปริมาณมูลฝอย คือ การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะ และการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ตามหลัก 3Rs อีกทั้งได้ประสานขอความร่วมมือกับภาครัฐและเอกชนในการตั้งจุดคัดแยกขยะและขยะอันตราย”

“ในการให้ความรู้มีวิทยากรคือเจ้าหน้าที่ของเขตที่ได้รับการอบรมจะไปพูดโน้มน้าว ถ้าเค้าสนใจก็จะจัดตารางไปบรรยายให้ความรู้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การทำปุ๋ยจากไปไม่มีการจัดเก็บข้อมูลการขายขยะรีไซเคิลของชุมชนที่ทำ CBM ในแต่ละเดือนมาทำรายงานเพื่อดูผลว่าเขตเก็บขยะลดลงหรือไม่”

การบริหารจัดการของเขตตลิ่งชันเน้นการทำงานในเรื่องของการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนมีการจัดกิจกรรมให้ความรู้ และสาธิตการแปรรูปขยะแก่ประชาชน ชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ และเน้นการบริหารจัดการในชุมชนเป้าหมาย

#### 4.2.2.6 ทรัพยากร

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการเขตตลิ่งชัน เรื่องการใช้ทรัพยากรในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร มองว่าทรัพยากรที่ต้องใช้ในเรื่องนี้ บุคลากรจะเป็นปัญหามากในการทำงาน ดึงคำให้สัมภาษณ์

“การทำงานเรื่องรถไม่ค่อยมีปัญหา แต่เรื่องคนงานไม่พร้อม ไม่เพียงพอ ถ้าทาง กทม. นโยบายที่จะลดคนมันก็ขัดแย้งกับการทำงานทำให้ประสิทธิภาพในการทำงาน

“ทรัพยากรในการจัดการลดปริมาณมูลฝอยเพียงพอในด้านงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ส่วนด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ กลับมีไม่เพียงพอ และหาก กทม. มีมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายจะทำให้งานเราสำเร็จ”

การใช้ทรัพยากรในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของเขตตลิ่งชันมีเพียงพอทั้งในเรื่องงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ แต่มีปัญหาด้านจำนวนบุคลากรและการใช้เทคโนโลยี ส่วนการดำเนินงานในชุมชนเขตจะมีการเข้าไปสนับสนุนชุมชนในเรื่องของการให้ความรู้จะเป็นลักษณะพึ่งพากันระหว่างเขตและชุมชน

#### 4.2.2.7 การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการ ชุมชน และประชาชนในพื้นที่ของสำนักงานเขตตลิ่งชันถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พบว่าการรับรู้ถึงนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครของประชาชนยังไม่ครอบคลุมในพื้นที่เขต การรณรงค์และจัดกิจกรรมในพื้นที่ของเขตมีเป็นระยะ ดึงคำให้สัมภาษณ์

“ไม่ได้ร่วมกิจกรรมอะไรกับทางเขตเท่าไร ไม่ค่อยเห็นมีจัดกิจกรรม ขยะก็ไม่ได้มาเก็บทุกวัน ขยะล้นออกมาจนถึงสุนัขมาคุ้ยเลอะเทอะ”

“ขยะของตลาดส่วนใหญ่เป็นเศษอาหารเขตก็จะมาเก็บไป แต่ก็ไม่ได้มีการแยกขยะอะไร เพราะเดี๋ยวเขตก็มาเก็บไป แต่ก็มีการรณรงค์บ้าง”

“เขตจัดประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน ก็ได้ไปนำเสนอปัญหาและการทำงานของชุมชน ได้นำเอาความต้องการของชุมชนไปแจ้งให้เขตได้รู้เพื่อจะได้ช่วยแก้ไข เช่น ถังขยะในจุดทิ้งขยะรวมก็ได้รับการสนับสนุนให้มา”

“พวกกรรมการชุมชนก็ร่วมกันคิดที่จะมีระบบคัดแยกขยะประจำชุมชน ตอนนี้ทำแล้วมีพื้นที่ที่เป็นจุดแยกขยะของชุมชนไว้แล้ว แต่ก็มีปัญหาเรื่องคนที่อยู่ใกล้จุดคัดแยกเขาไม่ยอมให้ตั้งตอนนี้มีปัญหาอยู่ แต่ก็ไม่มีใครมาช่วยแก้ไขจริง ๆ มันเป็นเรื่องปัญหาของส่วนรวมน่าจะช่วยกันแก้ไข”



ภาพที่ 4.4 ภาพจุดคัดแยกขยะของชุมชนอินทราวาส เขตตลิ่งชัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เขตตลิ่งชัน มีความร่วมมือในการคัดแยกขยะน้อย การรับรู้และตระหนักถึงการคัดแยกขยะมีเฉพาะบางจุดซึ่งก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อาจเนื่องมาจากการไม่มีกลไกการมีส่วนร่วมในพื้นที่เขต เช่น การจัดเวทีพูดคุยร่วมกันระหว่างเขตกับชุมชนในปัญหาเรื่องการจัดขยะ การลงพื้นที่ค้นหาปัญหา สร้างกิจกรรมให้เกิดในพื้นที่เขตอย่างต่อเนื่อง

### 4.3 การศึกษาเปรียบเทียบ

ตารางที่ 4.2 ตารางเปรียบเทียบผลการศึกษาของเขตดุสิตและเขตตลิ่งชัน

ประเด็นศึกษา	เขตดุสิต	เขตตลิ่งชัน
แนวคิดผู้บริหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อมีนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยถ่ายทอดลงมาให้เขตนำไปปฏิบัติ เขตดุสิตจะพิจารณาว่านโยบายมีแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทในพื้นที่หรือไม่</li> <li>- ให้ความสำคัญและค้นหาวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยลงพื้นที่ค้นหาปัญหาที่แท้จริงเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้ตอบสนองต่อปัญหามากที่สุด</li> <li>- เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเชิญกรรมการและตัวแทนชุมชนมาประชุมเพื่อรับฟังปัญหาและร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไข</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อมีนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยถ่ายทอดลงมาให้เขตนำไปปฏิบัติ เขตตลิ่งชันได้ดำเนินงานตามนโยบายโดยให้ความสำคัญในการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด</li> <li>- เน้นการให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะและนำกลับมาใช้ใหม่ตามหลัก 3Rs</li> </ul>
บทบาทและหน้าที่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เขตเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยให้เกิดผลในพื้นที่โดยตรงเป็นตัวหลักในการสร้างและประสานความร่วมมือของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เขตเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยให้เกิดผลในพื้นที่โดยตรง</li> </ul>
ทัศนคติของปฏิบัติงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มุ่งหวังความสำเร็จในการทำงานให้ได้มากกว่าเป้าหมายที่กำหนด เช่น การหามาตรการ วิธีการที่จะขยายผล โครงการบริหารจัดการขยะโดยชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มุ่งหวังความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมชุมชน</li> </ul>

ตารางที่ 4.2 ตารางเปรียบเทียบผลการศึกษาของเขตดุสิตและเขตตลิ่งชัน (ต่อ)

ประเด็นศึกษา	เขตดุสิต	เขตตลิ่งชัน
	<p>Community base Management ให้เข้าไปในทุกชุมชน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และหน่วยงานภายนอก กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการจัดขยะในพื้นที่</li> </ul>	<p>จะดำเนินการกับชุมชนหรือหน่วยงานที่มีความสนใจ เพราะความสำเร็จขึ้นกับศักยภาพของชุมชน</p>
<p>การบริหารจัดการ</p>	<p><u>สร้างความร่วมมือภายในหน่วยงาน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้ทั้งทุกฝ่ายของสำนักงานเขต มีบทบาทที่จะต้องร่วมรณรงค์ เชิญชวนให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะสอดแทรกในการทำงานของทุกฝ่าย</li> </ul> <p><u>สร้างความร่วมมือภายนอกหน่วยงาน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดประชุมกับคณะกรรมการชุมชนทุกเดือนเพื่อรับฟังปัญหาและร่วมกำหนดแนวทางแก้ไข</li> <li>- แสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกมาเป็นเครือข่ายในการดำเนินนโยบาย เช่น ประสานหน่วยงานทหาร 904 มารับซื้อขยะในชุมชน</li> <li>- ให้ความรู้ในการจัดการขยะโดยชุมชนเอง สอนการแปรรูปขยะเป็นประโยชน์</li> <li>- กระตุ้นให้มีการจัดทำโครงการจิตอาสาให้กับชุมชนและการมีมอบประกาศเกียรติคุณ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฝ่ายรักษาความสะอาดรณรงค์และส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชน ชุมชน โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครมีการคัดแยกขยะก่อนนำมาทิ้ง</li> <li>- ประสานขอความร่วมมือภาครัฐและเอกชน ชุมชนในการตั้งจุดคัดแยกขยะ</li> <li>- เน้นการส่งเสริมบริหารจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพในชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย</li> </ul>



ตารางที่ 4.2 ตารางเปรียบเทียบผลการศึกษาของเขตอุตสาหกรรมและเขตตลิ่งชัน (ต่อ)

ประเด็นศึกษา	เขตอุตสาหกรรม	เขตตลิ่งชัน
ทรัพยากร	มีการพึ่งพาทรัพยากรกันระหว่างเขตกับประชาชน ชุมชนหน่วยงานภายนอก เช่น การให้ความรู้ในการจัดการขยะ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ	มีการพึ่งพาทรัพยากรกันระหว่างเขตกับประชาชน ชุมชน หน่วยงานภายนอก เช่น การให้ความรู้ในการจัดการขยะ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
การมีส่วนร่วมของประชาชน	<p>การรับรู้ของประชาชนในนโยบายลดปริมาณมูลฝอยโดยการคัดแยกขยะ และการให้ความร่วมมือมีค่อนข้างมาก เนื่องจากเขตได้มีมาตรการในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กระตุ้นให้ประชาชน ชุมชน หน่วยงานภายนอกต่าง ๆ เข้ามาส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอย เช่น การเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอปัญหาการจัดการขยะในพื้นที่</li> <li>- จัดกิจกรรมและรณรงค์ในเรื่องการจัดการขยะในพื้นที่อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการตระหนักรู้และสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้น</li> <li>- ให้ความรู้กับชุมชนในการดำเนินโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) ครอบคลุมทุกชุมชนในพื้นที่</li> </ul>	<p>การรับรู้ของประชาชนในนโยบายลดปริมาณมูลฝอยโดยการคัดแยกขยะ และการให้ความร่วมมือมีค่อนข้างต่ำ เนื่องจากเขตมีการดำเนินงาน ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รณรงค์ส่งเสริมการคัดแยกขยะกับชุมชน ประชาชน หน่วยงานภายนอกเป็นระยะ ไม่ต่อเนื่อง</li> <li>- ให้ความรู้กับชุมชนในการดำเนินโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) กับชุมชนตามเป้าหมายที่กำหนด และชุมชนที่สนใจ ชุมชนที่มีศักยภาพ และความพร้อม</li> </ul>

#### 4.4 วิเคราะห์ผลการเปรียบเทียบ

เมื่อการเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยระหว่างเขตอุตสาหกรรมและเขตตลิ่งชันในประเด็นการศึกษาต่าง ๆ พบว่ามีประเด็นที่มีผลการศึกษที่แตกต่างกันและมีนัยสำคัญต่อผลการดำเนินงานในการลดปริมาณมูลฝอยที่ต่างกัน ดังนี้

##### 4.4.1 แนวคิดผู้บริหาร

ผู้บริหารเขตอุตสาหกรรม มีแนวคิดว่ามีมีการกำหนดนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยถ่ายทอดลงมาให้เขตนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่ปฏิบัติ เขตอุตสาหกรรมจะมีการพิจารณาว่านโยบายมีแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทในพื้นที่หรือไม่ หาวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับพื้นที่ ลงพื้นที่ค้นหาปัญหาที่แท้จริงเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไข และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งต่างจากผู้บริหารเขตตลิ่งชันที่ดำเนินงานไปตามนโยบายที่ถูกกำหนดมาให้มีความสำคัญในการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันลดปริมาณมูลฝอย และเน้นในให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะและนำกลับมาใช้ใหม่ตามหลัก 3Rs

แนวความคิดของผู้บริหารทั้งสองเขตที่มีความแตกต่าง ผู้ศึกษามองว่าเป็นจุดสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่ของแต่ละเขตมีผลต่างกัน ในปี 2559 เขตอุตสาหกรรมสามารถลดปริมาณมูลฝอยลงได้เมื่อเทียบกับปี 2556 ในขณะที่เขตตลิ่งชันไม่สามารถลดปริมาณมูลฝอยได้ เขตอุตสาหกรรมให้ความสำคัญกับแนวทางและวิธีการดำเนินงานที่จะลดปริมาณมูลฝอยที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีผลตอบสนองพื้นที่ได้อย่างแท้จริง จริงจังกับการแก้ปัญหาตั้งจะเห็นได้จาก เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมประชุม ปรึกษาหารือร่วมกันในการจัดการมูลฝอยเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้เกิดขึ้นสอดคล้องตามแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนดำเนินงานในรูปแบบเครือข่าย ในขณะที่เขตตลิ่งชันมุ่งเน้นในเรื่องการดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามนโยบาย เน้นการรณรงค์ ประสัมพันธ์และให้ความรู้ในเรื่องการจัดการมูลฝอยเป็นการสร้างความตระหนักรู้แต่ยังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

##### 4.4.2 บทบาทและหน้าที่

ทั้งสองเขตมีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยเหมือนกัน เพราะเขตเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยให้เกิดผลในพื้นที่โดยตรงเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ เป็นตัวหลักในการสร้างและประสานความร่วมมือของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

#### 4.4.3 ทศนคติของปฏิบัติงาน

เขตดุสิตมุ่งหวังให้การทำงานเกิดความสำเร็จได้มากกว่าเป้าหมายที่กำหนด เช่น การหามาตรการ วิธีการที่จะขยายผลโครงการ บริหารจัดการขยะโดยชุมชน Community base Management ให้เข้าไปในทุกชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และหน่วยงาน ภายนอก กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการจัดขยะในพื้นที่ ส่วนเขตตลิ่งชันมุ่งความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมชุมชนและจะดำเนินการกับชุมชนหรือหน่วยงานที่มีความสนใจ เพราะความสำเร็จขึ้นกับศักยภาพของชุมชนจะเห็นได้ว่าเขตดุสิตมองการทำงานแค่ให้ได้ตามเป้าหมาย และความสำเร็จของการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยขึ้นอยู่กับศักยภาพชุมชน ผู้ศึกษามองว่าในการดำเนินงานเพื่อลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่การทศนคติของผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงาน ซึ่งหากผู้ปฏิบัติงานมีแนวคิดในการทำงานแบบเชิงรุกก็จะสามารถทำให้งานบรรลุเป้าหมายได้

#### 4.4.4 การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของเขตดุสิตให้ความสำคัญกับการความร่วมมือ ร่วมใจในการทำงานโดยสร้างความร่วมมือภายในหน่วยงานที่กำหนดให้ทุกฝ่ายของสำนักงานเขตต้องมีหน้าที่ร่วมรณรงค์ เชิญชวนให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะสอดแทรกในการทำงานของทุกฝ่าย และสร้างความร่วมมือภายนอกหน่วยงานโดยมีจัดประชุมกับคณะกรรมการชุมชน ทุกเดือนเพื่อรับฟังปัญหาและร่วมกำหนดแนวทางแก้ไข แสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกมาเป็นเครือข่ายในการดำเนินนโยบาย ให้ความรู้ในการจัดการขยะโดยชุมชนเอง สอนการแปรรูปขยะให้เกิดประโยชน์ ส่วนเขตตลิ่งชันมีฝ่ายรักษาความสะอาดออกรณรงค์และส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชน ชุมชน โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครมีการคัดแยกขยะก่อนนำมาทิ้ง เน้นการส่งเสริมการบริหารจัดการมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพในชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย และชุมชนที่ศักยภาพและความพร้อม

ผู้ศึกษามองว่าการจะบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยความร่วมมือร่วมใจ (Collaboration) เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เป้าหมายของนโยบายประสบผลสำเร็จซึ่งบริหารจัดการเขตดุสิตได้สร้างกลไกความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ทุกฝ่ายมีบทบาทในการร่วมดำเนินนโยบายให้สำเร็จ ทั้งยังสร้างความร่วมมือจากภายนอกใช้ทักษะในการกระตุ้น (activation skill) ซึ่งเป็นทักษะที่สำคัญในการทำงานแบบเครือข่ายสอดคล้องแนวคิดการจัดการปกครอง (Governance) จึงทำให้เขตดุสิตสามารถบริหารจัดการมูลฝอยให้ลดลงได้ ในขณะที่เขตตลิ่งชันมีการทำงานที่เน้นตามภารกิจและหน้าที่ที่ถูกมอบ ความร่วมมือจากภายนอกจะส่งเสริมการบริหารจัดการ

มูลฝอยให้มีประสิทธิภาพเฉพาะชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย และชุมชนที่ศักยภาพและความพร้อมเท่ากันซึ่งเป็นข้อจำกัดที่จะส่งผลต่อการลดปริมาณมูลฝอยเพราะการดำเนินงานไม่ครอบคลุมพื้นที่

#### 4.4.5 ทรัพยากร

ทั้งสองเขตดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยโดยใช้ทรัพยากรที่มีการพึ่งพากันระหว่างเขตกับประชาชน ชุมชน หน่วยงานภายนอก เช่น การให้ความรู้ในการจัดการขยะ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ สอดคล้องกับลักษณะของ Governance ที่ในการดำเนินนโยบายสาธารณะจะมีการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ

#### 4.4.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การรับรู้ของประชาชนในนโยบายลดปริมาณมูลฝอยโดยการคัดแยกขยะและการให้ความร่วมมือของเขตดุสิตมีค่อนข้างมาก เนื่องจากเขตได้มีมาตรการในการดำเนินงานต่าง ๆ ได้แก่ เช่น การเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอปัญหาการจัดการขยะในพื้นที่ และจัดกิจกรรมและรณรงค์ในเรื่องการจัดการขยะในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ให้ความรู้กับชุมชนในการดำเนินโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) ครอบคลุมทุกชุมชนในพื้นที่ ในขณะที่เขตตั้งชั้นการรับรู้ของประชาชนในนโยบายลดปริมาณมูลฝอยโดยการคัดแยกขยะและการให้ความร่วมมือมีค่อนข้างต่ำ เนื่องจากเขตมีการรณรงค์ส่งเสริมการคัดแยกขยะกับชุมชน ประชาชน หน่วยงานภายนอกเป็นระยะไม่ต่อเนื่อง ให้ความรู้กับชุมชนในการดำเนินโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) กับชุมชนตามเป้าหมายที่กำหนด และชุมชนที่สนใจ ชุมชนที่มีศักยภาพ และความพร้อม

ผู้ศึกษามองว่าการที่เขตดุสิตมีปริมาณมูลฝอยลดลงในปี 2559 การให้ความร่วมมือของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญเพราะถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดในการสร้างมูลฝอย ซึ่งความร่วมมือของประชาชนส่วนหนึ่งมาจากการรับรู้ในนโยบาย และการจะสร้างการรับรู้จะต้องมีมาตรการที่จะทำให้เกิดการรับรู้ ซึ่งเขตดุสิตจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน หน่วยงานภายนอกต่าง ๆ เข้ามาส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอย จัดกิจกรรมและรณรงค์ในเรื่องการจัดการขยะในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ให้ความรู้กับชุมชนในการดำเนินโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) ครอบคลุมทุกชุมชนในพื้นที่ซึ่งจะทำให้ประชาชนเห็นถึงความจริงจังในการดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จ ในขณะที่เขตตั้งชั้นเขตมีการรณรงค์ส่งเสริมการคัดแยกขยะกับชุมชน ประชาชน หน่วยงานภายนอกเป็นระยะไม่ต่อเนื่อง ให้ความรู้กับชุมชนในการดำเนินโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) เฉพาะชุมชนตามเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากมีการสร้างมาตรการที่สามารถกระตุ้นการรับรู้ของประชาชนได้ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะมีความ

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้ประสบผลสำเร็จ เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร และจากการศึกษาข้อมูลและเอกสารเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของนโยบายและจากการที่ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ได้ผลสรุป ดังนี้

#### 5.1 รูปแบบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

พบว่าการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่กำหนดเป้าหมาย มีหลักการ แนวทาง และมาตรการในการดำเนินไว้อย่างชัดเจนที่ต้องให้มีการคัดแยกมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดตามหลัก 3Rs เพื่อให้การคัดแยกมีประสิทธิภาพมากขึ้น กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีรูปแบบและการจัดการมูลฝอยอย่างครบวงจร มีการจัดการตั้งแต่ที่แหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีองค์ประกอบและขั้นตอนการจัดการมูลฝอยที่ครบวงจรตั้งแต่ 1) การเกิดมูลฝอย (Waste generation) ต้องลดมูลฝอยที่ออกมาจากบ้านเรือน โดยพยายามให้ประชาชนลดการเกิดมูลฝอย (Reduce) มากที่สุด 2) การลำเลียง (Handling) การคัดแยก (Separation) และการเก็บกักมูลฝอย (Storage) เพื่อนำมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดในครัวเรือนมาใช้มีภาชนะรองรับมูลฝอยแต่ละประเภท ที่แตกต่างกันตามประเภทของมูลฝอย 3) การรวบรวม (Collection) คือการรวบรวมมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดเพื่อรอการขนส่งไปสู่ศูนย์กำจัด 4) การจัดเก็บและการขนส่ง คือการจัดเก็บมูลฝอยแต่ละประเภท และขนส่งไปสู่ศูนย์กำจัดมูลฝอย 5) การคัดแยก ณ สถานที่กำจัดเป็นการคัดแยกมูลฝอยครั้งสุดท้าย ก่อนนำไปกำจัดเพราะอาจมีมูลฝอยที่สามารถนำไปแปรรูป เพื่อนำไปใช้ใหม่หรือใช้ประโยชน์ได้ 6) การแปรรูปมูลฝอยเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูปเพื่อการนำไปใช้ประโยชน์ คือการนำมูลฝอยที่ได้จากการคัดแยก มาแปรรูปด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับมูลฝอยแต่ละประเภทเพื่อนำกลับไปใช้ประโยชน์ เช่น การผลิตปุ๋ยหมักการผลิตก๊าซชีวภาพ และการเผาไหม้อุณหภูมิสูง 7) การกำจัดเป็นการกำจัดมูลฝอยที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ หรือแปรรูป เป็นอย่างอื่นได้ และมีการนำนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติโดยการกำหนดเป็นแผนการ

บริหารราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2556-2559) และยังนำไปกำหนดไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 20 ปี (พ.ศ.2556-2575) และถ่ายทอดลงสู่แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ.2556-2560) และได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เกิดผลภายในระยะเวลา 1 ปี และเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานเพื่อนำไปจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครซึ่งได้แก่ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตจะดำเนินงานภายใต้ตัวชี้วัดบูรณาการร้อยละของปริมาณมูลฝอยที่คัดแยกที่แหล่งกำเนิดเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2556 และตัวชี้วัดร้อยละมูลฝอยที่จัดเก็บได้ลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2556 โดยสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลร่วมกับสิ่งแวดล้อมกำหนดตัวชี้วัดขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกการทำงานในพื้นที่ร่วมกันระหว่างสำนักสิ่งแวดล้อมกับสำนักงานเขต โดยสำนักสิ่งแวดล้อมจะกำหนดโครงการสำคัญ ๆ ให้สำนักงานเขตนำไปดำเนินการในพื้นที่ เช่น โครงการบริหารจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) โดยมีการสนับสนุนงบประมาณและกำหนดชุมชนที่จะดำเนินการเขตละ 6 ชุมชนเพื่อนำร่องให้สำนักงานเขตไปขยายผลและบริหารจัดการในพื้นที่เขตตามเป้าหมายที่กำหนด

## 5.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้ประสบผลสำเร็จ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในเขตที่เลือกเป็นกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้แก่เขตดุสิตและเขตตลิ่งชัน มีผลสรุป ดังนี้

### 5.2.1 แนวคิดผู้บริหาร

แนวความคิดของผู้บริหารที่เห็นว่าก่อนการนำนโยบายไปดำเนินการนั้นต้องพิจารณานโยบายดังกล่าวมีแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทในพื้นที่หรือไม่ เพื่อที่จะได้ปรับให้สามารถดำเนินการในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานนั้น เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ

### 5.2.2 บทบาทและหน้าที่

สำนักงานเขตมีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้เกิดผลในระดับพื้นที่ เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสร้างและประสานความร่วมมือของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ และเป็นปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย

### 5.2.3 ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานที่มุ่งหวังให้การทำงานเกิดความสำเร็จได้มากกว่าเป้าหมายที่กำหนด เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และหน่วยงานภายนอก กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการจัดการมูลฝอย เป็นปัจจัยสำคัญในการทำงาน หากผู้ปฏิบัติงานมีแนวคิดในการทำงานแบบเชิงรุกก็จะสามารถทำให้งานบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมาย

### 5.2.4 การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยที่ให้ความสำคัญกับการความร่วมมือ ร่วมใจในการทำงานโดยสร้างความร่วมมือภายในหน่วยงานที่กำหนดให้ทุกฝ่ายของสำนักงานเขตต้องมีหน้าที่ร่วมรณรงค์ เชิญชวนให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะสอดแทรกในการทำงานของทุกฝ่าย และสร้างความร่วมมือภายนอกหน่วยงาน แสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกมาเป็นเครือข่ายในการดำเนินนโยบาย ให้ความรู้ในการจัดการขยะโดยชุมชนเอง สอนการแปรรูปขยะให้เกิดประโยชน์ เป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย

### 5.2.5 ทรัพยากร

การใช้ทรัพยากรที่มีการพึ่งพากันระหว่างเขตกับประชาชน ชุมชน หน่วยงานภายนอก เช่น การให้ความรู้ในการจัดการขยะ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่ไม่มีผลโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้ประสบผลสำเร็จ

### 5.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายลดปริมาณมูลฝอยที่มีการกำหนดมาตรการเพื่อสร้างการรับรู้ของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอปัญหา การจัดการขยะในพื้นที่ จัดกิจกรรมและรณรงค์เรื่องการจัดการขยะในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ให้ความรู้กับชุมชนในการดำเนินโครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (CBM) ครอบคลุมทุกชุมชนในพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย

## 5.3 ข้อเสนอแนะเพื่อประยุกต์ใช้

การบริหารจัดการเพื่อลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และเมื่อมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องความยุ่งยากซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาจะเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานมีความยากมากขึ้น

อาจทำให้นโยบายการลดปริมาณมูลฝอยไม่ประสบความสำเร็จ ฉะนั้นจึงควรปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ปรับแนวความคิดการทำงานของบุคลากรกรุงเทพมหานครให้รับเอาแนวความคิดการจัดการปกครอง (Governance) ที่เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร

2. ปรับบทบาทของหน่วยงานโดยสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลต้องทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการดำเนินนโยบายสร้างกลไกในการดึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมดำเนินการในรูปแบบเครือข่ายนโยบายอย่างจริงจัง และต้องเป็นผู้จัดการเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Inter - Governmental Management) ให้มีประสิทธิภาพ สำนักสิ่งแวดล้อมต้องลดบทบาทในการกำหนดวิธีการทำงานของสำนักงานเขตควรกำหนดแต่เป้าหมายและให้เขตไปดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย ส่วนวิธีการสำนักงานเขตต้องกำหนดเองเพราะปัญหาในแต่ละพื้นที่เขตไม่เหมือนกันวิธีการหรือมาตรการที่ใช้ในการแก้ปัญหาย่อมต้องต่างกัน สำนักงานเขตปรับวิธีคิดในการทำงานเพื่อพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น กำหนดวิธีการทำงานแบบมียุทธศาสตร์ สร้างกลไกการมีส่วนร่วมและสร้างปฏิสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกับประชาชนให้เกิดความแน่นแฟ้นโดยจัดกิจกรรมในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

3. การดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการโดยใช้กลไกการทำงานในรูปของคณะกรรมการทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ เพราะในการทำงานมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายมีบทบาทและหน้าที่ต่างกันในการร่วมกันดำเนินนโยบาย ซึ่งจะทำให้รูปแบบการทำงานมีความชัดเจนมากขึ้น และต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน หากเกิดความล้มเหลวในนโยบายสามารถติดตามความรับผิดชอบได้

#### 5.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในอนาคต

การศึกษานี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพและเป็นการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยและเน้นไปในทางการบริหาร ซึ่งในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องโดยเฉพาะประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย ฉะนั้นจึงควรมีการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครครอบคลุมทุกพื้นที่เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนให้ทราบถึงสาเหตุที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว



## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. *สถิติกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2558.
- กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. *แผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานครประจำปี พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: บริษัทกิตติพรการพิมพ์ จำกัด, 2559.
- กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. *แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556 – 2575)*. สมุทรสาคร: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, ม.ป.ป.
- กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. *แผนวิสัยทัศน์ของประชาชนเพื่อการพัฒนา กรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 2575*, กรุงเทพฯ: ม.ป.พ, ม.ป.ป.
- กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. *แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ.2556-2560)*. กรุงเทพฯ: บริษัทกิตติพรการพิมพ์ จำกัด, 2556.
- กรุงเทพมหานคร สำนักสิ่งแวดลอม. *แผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2558–2562*, ม.ป.ท, ม.ป.พ, ม.ป.ป.
- จุมพล หนีพพานิช. *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- ทวิตา กมลเวช. *นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง การบริหารรัฐกิจ ในศตวรรษที่ 21*. พิมพ์ครั้งที่ 2. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต, 2556.
- พัชรี สีโรรส. *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2558.
- วรเดช จันทรศร. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: หจก. สหાયบล็อกและการพิมพ์ จำกัด, 2541.
- วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2551.
- สมพร เพ็องจันทร์. *นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2536.

อรทัย ก๊กผล. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: จรัญ  
สนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.

อัมพร อ่างลักษณ์. *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจใน  
ศตวรรษที่ 21*, พิมพ์ครั้งที่ 2. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต, 2556.

อุทัย เลหาวิเชียร. *การบริหารพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2528.

เมธา ยุทธนาโยธิน. *การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณี เขตลัมพินวงค์  
กรุงเทพมหานคร*.

### บทความวารสาร

พัชรี สีโรรส. “การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ.” *วารสารการเมืองการปกครอง* ปีที่ 4,  
ฉ.2 (มีนาคม – สิงหาคม 2557): 7.

พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง. “แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ The Trend of Local  
Thai Governance : A new Paradigm.” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 6, ฉ.1(2551):  
93-117.

### วิทยานิพนธ์

ชนกฤต บวกขุนทด. “การศึกษารูปแบบการจัดการขยะชุมชน กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบล  
โนนเมืองพัฒนา อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา.” *โครงการปริญญาโทบริหาร  
สาขาวิชาวิศวกรรมโยธา การบริหารงานก่อสร้างและสาธารณูปโภค สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2553, 35-36.*

พีรยา วัชรโรทัย. “การจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเมือง  
แกลง จังหวัดระยอง.” *วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม  
คณะพัฒนาสังคม สถาบันจิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.*

อัจฉพร ผลารักษ์. “การศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม ตำบลกระทุ่มล้ม อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม.” การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

พัชรี สีโรรส, *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2558), 29.

เมธา ยุทธนาโยธิน. “การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร.” สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2550.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” <https://www.deqp.go.th/media/36982/พรบ35.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560).

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535.” พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. <https://www.anamai.moph.go.th/download/download/publichealthact.htm> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560).

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. “ขยะมูลฝอยและการใช้ประโยชน์.” [www.pcd.go.th/info\\_serv/waste\\_garbage.htm](http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_garbage.htm) (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560).

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “รายงานสถานการณ์มูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ปีพ.ศ. 2558.” กรมควบคุมมลพิษ, [www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th) (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560).

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. “สรุปผลที่สำคัญประชากรแฝงในประเทศไทย พ.ศ.2558.” สำนักงานสถิติแห่งชาติ. <https://www.sevice.nso.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2560).

กล้า ทองขาว. “การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ : แนวคิด ทฤษฎีและแนวการดำเนินงาน.” <https://www.rd.stou.ac.th/dbresearch/uploads/108/บรรณานุกรม.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2559).

จิตติมา ไชยมงคล. “เอกสารประกอบการสอนวิชาภาวะผู้นำทางการพยาบาลและการจัดการ เรื่องทฤษฎีภาวะผู้นำและทฤษฎีการบริหาร.” Teacher SSRU. [https://www.teacher.ssrุ.ac.th](https://www.teacher.ssrु.ac.th) (สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2560).

พิพัฒน์ นนทนาธรณ์. “Project Assignment : Management Guru Henry Mintzberg (1939-ปัจจุบัน).” [https://www.file.siam2web.com/cmmba/henry\\_mintzberg\\_guru.pdf](https://www.file.siam2web.com/cmmba/henry_mintzberg_guru.pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2560)

ศุภชัย ยาวะประภาษ, *นโยบายสาธารณะ*, <https://www.uc.thailis.or.th/Catalog/BibItem.aspx?BibID=b00304295> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2559).

สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation). “ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง.” 03chapter2.pdf. <https://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/1330/03chapter2.pdf> (สืบค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2559).

สำนักนายกรัฐมนตรี. “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ.2557,” สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 4, <https://www.reo4.go.th/upload/REO4-288.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560).

## เอกสารอื่น ๆ

กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. เอกสารเย็บเล่มกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2556 -2560) เรื่องแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร.

กรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. เอกสารเย็บเล่มกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2556 -2560) เรื่องสารของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร.

ภาคผนวก



**ภาคผนวก ก**  
**แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็น**

แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

-----

**คำชี้แจง** แบบสัมภาษณ์ ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปผู้ให้ข้อมูล โปรดใส่เครื่องหมาย/หน้าคำตอบที่ตรงกับความเป็นจริง

ส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

ส่วนที่ 3 สภาพปัญหาหรืออุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณ  
มูลฝอย

**ส่วนที่ 1**

**ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล**

- |                  |  |   |
|------------------|--|---|
| 1) เพศ           | <input type="checkbox"/> ชาย                 | <input type="checkbox"/> หญิง                       |
| 2) อายุ          | <input type="checkbox"/> 18-30 ปี            | <input type="checkbox"/> 31-40 ปี                   |
|                  | <input type="checkbox"/> 41-50 ปี            | <input type="checkbox"/> 50 ปีขึ้นไป                |
|                  | <input type="checkbox"/> ต่ำกว่าปริญญาตรี    | <input type="checkbox"/> ปริญญาตรี/สูงกว่าปริญญาตรี |
| 3) ระดับการศึกษา | <input type="checkbox"/> พนักงานบริษัท/เอกชน | <input type="checkbox"/> ข้าราชการ / รัฐวิสาหกิจ    |
|                  | <input type="checkbox"/> ประกอบธุรกิจส่วนตัว | <input type="checkbox"/> รับจ้าง/บริการ             |
|                  | อื่น ๆ .....                                 |   |

**ส่วนที่ 2** ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

1. ท่านทราบหรือไม่ว่ากรุงเทพมหานครมีนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดและนำมาใช้

ประโยชน์จากขยะตามหลัก 3R คือ 1) ลดการใช้ (reduce) เช่น ลดการใช้ถุงพลาสติก 2) การใช้ซ้ำ (reused) เช่น การใช้สินค้าที่มีการคืนบรรจุภัณฑ์ 3) การแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ (recycle) โดยนำขยะเข้ากระบวนการแปรรูป

- ไม่ทราบ
- ทราบ จากแหล่งใด .....

2. ท่านทราบหรือไม่ว่ากรุงเทพมหานครได้มีการณรงค์ให้มีการคัดแยกขยะจากแหล่งกำเนิดคือจากบ้านเรือนประชาชน สถานประกอบการ ร้านค้า ตลาด มินิมาร์ท ฯลฯ

- ไม่ทราบ
- ทราบ จากแหล่งใด .....

3. ขยะส่วนใหญ่ที่ท่านนำมาทิ้งเป็นขยะประเภทใด (สามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ขยะทั่วไป  เศษอาหาร
- ขยะอันตราย เช่น ขวดบรรจุสารเคมีอันตราย  ขยะอิเล็กทรอนิกส์ เช่น
- อื่น ๆ ..... แบตเตอรี่โทรศัพท์มือถือ

4. ท่านมีการคัดแยกขยะก่อนนำมาทิ้งหรือไม่ เพราะเหตุใด

- ไม่แยก เพราะ.....
- .....
- แยก เพราะ .....
- .....

5. ท่านมีวิธีการในการจัดการขยะหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. ท่านได้เข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณขยะตั้งแต่แหล่งกำเนิดหรือไม่

- ไม่เคย
- เคย คือโครงการใดดังต่อไปนี้ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- โครงการรณรงค์กิจกรรมกรุงเทพฯ เมืองสีเขียว
- โครงการลดการใช้ถุงพลาสติกในห้างสรรพสินค้า
- โครงการส่งเสริมการแปรรูปเศษอาหารไปใช้ประโยชน์
- โครงการจัดการมูลฝอยโดยชุมชน (Community Base Solid Waste Management : CBM)
- โครงการจัดขยะและน้ำเสียชุมชนด้วยชุมชน
- อื่น ๆ .....

7. ท่านทราบหรือไม่ว่ากรุงเทพมหานครกำหนดเวลาในการเก็บขยะในถนนสายหลัก สายรอง ตลาดตั้งแต่เวลา 20.00 – 03.00 น. และเก็บในชุมชน ถนน ตรอก ซอยจะมีการจัดเก็บขยะเป็นประจำทุกวัน และขยะอันตรายจะเก็บทุกวันที่ 1 และ 15 ของเดือน
- ไม่ทราบ
  - ทราบ จากแหล่งใด .....

### **ส่วนที่ 3 สภาพปัญหาหรืออุปสรรคและข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย**

1. ท่านคิดว่ามีปัญหา อุปสรรคหรือข้อจำกัดใดที่ส่งผลกระทบต่อเห็นนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครอาจไม่ประสบผลสำเร็จ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
- ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง
  - การประชาสัมพันธ์ณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะยังไม่ทั่วถึง
  - ขาดการทำความเข้าใจกับประชาชนในระบบการเก็บขนของกรุงเทพมหานคร ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกไม่เห็นถึงประโยชน์ในการคัดแยกขยะ
  - รูปแบบ วิธีการ และประสิทธิภาพในการเก็บขนขยะของกรุงเทพมหานครยังไม่ดีพอ
  - อื่น ๆ .....
2. ท่านคิดว่ารูปแบบ วิธีการบริหารจัดการเพื่อลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นอย่างไร
- .....
- .....



.....

.....

.....

.....

.....

.....



ขอขอบคุณความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์มา ณ ที่นี้

## ภาคผนวก ข

## แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้บริหาร ข้าราชการของสำนักงานเขต

เรื่อง : การศึกษาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานคร

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์ ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปผู้ให้ข้อมูลส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครส่วนที่ 3 สภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย  
ของกรุงเทพมหานครส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1. ชื่อผู้ให้ข้อมูล.....
2. ตำแหน่ง.....  
หน่วยงาน.....
3. หน้าที่ความรับผิดชอบ  
.....
4. ระยะเวลาการทำงาน  
.....

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

1. กรุงเทพมหานครมีนโยบายในการลดปริมาณมูลฝอยที่กรุงเทพมหานครต้องเก็บขนและนำไปกำจัดอย่างไร
2. หน่วยงานของท่านมีบทบาทและหน้าที่อย่างไรในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานครอย่างไร
3. หน่วยงานของท่านได้รับโอกาสให้เข้าร่วมในการเสนอแนวคิด หรือร่วมกำหนดนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครหรือไม่ ท่านมีความเห็นอย่างไรในประเด็นนี้
4. ผลการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่เขตเป็นอย่างไร
5. ท่านคิดว่าการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานครมีหน่วยงาน ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร

- 2 -

6. หน่วยงานของท่านต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร หรือหน่วยงานอื่นหรือไม่ ถ้ามีรูปแบบการดำเนินงานอย่างไร
7. การดำเนินงานตามนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร หน่วยงานของท่านต้องทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม เช่น ประชาชน ชุมชน เจ้าของกิจการ ร้านค้า ฯลฯ หรือไม่ และมีการดำเนินงานอย่างไร
8. มีรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ พบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการทำงานหรือไม่ และมีความถี่มากน้อยเพียงใด
9. สมรรถนะของสำนักงานเขตในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยมีความพร้อมและเพียงพอหรือไม่
  - บุคลากร
  - งบประมาณ
  - อุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ
  - เทคโนโลยี
10. ปัจจุบันระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่เขตมีมากน้อยเพียงใด
11. ท่านคิดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้มีการคัดแยกขยะตั้งแต่แหล่งกำเนิด คือจากบ้านเรือนประชาชน ชุมชน ห้างสรรพสินค้า สถานประกอบการ ร้านค้ามีความสำคัญต่อผลสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายหรือไม่ อย่างไร
12. ท่านคิดว่ากรุงเทพมหานครควรต้องมีมาตรการอื่น ๆ เช่น ปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ ปรับปรุงรูปแบบการเก็บขนขยะมูลฝอย ฯลฯ เพื่อให้นโยบายลดปริมาณมูลฝอยที่มุ่งให้เกิดพฤติกรรมการคัดแยกขยะจากแหล่งกำเนิดเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง

### **ส่วนที่ 3 สภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย**

1. ท่านคิดว่ามีปัญหา อุปสรรคหรือข้อจำกัดใดที่ส่งผลกระทบต่อให้นโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครอาจไม่ประสบผลสำเร็จ
2. ท่านคิดว่าการทำงานตามนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของสำนักงานเขตควรได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสำนัก หรือหน่วยงาน หรือภาคส่วนอื่นในสังคมเรื่องใดบ้าง
3. แนวคิดหรือข้อเสนอแนะอื่นๆ ในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

-----

ขอขอบคุณความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์มา ณ ที่นี้

## ภาคผนวก ค

แบบสัมภาษณ์ความเห็นของผู้บริหารหน่วยงานระดับสำนัก  
เรื่อง : การศึกษาการบริหารจัดการนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานคร

**คำชี้แจง** แบบสัมภาษณ์ ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่ 1** ข้อมูลทั่วไปผู้ให้ข้อมูล

**ส่วนที่ 2** ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

**ส่วนที่ 3** สภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย  
ของกรุงเทพมหานคร

### **ส่วนที่ 1** **ข้อมูลทั่วไป**

1. ชื่อผู้ให้ข้อมูล .....
2. ตำแหน่ง .....
- หน่วยงาน .....
3. ความรับผิดชอบ .....
- .....
- .....
4. ระยะเวลาการทำงาน .....

### **ส่วนที่ 2** **ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานคร**

1. กรุงเทพมหานครมีนโยบายในการบริหารจัดการปริมาณมูลฝอยที่กรุงเทพมหานครต้องเก็บขนและนำไปกำจัดอย่างไร ผลการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ผ่านมาเป็นอย่างไร
2. หน่วยงานของท่านมีบทบาทและหน้าที่อย่างไรในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร
3. ท่านคิดว่าการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยกรุงเทพมหานครมีหน่วยงาน ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร
4. การดำเนินงานตามนโยบายลดปริมาณมูลฝอยมีการยึดโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือภาคส่วนต่าง ๆ ด้วยกลไกหรือวิธีการต่าง ๆ อย่างไร
6. กรุงเทพมหานครมีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยหรือไม่ อย่างไร

- 2 -

7. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยมีรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ เช่น มีการประชุม ปรึกษาหารือ พบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการทำงานกันร่วมกันหรือไม่ มีความถี่มากน้อยเพียงใด
8. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยมีการทำงานในลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันหรือไม่อย่างไร
9. สมรรถนะของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยความพร้อมและเพียงพอหรือไม่
  - บุคลากร
  - งบประมาณ
  - อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ
  - เทคโนโลยีที่นำมาใช้มี
10. การดำเนินนโยบายเพื่อลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครกำหนดให้ต้องมีการตัดแยกขยะตั้งแต่แหล่งกำเนิดคือจากบ้านเรือนประชาชน ชุมชน ห้างสรรพสินค้า สถานประกอบการ ร้านค้า เพื่อให้มีการเก็บขนและนำไปกำจัดให้น้อยที่สุด ท่านคิดว่ากรณีมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่ อย่างไร
11. ท่านคิดว่ามาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องในการดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอย เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขนขยะ รูปแบบ/ระยะเวลาในการเก็บขน รถที่ใช้ในการเก็บขน รูปแบบการกำจัดขยะ ฯลฯ ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือควรต้องมีการปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง และควรอย่างไร
12. ท่านคิดว่า การดำเนินนโยบายลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครควรมีหน่วยงานที่เป็นแกนหลักในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ หรือไม่ และควรมีการดำเนินการอย่างไร

### **ส่วนที่ 3 สภาพปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินนโยบายการลดปริมาณมูลฝอย**

1. ท่านคิดว่ามีปัญหา อุปสรรคหรือข้อจำกัดใดที่ส่งผลกระทบต่อให้นโยบายการลดปริมาณมูลฝอยของกรุงเทพมหานครอาจไม่ประสบผลสำเร็จ
2. ท่านคิดว่านโยบายการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานครในอนาคตควรเป็นอย่างไร
3. ท่านคิดว่าการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของกรุงเทพมหานครเอง และระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายการลดปริมาณมูลฝอยให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมควรเป็นอย่างไร

-----

ขอขอบคุณความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์มา ณ ที่นี้

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางน้ำเพชร ฉันทะวิบูลย์
วันเดือนปีเกิด	6 สิงหาคม 2512
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองยุทธศาสตร์บริหารจัดการ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร
ประสบการณ์ทำงาน	ปี 2560 : นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร ปี 2533 : เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ฝ่ายส่งเสริมอาชีพ สำนักงานเขตบางรัก

