

การพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

The Environmental Policy Development of Bangkok Metropolitan Administration

สัปดาห์ สุขสม และ ศาสตราจารย์ ดร.อภรณ์ มะลุลิม



บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักและยืนยันผลของการวิจัยด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า (1) ตัวแบบใดมีความเหมาะสมในกระบวนการนโยบายเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครให้ดียิ่งขึ้น (2) ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และ (3) ปัจจัยที่เป็นปัญหาและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร จำนวน 17 คน และใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 560 คนโดยการสุ่มอย่างง่ายจากประชากรในกรุงเทพมหานครตามสูตรของ ทาโร ยามาเนะ ใช้หลักเหตุผลเชิงตรรกะ ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติเชิงพรรณนาประกอบด้วย ค่าร้อยละ ค่าความถี่ และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า (1) ตัวแบบด้านการจัดการ เหมาะสมที่จะใช้อธิบายกระบวนการนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร (2) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน คือการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเอง อำนาจในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ และ (3) สิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครเสื่อมโทรมลงเกิดจากปัญหาปัจจัยพื้นฐานของเมืองที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางและปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม, ตัวแบบการพัฒนาสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร

Abstract

The purpose of this research was to find (1) a suitable model to use for better environmental policy formulation and implementation process of Bangkok Metropolitan Administration (2) factors that were capable of bringing the achievement of environmental policy implementation, and (3) factors that can create negative impact to the environment of Bangkok Metropolitan area. The main methodology of this research was qualitative research and used quantitative research to confirm the reliability of the result.



This research gathered all the information from in-depth interviews with 17 experts in environmental policy of Bangkok Metropolitan Administration and also from 560 questionnaires of the concerned people. The result of this research was that (1) The Management Model is a suitable model to use for developing environmental policy formulation and implementation process of Bangkok Metropolitan Administration. (2) The administration of Bangkok Metropolitan Administration, power of administration and legal control, community's development and sustainability are factors that help develop the environment of Bangkok Metropolitan for better living and as a sustainable city. (3) The deterioration of the environment of Bangkok Metropolitan is caused by the problem of basic infrastructure of the city and people's participation.

Keyword: environmental strategy, the model of environmental development, bangkok metropolitan.

ความนำ

การที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ สภาพสังคมที่อ่อนแอและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมนั้น นับเป็นการท้าทายต่อการดำรงชีพมนุษย์ในทศวรรษนี้เป็นอย่างยิ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิถีทางให้มีความเหมาะสมไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่จะต้องทำให้เกิดเป็นความจริงในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในการดำเนินชีวิต ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ดิน น้ำ และอากาศ เป็นปัญหาสำคัญของโลก แนวทางเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากร ป่าไม้ และความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต การแก้ปัญหาความยากจน การบริโภคที่ฟุ่มเฟือย สุขภาพอนามัย การจัดการกับการศึกษา การแก้ปัญหาของเมืองใหญ่ และของเกษตรกร จะมีความเกี่ยวพันต่อบทบาทของทุก ๆ กลุ่มในสังคม ทั้งรัฐบาล นักธุรกิจ สหภาพแรงงาน สตรี เด็กและเยาวชน ภายใต้แผนปฏิบัติการ 21 (agenda 21) เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหนทางที่จะเอาชนะทั้งในเรื่องของความยากจนและการทำลายสิ่งแวดล้อมลงได้ การวัดผลการพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบบัญชี ที่วัดค่าความมั่งคั่งของประเทศต้องนำเอาคุณค่าเต็มจำนวน (full cost) จากการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมมาคิดคำนวณด้วย ใช้หลักผู้ทำให้เกิดมลพิษ (polluters) ควรจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลควรลดหรือยกเลิกให้เงินอุดหนุนโครงการ ที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาอย่าง

ยั่งยืน (<http://www.bangchak.co.th/th/pdf/principal-001.pdf>)

กรุงเทพมหานครได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองไว้เพื่อให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม มุ่งตอบสนองมิติด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในวิสัยทัศน์ที่ยั่งยืน เท่าเทียม โปร่งใส (Green) และวิสัยทัศน์ด้านความสวยงาม ปลอดภัย น่าอยู่ เข้มแข็ง มีความสุข (Good Life) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ยึดแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ถึงฉบับที่ 11 ซึ่งนับเป็นจุดแข็ง ที่สามารถตอบสนองคุณภาพชีวิตที่ดีได้ แต่ก็ยังมีจุดอ่อนทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการซึ่ง เริ่มจากยังไม่มีผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงทำให้ขาดพลังขับเคลื่อนเท่าที่ควรจะเป็น (lack of synergy) การดำเนินงานส่วนใหญ่จึงเป็นการตอบสนองต่อภารกิจของแต่ละหน่วยงาน (function-based) เป็นหลัก ส่งผลให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ (แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555, 2551, หน้า 19)

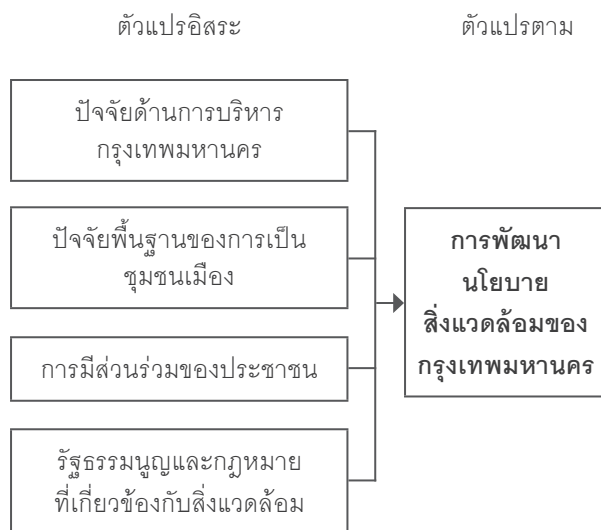
วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนาการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

2. เพื่อศึกษาว่าปัจจัยใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

3. เพื่อศึกษาปัญหาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นหลัก เก็บข้อมูลจากประชากรโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานครใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

มีผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 17 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นักการเมือง ปลัดกรุงเทพมหานคร นักวิชาการ ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน ใช้หลักเหตุผลเชิงตรรกะ ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ และ ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจากประชากรในพื้นที่วิจัย ในเขต บางกะปิ บึงกุ่ม หนองจอก ของกรุงเทพมหานคร จำนวน 560 คน โดยการสุ่มอย่างง่ายจากประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร

ตามสูตรของ ทาโรยามาเน่

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาประกอบด้วยค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) เพื่อยืนยันผลการวิจัย ซึ่งเป็นการวิจัยแบบผสมผสานเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ:

ผลการวิจัยการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร โดยใช้กระบวนการนโยบายตามทฤษฎีการกำหนดนโยบาย ได้พิจารณาถึงความเหมาะสม ความเป็นไปได้ของนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณี ปัญหาสิ่งแวดล้อม 3 ด้าน คือขยะ น้ำเสีย และควันทิพย์ โดยใช้กรอบแนวคิดการวิจัยในการพิจารณาไปตามตัวแปร ผลการวิเคราะห์ชุดตัวแปรพบว่า ผลการวิจัยในเชิงปริมาณและผลการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อใช้ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์การวิจัยในแต่ละหัวข้อตามลำดับดังต่อไปนี้

1. การศึกษากระบวนการพัฒนาการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร พิจารณาจากปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญ ประกอบด้วย

1) ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืนของกรุงเทพมหานคร ตามแผนยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครเพื่อพัฒนาเมืองให้เจริญรุ่งเรืองต่อไปเป็นอย่างราบรื่น รวดเร็ว และยังคงมีพลังจากทุกภาคส่วนเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญจะต้องเร่งผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการได้แก่ (1) เป็นเมืองที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการจากการได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง ทั้งในส่วนของงานงบประมาณ และอัตราค่าจ้าง ซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวในการวางแผนและการบริหารจัดการสามารถจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะด้านการจราจร การระบายน้ำ การจัดการขยะและสาธารณสุขปโภคสำคัญๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เป็นเมืองที่มีการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการจากการกระจายอำนาจให้กับสำนักงานเขตที่มีอยู่ 50 เขต ใน 6 กลุ่ม ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ในโซนกรุงเทพมหานครเหนือใต้ ตะวันออก และกรุงธนเหนือและใต้ เพื่อตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชนให้รวดเร็วขึ้น รวมทั้งจะรวมตัวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดมิติใหม่ทางเศรษฐกิจร่วมกัน (3) เป็น เมืองแห่งการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมกรุงเทพมหานคร โดยการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน กลุ่มนักวิชาการ นักการเมือง ผู้ประกอบการและสื่อมวลชนเพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสมในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้แล้ว กรุงเทพมหานครกำลังดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2553-2573) (จุลสาร กทม., 2555, หน้า 23)

2) การกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม กลยุทธ์ในการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาถึงตัวแปรที่มีอิทธิพลและส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครปัจจัยที่มีผลต่อทิศทางการเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ในทิศทางที่ดีขึ้น ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อตัวแบบยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยใช้ตัวแบบด้านการจัดการมาอธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปรตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ซึ่ง ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) มีความเหมาะสมโดยที่ตัวแบบนี้ให้ความสนใจสมรรถนะขององค์การเป็นสำคัญ เชื่อว่าความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ วรเดช จันทรร (2552, หน้า 133) ได้ให้ความเห็นว่าขีดความสามารถที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดหรือโครงการจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงมีความเหมาะสมที่จะใช้ศึกษาเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติการตามแผนที่เกิดขึ้น เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้า

ในการแสวงหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานฝ่ายอำนวยการต่าง ๆ ได้

2. การศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการน่านโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วยปัจจัยต่อไปนี้

1) มิติของการจัดโครงสร้างขององค์การ กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง การจัดโครงสร้างการบริหารงานที่มีผู้ว่าราชการเป็นผู้บริหารสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีรองผู้ว่าราชการ 4 คน มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 61 คน โดยมีประธานสภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับฝ่ายข้าราชการประจำมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติ มีการแบ่งหน่วยงานในระดับสำนัก 16 สำนัก ทำงานด้านสนับสนุนและวิชาการ หน่วยระดับปฏิบัติการระดับเขต จำนวน 50 เขต ทำหน้าที่บริการประชาชน จากการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์พบว่า โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครโดยรวมมีความเหมาะสมสอดคล้องกันดีกับการน่านโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจนโยบายสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ดี งานด้านการบริการประชาชนโดยทั่วไป มีปัญหาความล่าช้า และไม่ทั่วถึงเนื่องจาก ขาดอำนาจในการบริหารจัดการด้านสาธารณูปโภค และงานบริการอื่นๆ อีกหลายด้านที่ผ่านมากรุงเทพมหานครมีบทบาทหน้าที่เพียงผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบอีกชั้นตอนหนึ่งเท่านั้น เช่น เรื่องไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ถนนสายหลัก และตำรวจเป็นหน่วยงานที่อยู่นอกเหนือการกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การจัดให้มี

และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งการบริหารจัดการมูลฝอยเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจที่กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายที่กำหนดภาพรวมการจัดการของเสียของประเทศได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในภาพรวม โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่กำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายของประเทศ การกำหนดหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยมีแนวคิดในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมแบบแยกส่วนโดยมุ่งเน้นการออกกฎหมายเฉพาะเรื่อง มีเอกเทศแบบเบ็ดเสร็จ เช่นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 (คู่มือกฎหมาย, 2551 หน้า 3) ในการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับได้มีการกำหนดโทษความผิดไว้ชัดเจน แต่ถ้าขาดการยอมรับและมีการปล่อยปละละเลยก็ไม่ประโยชน์อะไร

3) การสร้างชุมชนเข้มแข็งโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนชุมชนตามระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งชุมชนตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ประมาณ 2,000 ชุมชน ได้รับการจดทะเบียนกับกรุงเทพมหานครตามข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งชุมชน มีงบประมาณสนับสนุน แต่ยังมีจำนวนชุมชนอีกไม่น้อยที่เข้าไม่ถึงบริการดังกล่าวนี้ การที่มีชุมชนที่ไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งตามระเบียบว่าด้วยชุมชนตามข้อบัญญัตินี้ ย่อมบ่งชี้ว่าประชาชนในชุมชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการรวมตัวเพื่อทำกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือมีส่วนร่วมจัดตั้งกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันเอง แต่มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ขาดผู้นำในการรวมตัวเพื่อดูแล และรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของตนเอง ได้แต่อาศัยการบริการจากสำนักงานเขตพื้นที่ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้พื้นที่ดังกล่าว

ขาดการเอาใจใส่ดูแลจากประชาชนซึ่งเป็นคนในพื้นที่โดยตรง พื้นที่ทั่วไปของกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่จะอยู่ในตรอก ซอยลึกเข้าไปจากถนนสายหลัก จึงเป็นภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องคอยดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยใช้งบประมาณเงินภาษี แต่หากมีเกณฑ์การกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนว่าผู้ใดก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle:PPP) ก็จะประหยัดเงินภาษีลงได้

3. การศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ปัจจัยที่ส่งผลกระทบในด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่สำคัญประกอบด้วย

1) ปัญหามูลฐานและการสร้างชุมชนเมือง กรุงเทพมหานครมีปัญหาเกี่ยวข้องกับหลายด้าน ดำรงค์ศักดิ์ จันทิพย์ (2547, หน้า 265) ให้ความเห็นว่า ในขณะที่กรุงเทพมหานครกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตของเมืองอันเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วสิ่งที่เกิดขึ้นคือปัญหาการขยายตัวของชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นมาหลายทศวรรษและนับวันจะหนาแน่นและขยายขอบเขตออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาความแออัด อาชญากรรม ยาเสพติด และปัญหาสังคม ครอบครัวยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากชุมชนแออัด คือ เมื่อต้องการได้รับบริการจากรัฐโดยเฉพาะการสาธารณสุขโรคไม่ได้รับการตอบสนองประกอบกับการบุกรุกที่ทั้งของรัฐและเอกชนจนนำไปสู่การขับไล่หรือเผาที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงได้เร่งรัดดำเนินการแก้ไขมาโดยตลอด แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดในการดำเนินการหลายด้านทั้งในด้านงบประมาณ อัตราค่าจ้าง กฎหมาย และปัญหาเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น การแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่อาจดำเนินการได้แต่โดยลำพัง โดยกรุงเทพมหานครฝ่ายเดียวได้ แนวทางการแก้ไขที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการพัฒนาให้มากขึ้น

2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม หลักการพื้นฐานของการพัฒนาเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ วิธีการที่ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่อยู่เย็นเป็นสุขนั้น ดำรงค์ศักดิ์ จันทิพย์

(2547, หน้า 267-268) ให้แนวคิดและ มีข้อสรุปว่า 1) ปัญหาของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้ ทับถม ซับซ้อน ยากที่จะแก้ไข ทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและระยะยาวโดยบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งแม้ว่าจะมีความตั้งใจเต็มที่เพียงใดก็ตาม 2) ปัญหาของกรุงเทพมหานครนครหลักเฉียงไม่ได้ที่จะต้องระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าร่วมรับผิดชอบในทุกขั้นตอน รวมตัวกันเป็นกลุ่มกิจกรรมสร้างสรรค์งานต่าง ๆ 3) ประชาคมเมืองคือกลุ่มคนที่มีความรู้สึก รักชุมชนและห่วงใยในอนาคตของส่วนรวมได้แสดงตนออกมารวมกลุ่มพบปะกันเป็นประจำเพื่อปรึกษาหารือและทำกิจกรรมเพื่อให้พลังที่รวมกันดำเนินงานอย่างมีระบบและต่อเนื่อง 4) การเข้ามามีส่วนร่วมในงานสร้างสรรค์กรุงเทพมหานครไม่ใช่เรื่องการเสียสละหรือการขอร้องหากแต่เป็นเรื่องของทุกคนที่มีจิตใจในความรับผิดชอบต่อร่วมกัน 5) ขณะนี้เป็นที่ยืนยันได้ว่าในทุกเขตชุมชนริมถนน ตรอก ซอกซอยและแหล่งแออัดต่าง ๆ มีบุคคล องค์กรสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เข้าร่วมทำกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาทั้งด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมกระจายกันอยู่จำนวนหนึ่ง

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ:

ตัวแปรที่ส่งผลต่อการสร้างตัวแบบเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร

ตาราง 1

ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการสร้างตัวแบบเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามรายด้าน แสดงระดับความคิดเห็นของประชาชน

ชุดตัวแปรเพื่อสร้างตัวแบบการพัฒนาสิ่งแวดล้อมฯ	$\bar{x}$	SD	แปลผล
ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	3.73	.627	มาก
ด้านปัจจัยพื้นฐานของการเป็นชุมชนเมือง	4.03	.614	มาก
ด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม 3 ด้านขยะ น้ำเสีย และควันพิษ	4.32	.680	มากที่สุด
ภาพรวมทั้ง 3 ด้าน	4.03	.525	มาก

จากตาราง 1 แสดงระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการสร้างตัวแบบเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.03$, $SD = .525$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม 3 ด้านขยะ น้ำเสีย และควันพิษ ($\bar{X} = 4.32$, $SD = .680$) สูงที่สุด รองลงมาได้แก่ ด้านปัจจัยพื้นฐานของการเป็นชุมชนเมือง ($\bar{X} = 4.03$, $SD = .614$) และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ($\bar{X} = 3.73$, $SD = .627$)

การอภิปรายผล

การที่กรุงเทพมหานครได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งตอบสนองวิสัยทัศน์แห่งการเป็นเมืองที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Green) ในการเป็นเมืองแห่งสิ่งแวดล้อม และวิสัยทัศน์แห่งการเป็นเมืองน่าอยู่ (Good Life) ในการเป็นเมืองสวยงาม มีชีวิตชีวา และสะดวก ที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ให้บริการพื้นฐานต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับระดับรายได้ของกลุ่มแต่ละกลุ่มบุคคล โดยมีการกระจายบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญและเหมาะสมในการพัฒนาชุมชนขนาดใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของ สมชาย ภาควาจิวัฒน์ (2545, หน้า 2) ได้อธิบายว่า หลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการนำกระบวนการเชิงยุทธศาสตร์มาดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ และการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายนั้นมีปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบาย ประกอบด้วย ความเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการเมืองในด้านต่าง เช่น (1) การบริหารจัดการงานตามสายการบังคับบัญชาที่เหมาะสม ด้านบุคลากร ทรัพยากร และการประสานงาน (2) ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการปัญหา เนื่องจากปัญหา

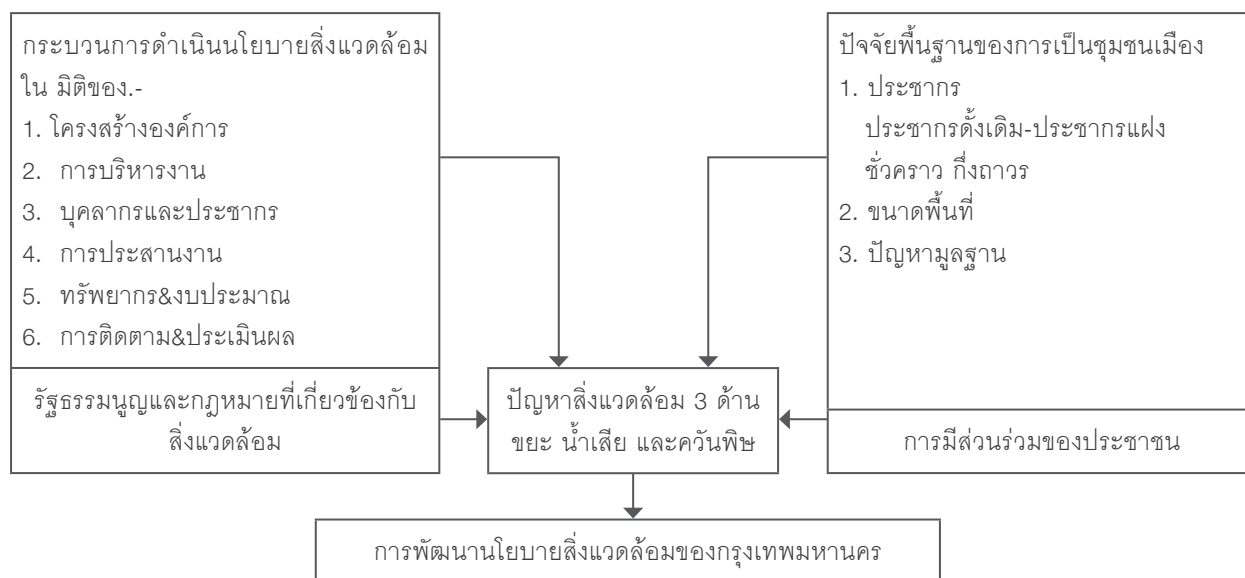
สิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ น้ำเสีย ควันพิษในอากาศเกิดขึ้นมาตามกิจกรรมของมนุษย์ที่ดำเนินไปในชีวิตประจำวัน เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สามารถบริหารจัดการได้

(3) ความต้องการทางสังคมในการบริโภคทรัพยากร

(4) แผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

และสัญญาประชาคม (5) การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม องค์ประกอบทั้งหมดนี้หากนำมาบูรณาการในการบริหารให้เกิดความสมดุลและสอดคล้องกันจะสามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครได้

ตัวแบบการพัฒนานโยบายนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากตัวแบบเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่บังเกิดผลจากการวิจัยครั้งนี้ จึงเห็นสมควรดำเนินการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. สร้างเสริมบทบาทให้ภาคประชาสังคมเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ภาคประชาชนสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ ลดการพึ่งพาจากภาครัฐ และระบบอุปถัมภ์ที่แฝงเข้ามาจากฝ่ายการเมือง จนทำให้ชุมชนขาดการเรียนรู้ และคิดหาทาง

แก้ปัญหาด้วยตัวเอง

2. ปรับปรุงข้อบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยอำนาจการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครให้สามารถดำเนินการให้บริการประชาชนได้เต็มที่ลดข้อจำกัดต่าง ๆ ลง

3. ปรับปรุง และพัฒนาเส้นทางสัญจรทางน้ำในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อเพิ่มทางเลือกในการเดินทางให้กับประชาชน และเป็นช่องทางในการพัฒนา คู คลองสายหลักในกรุงเทพมหานครให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น



เอกสารอ้างอิง

จุลสาร กทม. (2555). กรุงเทพฯ 2575, 30(226), หน้า 22.

กรุงเทพมหานคร. (2551). แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555. กรุงเทพฯ: สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล.

กรุงเทพมหานคร. (2551). คู่มือกฎหมายด้านการรักษาความสะอาดเพื่อจัดการมูลฝอย. กรุงเทพฯ: กองนโยบายและแผนสำนักสิ่งแวดล้อม ม.ป.ท.

ดำรงศักดิ์ จันทิพย์. (2547). การบริหารชุมชนเมือง *Urban Administration*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วรเดช จันทรศร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค

สมชาย ภคภาควิวัฒน์. (2545). การบริหารเชิงกลยุทธ์ คัมภีร์สู่ความเป็นเลิศในการบริหารจัดการ (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21). แผนดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนตั้งแต่ปัจจุบันจนถึงศตวรรษที่ 21
ค้นจาก <http://www.bangchak.co.th/th/pdf/principal-001.pdf>.

