

การจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียว ของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล

Effective Environmental Policy Management for Green Spaces of Bangkok Metropolitan Administration

กษมาพร ขจรบุญ¹

Kasamaporn Khajohnbun

Received: January 29, 2022 Revised: January 31, 2022 Accepted: May 1, 2022

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษา นโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของ กรุงเทพมหานคร ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร และเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการศึกษา ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้เครื่องมือเป็นแบบ สัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ส่วนการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง แบ่ง ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มระดับนโยบาย กลุ่มระดับปฏิบัติ และกลุ่มระดับพื้นที่ รวม 21 คน ผลการวิจัยพบว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครมีการกำหนดเป็น นโยบายหลักของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่นโยบายนั้นก็มีความแตกต่างกันอยู่กับบริบทของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละสมัย โดยมีลักษณะการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง ให้งบประมาณสนับสนุน และมอบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ให้มีพื้นที่สีเขียวกระจายทั่วทุกพื้นที่ ของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ได้สัดส่วนที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนสอดคล้องกับ เกณฑ์มาตรฐานพื้นที่สีเขียวเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร ที่องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดไว้ที่ 9 ตารางเมตรต่อประชากร 1 คน โดยพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคเกิดจากความ

¹ คณะรัฐศาสตร์ สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชัดเจนของนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร การมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย การสื่อสารและงบประมาณ ทำให้นโยบายที่กำหนดมาไม่มีความครอบคลุมปัญหาที่แท้จริง สำหรับแนวทางการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ที่มีประสิทธิผล ควรแก้ปัญหาด้านความชัดเจนของนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงต้องสร้างกรอบแนวทางในการพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ใช้พื้นที่สีเขียวมีส่วนร่วม ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับช่องทางการสื่อสารให้มีความชัดเจน และสนับสนุนงบประมาณในด้านพื้นที่สีเขียวให้เพียงพอและเหมาะสม

คำสำคัญ (Keywords): การจัดการเชิงนโยบาย พื้นที่สีเขียว ประสิทธิภาพ

Abstract

In this research, the researcher examines the environmental policy for the green spaces of the Bangkok Metropolitan Administration (BMA); investigates the problems and obstacles in the management according to the environmental policy for green spaces of the BMA; and proposes guidelines for the development of an effective environmental policy management for the green spaces of the BMA.

The technique of qualitative research was employed. Data from documentary research were analyzed. The technique of in-depth interview was used to collect data with a semi-structured interview form as an instrument. Key informants were selected by using the technique of purposive sampling and divided into three groups, the policy level group, the practitioner level group, and the local area group.

Findings show that the environmental policy for the green spaces of the BMA is set as the major policy of the BMA governor. However, the policy differs in accordance with the context of each BMA governor in office in the following

manner. The formation of policy is in a top-down approach with an allocated budget and policy implementation by concerned agencies. Green spaces spread throughout all areas of Bangkok to be in proportion appropriate with the needs of residents which is in consonance with a good quality of life of all residents as set by WHO at nine square meters per one person. Problems are found to arise from the unclarity of the environmental policy for the green spaces of BMA executives, participation of public agencies and residents, related laws and law enforcement, communication, and budget. This results in the set policy not really covering all the problems. In regard to guidelines for the development of an effective environmental policy management for the green spaces of the BMA, the policy unclarity should be solved together with related laws and law enforcement. A framework must be created for the development by providing an opportunity for residents using green spaces to have participation. Attention should be paid for communication channels to make them clear. A budget should be allocated to create sufficient and appropriate green spaces.

Keywords: Policy management, green spaces, effective

บทนำ (Introduction)

ท่ามกลางกระแสความตื่นตัวของสังคมโลกด้านสิ่งแวดล้อมนอกเหนือจากอาหาร ที่อยู่ อาศัย ยารักษาโรค และเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นปัจจัย 4 ที่ใช้ในการดำรงชีวิตมนุษย์แล้ว การได้ดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีนับเป็นปัจจัยที่ 5 ของมนุษย์ ในยุคโลกาภิวัตน์ทุกประเทศล้วนมีการตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อม และเห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นหากมีความรุนแรงขึ้นจะส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั่วโลกอย่างไร้พรมแดน (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, 2551) หลายประเทศยังให้ความสำคัญกับ “พื้นที่สีเขียว” ซึ่งช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตคนเมืองอย่างยั่งยืน ประกอบกับเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2554 ได้มีประกาศแถลงการณ์ ณ เมือง Nanning ถึงความสำคัญและจะร่วมกันสร้างเมืองสีเขียวซึ่งเป็นเครื่องหมายสำคัญของความเป็นเมืองที่มีอารยธรรม พื้นที่สีเขียวแสดงถึงความเป็นเมืองที่เจริญแล้ว และเป็นรากฐานสำคัญของการรักษา

ระบบนิเวศในเมือง โดยให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่สีเขียวหรือป่าในเมือง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562)

พื้นที่สีเขียวนับว่ามีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานครอย่างยิ่ง เพราะพื้นที่สีเขียวเป็นเสมือนปอดของคนกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่สร้างความสุขให้กับประชาชนอันนำมาสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน ที่ผ่านมามีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญกับเรื่องพื้นที่สีเขียวโดยกำหนดเป็นนโยบายสิ่งแวดล้อม ด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่กับบริบทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละสมัย แต่พื้นที่สีเขียวในเขตเมืองส่วนใหญ่ยังมีไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่ อาทิ ไม่มีพื้นที่เป็นของกรุงเทพมหานครเอง หรือบางแห่งมีพื้นที่แต่ขาดงบประมาณ ฯลฯ ประกอบกับนโยบายดังกล่าวเป็นผลมาจากทางการเมือง เนื่องจากผู้บริหารกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองต้องดำเนินการไปตามวาระ การกำหนดนโยบายมีระยะเวลาอันสั้นและไม่ต่อเนื่อง ทำให้การกำหนดนโยบายดังกล่าวขาดความชัดเจน และข้อมูลสำคัญที่เป็นความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของนโยบายที่จะนำมาใช้กำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็น แม้การพัฒนาพื้นที่สีเขียวในรูปแบบสวนสาธารณะจะสามารถดำเนินการให้มีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อประชากรได้ถึง 6.43 ตารางเมตรต่อคน (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล, 2561) แต่บ่งชี้ให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อประชากรต่ำกว่าค่ามาตรฐานการเป็นเมืองเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร ซึ่งองค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดไว้ที่ 9 ตารางเมตรต่อประชากร 1 คน และพื้นที่สีเขียวยังมีไม่เพียงพอ พิจารณาได้จากเมืองยังขาดความร่มรื่น ภายในเมืองมีสภาพความร้อนสูง และต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ที่สร้างปัญหาให้กับสังคมเมืองเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2563 ดัชนีวัดคุณภาพอากาศระดับโลก รายงานว่ากรุงเทพมหานครมีคุณภาพอากาศติดอันดับ 3 ของเมืองที่มีคุณภาพอากาศแย่ที่สุดในโลก (Air Visual, 2563) ซึ่งผลของการที่ประชาชนขาดพื้นที่สีเขียวอาจก่อให้เกิดวิกฤตด้านสุขภาพตามมา

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพ โดยผู้วิจัยเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ที่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบัน เพราะปัญหาการขาดแคลนพื้นที่สีเขียวเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญของกรุงเทพมหานครในขณะนี้ ซึ่งมีความหลากหลายและยุ่งยากซับซ้อนในการจัดการมากขึ้น การแก้ไขปัญหาหากไม่มีการกำหนดนโยบายที่รอบด้านอาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ตามมา ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์การ

เพิ่มขึ้นและไม่สามารถควบคุมการกระจายตัวของพื้นที่สีเขียวเพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ฉะนั้นการดำเนินการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครจึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะนอกจากจะได้ทราบถึงที่มา ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร และแนวทางซึ่งนำไปสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาแล้วยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงาน องค์กรที่มีลักษณะ และบริบทที่ใกล้เคียงกัน อันจะส่งผลถึงภาพลักษณ์ของประเทศไปสู่ระดับโลกได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

1. ศึกษานโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร
3. เสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Results)

ขอบเขตการวิจัย

ด้านเนื้อหาการวิจัย มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ 3 ประเด็น ดังนี้ (1) นโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร (2) ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร และ (3) แนวทางการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง (purposive sampling) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มระดับนโยบาย (2) กลุ่มระดับปฏิบัติ และ (3) กลุ่มระดับพื้นที่ รวมทั้งสิ้น 21 คน ด้านพื้นที่การวิจัย ทำการวิจัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ด้านระยะเวลาในการวิจัย ทำการวิจัยช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2562 – กันยายน พ.ศ. 2564

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือสำหรับใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (documentary research) และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้เครื่องมือเป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview)

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ใส่ลงในตารางข้อมูลภาพรวมแล้วแยกประเภทของข้อมูลภายใต้ประเด็นคำถามในแบบสัมภาษณ์ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละประเด็นก็นำเสนอข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และอภิปรายผล โดยเริ่มจากการนำเสนอข้อมูลทั่วไปและข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการวิเคราะห์เอกสาร โดยให้ความสำคัญทั้งความหมายในทางภาษาและตีความจากความรู้สึกที่แฝงอยู่ในข้อมูลนั้น ๆ ภายใต้กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย (Research Results)

การวิจัยเรื่อง การจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล มีผลการวิจัยแยกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

นโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร พบว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครกำหนดขึ้นโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะมีความแตกต่างตามวิสัยทัศน์และบริบทการมุ่งเน้นของแต่ละผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ต้องการแก้ปัญหาในสิ่งที่ต้องเผชิญในช่วงเวลาขณะนั้น โดยมีกระบวนการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top Down) ซึ่งปัจจุบันอยู่ในนโยบายที่ 4 นโยบายคุณภาพชีวิตดี (CARE) โดยด้านพื้นที่สีเขียวอยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 มหานครสีเขียว สะดวกสบาย ในประเด็นยุทธศาสตร์ย่อย 2.3 มีพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียวกระจายทั่วทุกพื้นที่ ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556-2575) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนตามนโยบายข้างบน โดยให้งบประมาณมาสนับสนุนรวมถึงผลักดันให้มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง

ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร พบว่า เกิดจาก (1) ด้านความชัดเจนของนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียว

ของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เนื่องจาก นโยบายต้องเปลี่ยนแปลงไปตามวาระของผู้บริหารทำให้ นโยบายขาดความต่อเนื่องและไม่มี ความชัดเจน ประกอบกับผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการจัดทำฐานข้อมูลเป็นเรื่องเร่งด่วน ทำให้ฐานข้อมูลเรื่องพื้นที่สีเขียวขาดความทันสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (2) ด้านการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน เนื่องจาก การกำหนดนโยบายด้านพื้นที่สีเขียวส่วนใหญ่มาจากผู้บริหารหรือที่ปรึกษาด้านวิชาการ มิได้มีความใกล้ชิดกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่เข้าใจสภาพปัญหาโดยแท้จริงก็ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้ นโยบายที่กำหนดมาไม่มีความครอบคลุมปัญหาที่แท้จริง อีกทั้งประชาชนบางส่วนยังมองว่าปัญหาด้านพื้นที่สีเขียวที่เกิดขึ้นไกลตัว และไม่ใช่น้ำหนักที่ต้องร่วมรับผิดชอบ (3) ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจาก มีข้อจำกัดของการใช้กฎหมาย และไม่มี การติดตามผลักดันอย่างจริงจัง รวมถึงปัญหาในเรื่องที่ดินที่เป็นของเอกชน บางครั้ง กรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการในส่วนนี้ได้ (4) ด้านการสื่อสาร เนื่องจาก กรุงเทพมหานครมีการสื่อสารที่ไม่ครอบคลุมทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติจริง และประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งขาดการนำมาตรการที่มาใช้เป็นเครื่องมือสร้างแรงจูงใจ และ (5) ด้านงบประมาณ เนื่องจาก กรุงเทพมหานครมีข้อจำกัดของพื้นที่ และงบประมาณมีไม่เพียงพอที่จะดำเนินการเพิ่มพื้นที่สีเขียวได้อย่างทั่วถึง ในบางครั้งกลับถูกลดลำดับความสำคัญในการสนับสนุนการของงบประมาณลง

แนวทางการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของ กรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล พบว่า กรุงเทพมหานครควรแก้ปัญหาในด้านความชัดเจนของนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดนโยบายให้มีความชัดเจนซึ่งควรมาจากความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายเป็นหลักและคำนึงถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปพร้อมกัน ควรมีการออกแบบภูมิทัศน์ให้มีส่วนประกอบของพื้นที่สีเขียวสอดแทรกไปในงานโครงสร้าง และควรให้ความสำคัญต่อการจัดทำฐานข้อมูลเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย ควรกำหนดแนวทางการแก้ไขและผลักดันการบังคับใช้กฎหมาย โดยขอความร่วมมือจากรัฐบาลในการออกกฎหมายบังคับให้ราชการทั่วประเทศที่มีที่ดินเป็นของตนเองต้องทำพื้นที่สีเขียวในพื้นที่ว่างเปล่าที่ทิ้งไว้ ทั้งนี้ควรกำหนดกฎหมายเฉพาะเรื่องพื้นที่สีเขียวโดยให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาตรการทางภาษีและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้

นอกจากการแก้ปัญหาแล้วกรุงเทพมหานครต้องสร้างกรอบแนวทางในการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ใช้พื้นที่สีเขียวมีส่วนร่วม ควรปรับระบบการทำงานและการประเมินผลโดยนำเอาบุคลากรที่มีบริบทวิถีชีวิตที่คล้ายกันมาร่วมงานกัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา โดยพยายามหาจุดสนใจหรือหาแนวร่วมสร้างความตระหนักให้คำนึงถึงเรื่องของคุณประโยชน์ของพื้นที่สีเขียว ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับช่องทางการสื่อสารให้มีความชัดเจน ควรให้ทุกหน่วยงานในกรุงเทพมหานครช่วยกันประชาสัมพันธ์ รวมถึงส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ และสนับสนุนงบประมาณในด้านพื้นที่สีเขียวให้เพียงพอและเหมาะสม ทั้งนี้ควรกำหนดนโยบายในการจัดที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่สีเขียวเป็นของกรุงเทพมหานครเองให้ชัดเจน

อภิปรายผล (Research Discussion)

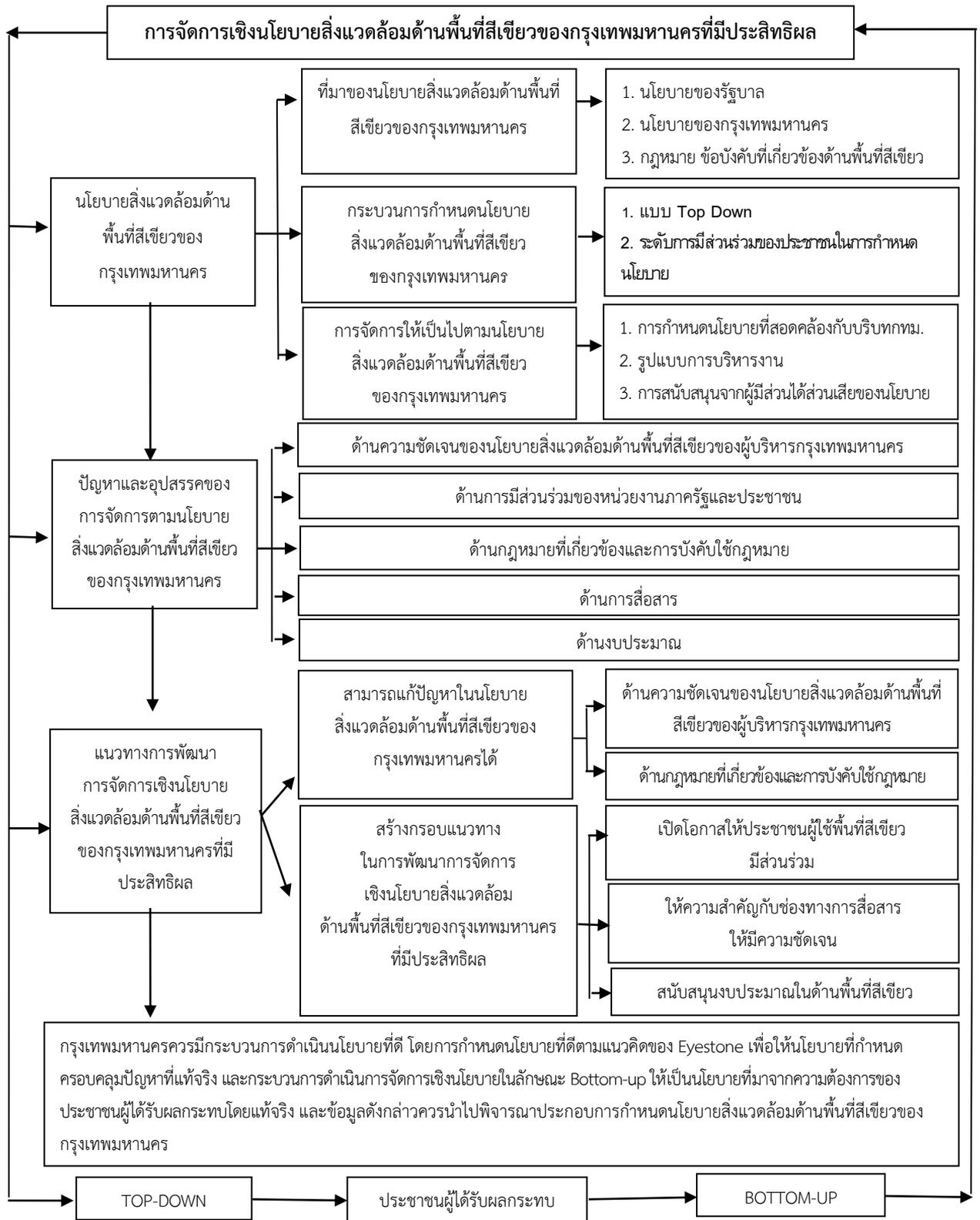
นโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับ Anderson (1994) ได้กล่าวไว้ว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องเร่งรัดในการแก้ไขให้ประสบความสำเร็จโดยเร็วเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม จากนั้นจึงกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหาให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ แต่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีนโยบายสาธารณะในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดีของ Eyestone (1978) ได้กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายที่ดีประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับ Dunn (1981) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายที่กำหนดมาจะต้องสอดคล้องกับสาเหตุของปัญหาหากไม่เป็นไปเช่นนั้นก็จะทำให้นโยบายที่กำหนดมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงกับสาเหตุที่แท้จริงได้ อาจกลายเป็นการหาคำตอบที่ถูกให้กับคำถามที่ผิดหรือที่เรียกว่าความผิดพลาดแบบที่สาม (Type III Error) สอดคล้องกับ Milbrath (1965) ได้กล่าวไว้ว่า ประชาชนจะมีการตอบสนองทางการเมืองทั้งแบบไม่สนใจและเชิงรับ อย่างไรก็ตามลักษณะเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นที่แต่ละบุคคลได้รับ สอดคล้องกับศศิมา เจริญกิจ (2561, หน้า 20) พบว่า ยังไม่มีมาตรการด้านเศรษฐศาสตร์ที่สามารถใช้กับการพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเมืองอื่น สอดคล้องกับบุญยง รุธิโรโก (2557) พบว่า ไม่มีการประสาน

ความร่วมมือกับชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ในการหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน และสอดคล้องกับอุบลรัตน์ ทยาไส้ และจิราภรณ์ ตั้งกิตติภรณ์ (2557, หน้า 240) พบว่า ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ที่ไม่เป็นที่แพร่หลาย และโครงการไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับ Gulick and Urwick (อ้างถึงในวิเชียร วิทยอุดม, 2558, หน้า 2-8) ได้กล่าวไว้ว่าการงบประมาณ (Budgeting) เป็นหนึ่งในหลักการที่นำมาใช้ในการบริหารงานในระบบราชการไทย

แนวทางการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำทฤษฎีนโยบายสาธารณะในส่วนขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดีของ Eyestone (1978) มาประยุกต์ใช้ ซึ่งขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดี ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ ควรนำแนวคิดความผิดพลาดแบบที่สาม (Type III Error) ของ Dunn (1981) มาเป็นฐานคิดในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร เพราะนโยบายที่กำหนดมาจะต้องสอดคล้องกับสาเหตุของปัญหาหากไม่เป็นไปเช่นนั้นก็จะทำให้นโยบายที่กำหนดมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงกับสาเหตุที่แท้จริงได้ ซึ่งสอดคล้องกับวิเชียร รุจิธำรงกุล (2557) พบว่า ควรเร่งปรับปรุงกฎหมาย ให้ทันสมัยและใช้แก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่แก่ประชาชนในพื้นที่ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและลงโทษอย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับเปรมณัช โภชนสมบูรณ์ และจุมพล หนีมพานิช (2561, หน้า 3) พบว่า ควรมีมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ให้มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนที่กรุงเทพมหานครใช้จ่ายจริง และสอดคล้องกับเกศนราภรณ์ สัตยาชัย (2553) พบว่า ควรรณรงค์ส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวเดิม รวมถึงการกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียว ซึ่งอาจใช้มาตรการทางภาษีสำหรับเจ้าของที่ดินที่ปล่อยที่ดินไว้รกร้างว่างเปล่า สอดคล้องกับชูศักดิ์ จึงพานิช (2558) พบว่า ควรพัฒนาระบบสารสนเทศให้มีความทันสมัยเพียงพอต่อการบริหารงาน และเพิ่มช่องทางการสื่อสาร และการประสานงานระหว่างหน่วยงานมีความสำคัญต้องสร้างและรักษาเครือข่ายกับภายนอกไว้ให้ดี และควรนำหลักการจัดการ POSDCORB ของ Gulick and Urwick (อ้างถึงในวิเชียร วิทยอุดม, 2558, หน้า 2-8) โดยประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

องค์ความรู้ใหม่ (New Knowledge)



การจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดนโยบายด้านพื้นที่สีเขียวเป็นหลักและมอบนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมาโดยตลอด จะแตกต่างกันไปตามแต่ละช่วงเวลาโดยพยายามหาแนวทางที่ดีเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เรื่อยมา แต่นโยบายเป็นแบบ Top Down ประกอบกับการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่มาจากผู้บริหารหรือที่ปรึกษาด้านวิชาการ ที่มีได้มีความใกล้ชิดกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงเหมือนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่เข้าใจสภาพปัญหาที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทำให้นโยบายที่กำหนดมาไม่มีความครอบคลุมปัญหาที่แท้จริง แต่เป็นสาเหตุของปัญหาที่สำคัญซึ่งจะทำให้พื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายนั้นเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาตามวาระของผู้บริหาร ดังนั้นนโยบายที่กำหนดมาจะต้องสอดคล้องกับสาเหตุของปัญหาหากไม่เป็นไปเช่นนั้นก็จะทำให้นโยบายที่กำหนดมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงกับสาเหตุที่แท้จริงได้ อาจกลายเป็นการหาคำตอบที่ถูกให้กับคำถามที่ผิดหรือที่เรียกว่าความผิดพลาดแบบที่สาม (Type III Error) ตามแนวคิดของ Dunn จะเห็นได้ว่านโยบายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากและจะเชื่อมโยงไปถึงหลายส่วนที่จะนำไปสู่การจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผลได้ นอกจากนโยบายแล้วยังพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากหลายด้าน ประกอบด้วย ด้านความชัดเจนของนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ด้านการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการสื่อสาร และด้านงบประมาณ ข้อเสนอแนะสามารถสรุปได้ว่า ความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ โดยต้องสามารถแก้ปัญหาในด้านความชัดเจนของนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการสร้างกรอบแนวทางในการพัฒนาการจัดการเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิผล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ใช้พื้นที่สีเขียวมีส่วนร่วม ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับช่องทางการสื่อสารให้มีความชัดเจน และสนับสนุนงบประมาณในด้านพื้นที่สีเขียวให้เพียงพอและเหมาะสม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า กรุงเทพมหานครควรมีการกำหนดนโยบายที่ดีตามแนวคิดของ Eyestone เพื่อให้นโยบายที่กำหนดครอบคลุมปัญหาที่แท้จริง และเห็นว่าหากนโยบายเกิดจากความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ กระบวนการดำเนินการจัดการเชิงนโยบายควร

เป็นลักษณะ Bottom-up เพื่อให้นโยบายที่กำหนดออกมาครอบคลุมปัญหาที่แท้จริง เป็นนโยบายที่มาจากความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และข้อมูลดังกล่าวควรนำไปพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมด้านพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครต่อไป

ข้อเสนอแนะ (Research Suggestions)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีความใกล้ชิดและเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงตามสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยการสำรวจข้อมูลความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ได้รับผลกระทบอย่างรอบด้านให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องในภายหน้าได้
2. ควรปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับด้านพื้นที่สีเขียวให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับการส่งเสริมและบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวยั่งยืนของชุมชน และกำหนดกลไกให้ชัดเจนในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับพื้นที่
3. ควรจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาด้านพื้นที่สีเขียวในทุกมิติ โดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ขอเสนอจัดสรรงบประมาณให้มีความชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. ควรสร้างองค์ความรู้ พัฒนาพฤติกรรมคนโดยสร้างจิตสำนึกให้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม พยายามหาจุดสนใจหรือหาแนวร่วม
2. ควรมีการประชาสัมพันธ์ในลักษณะสื่อสารแบบสองทาง ไม่ทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติ

เอกสารอ้างอิง (References)

- เกศนราภรณ์ สัตยาชัย. (2553). การนำนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชูศักดิ์ จี้งพานิช. (2558). บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับประสิทธิผลในการบริหารงาน. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บุญยง รุจิโรโก. (2557). การประเมินคุณภาพและแนวทางการจัดการพื้นที่สีเขียวนันทนาการในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลเมืองคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- เปรมณัช โภชนสมบุญรณ์ และจุมพล หนิมพานิช. (2561). การประเมินผลนโยบาย/แผนพัฒนากรุงเทพมหานครสู่เมืองน่าอยู่: แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2548-2558. วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์, 4(2), หน้า 1-15.
- วิเชียร รุจิธำรงกุล. (2557). บทบาทและกลไกของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทย. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิเชียร วิทยอุดม. (2558). การจัดการสมัยใหม่. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: บริษัท ธนธัชการพิมพ์ จำกัด.
- ศศิมา เจริญกิจ. (2561). เครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเมืองสำหรับประเทศไทย. วารสารวิทยาการจัดการ, 5(2), 20.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. (2551). แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สินธุ ศรีเอชเอ็น จำกัด.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. (2561). รายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2561 (1 ตุลาคม 2560-30 กันยายน 2561).
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). แนวทางการขับเคลื่อนการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส พี ก๊อปปี้ ปริ้น.
- อุบลรัตน์ หยาใส่ และจิราภรณ์ ตั้งกิตติภรณ์. (2557). แนวทางการพัฒนาพื้นที่สีเขียวอย่าง

ยั่งยืนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่. วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต, 2(3),
หน้า 240-251.

Air Visual. (2563). PM 2.5 วิฤทธิ! ฝุ่นพิษกรุงเทพฯ อันดับ 3 โลก พบพื้นที่สีแดง 6 พื้นที่.
ค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2563, จาก [https://www.bangkokbiznews.com/
news/detail/912339](https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/912339)

Anderson, J. E. (1994). **Public Policy Making**. London: Thomas Nelson and Sons
Ltd.

Dunn, William N.. (1981). **Public Policy Analysis: An Introduction**. Englewood
Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Eyestone, Robert (1978). **Forum social issue to public policy**. New York. John
Wiley.

Milbrath, Lester w. (1965). **Political Participation: How and Why Do People
Get Involved in Politics?**. Chicago : Rand McNally College Publishing.