

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในศตวรรษที่ 18 ทวีปยุโรปภายหลังปฏิวัติอุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกลายเป็นแหล่งถ่ายเทของเสีย ให้แก่สภาพแวดล้อมเรื่อยมาและมากขึ้นทุกทีอย่างเห็นได้ชัด เช่น การยึดถือครอบครองทรัพยากรแร่ธาตุต่าง ๆ ทำให้ประชากรกับทรัพยากรธรรมชาติไม่สมดุลกันระบบนิเวศของคนและสัตว์ถูกทำลายเพราะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองและเสื่อมสลายลงในที่สุด อีกเหตุผลหนึ่ง คือ การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่ทันสมัย และการเพิ่มจำนวนประชากร ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากฝีมือของมนุษย์เอง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ปัญหาอากาศเป็นพิษ ปัญหาน้ำเน่าเสีย และปัญหาขยะมูลฝอย (จิราภรณ์ กษเสนี, 2555, หน้า 4-5)

กลุ่มประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวความคิดในเรื่อง “ลัทธิในสิ่งแวดล้อม” ปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines’ ลัทธิที่ถูกต้องของประชาชน โดยให้แนวคิดกับประชาชนทุกคนว่าประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิโดยชอบในการดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีและมีโอกาสได้ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดูแลรักษาและการคุ้มครอง ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์และบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่อยู่ตลอดเวลา จึงเป็นที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The National Environmental Policy Act) (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2546, หน้า 205-209)

จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อมมีความหมายและความสำคัญอย่างมากเพราะเป็นทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งอยู่ในขอบเขตที่กว้างขวาง อยากที่จะชี้ชัดหรือกำหนดได้ว่าสิ่งที่มาเกี่ยวข้องกับเรามากน้อยเพียงใด หากสิ่งนั้นมีผลกระทบต่อเราไม่ว่าจะเป็นประโยชน์หรือเป็นโทษ หรือทางตรงและทางอ้อม สิ่งเหล่านี้ก็ถือว่าเป็น “สิ่งแวดล้อม” ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง สลับซับซ้อนตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในปัจจุบันนี้ ทำให้การดำรงชีวิตเปลี่ยนไปไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มของจำนวนประชากร เมื่อมีผู้คนมากขึ้นความต้องการบริโภคทรัพยากรก็เพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค และความต้องการในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อความ เป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในโลกปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา อย่างไม่มีที่ วันที่สิ้นสุด และนับวันจะเพิ่มทวีคูณ ด้วยผลประโยชน์ของมนุษย์เอง (สำนักงานนโยบายแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2542, หน้า 77-79)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 มีบทบาหน้าที่รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ โดยมีการนำเอาหลักการดังกล่าว มาบัญญัติไว้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบาหน้าที่รับรองของประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 67 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และให้การคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อารมณ์ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้กำหนดหน้าที่ในการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 85 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงปกป้องขจัดมลพิษ และการกำหนดแผนการจัดการขยะให้เหมาะสม ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายในด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ” ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, 2550, หน้า 27)

ราชการส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบริหารงาน มีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากกิจกรรมทุกอย่างเป็นการปฏิบัติขึ้นนำ แต่อีกกิจกรรมเป็นการนำหลักการรวบรวมอำนาจ จึงทำให้งานออกมาไม่มีประสิทธิภาพหรือขาดคุณภาพในการบริหารนั่นเอง ทั้งนี้เกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การบริหารจัดการงานขาดการเป็นระบบ ขาดแนวทางการดำเนินงาน และเกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน หากเกิดปัญหาเร่งด่วนก็จะเกิดการแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ทั่วถึง ที่ผ่านมามีการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะส่วนมากเป็นหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของบริบทในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นในลักษณะการสั่งการจากราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นปัญหาอย่างมาก เพราะขาดความเข้าใจในปัญหาที่แท้จริงของประชาชนในเขตพื้นที่ รวมทั้งสายงานห่างไกลกันมาก และขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในเขตพื้นที่ ซึ่งมีผลทำให้การประเมินผลโครงการต่าง ๆ ไม่สำเร็จตามที่ต้องการ (ชูศักดิ์ คงคานนท์ 2555, หน้า 4-5)

ในส่วนของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือการกำจัดขยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการขยะในปัจจุบันนี้ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ต้นเหตุ คือแหล่งกำเนิดของขยะจนถึงปลายทางคือการกำจัดขยะในทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาของการจัดการขยะมูลฝอยอย่างจริงจัง แต่ในปัจจุบันเป็นการแก้ไขตรงปลายทางมากกว่า การที่รัฐบาลส่วนกลาง และท้องถิ่นจะให้ความสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการก่อสร้างระบบกำจัดขยะ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายทางโดยไม่ให้ความสำคัญด้านการจัดการขยะมูลฝอยที่ครบวงจร ดังนั้นเราควรเริ่มตั้งแต่การสร้างจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง โดยเริ่มตั้งแต่แหล่งกำเนิดขยะ ณ จุดเริ่มต้นของการเกิดขยะ การจัดเก็บ การรีไซเคิล และสุดท้าย คือการฝังกลบ (จำรูญ ยาสมุทร, 2555, หน้า 11-12)

การควบคุมมลพิษมีการกำหนดนโยบาย มาตรการและการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพแต่ก็ประสบอุปสรรคมาโดยตลอดและเป็นไปอย่างล่าช้า จึงเป็นเหตุที่ทำให้ปัญหาขยะมูลฝอยเข้าสู่วิกฤติและมีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักถูกกล่าวโทษว่า ต้นเหตุเกิดจากการขาดจิตสำนึกของประชาชนที่แท้จริงแล้วไม่ได้เกิดจากการขาดจิตสำนึกของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาาร่วมกันแต่อย่างไร ส่วนการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งมีขั้นตอนหลักตามลำดับที่สำคัญแรก ๆ คือ การลดปริมาณของขยะ แหล่งกำเนิด การคัดแยก เพื่อลดต้นทุนและลดมลพิษที่เกิดจากการดำเนินการเก็บ การขนส่ง และการกำจัด ซึ่งเป็นสาระสำคัญของด้านยุทธศาสตร์ และแนวทางปฏิบัติในการจัดการขยะที่ตกค้างในเขตพื้นที่วิกฤตอย่างจริงจัง (กรมควบคุมมลพิษ, 2551, หน้า 214)

ในบรรดาสິงแวดล้อมที่ไม่พึงประสงค์ทั้งหลายนี้ ได้ก่อให้เกิดสภาวะแวดล้อมที่มีผลกระทบในทางลบต่อสังคมได้มากกว่าสิ่งอื่น ๆ และนับว่า จะเพิ่มความรุนแรงขึ้นทุกวันและตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะเป็นสิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำให้เกิดขึ้น (Man-made Environment) จากการดำเนินการในชีวิตประจำวัน อุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาประเทศทุกด้าน ด้วยเพราะเหตุนี้การจัดการทุกระดับในประเทศจึงต้องมีเรื่องการแก้ไขปัญหาสິงแวดล้อมอยู่ด้วยหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วยจำเป็นต้องมีกฎหมายและการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับชาติ (กรมควบคุมมลพิษ, 2553, หน้า 1-60) และสอดคล้องกัน นโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ได้กำหนดในเรื่อง “การจัดการขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติ” โดยมีมติให้ความเห็นชอบต่อ “Road map” ซึ่งเป็นแนวทางในการจัดการขยะที่ตกค้างและสะสมในสถานที่ที่จัดเก็บขยะในเขตพื้นที่วิกฤติที่เน้นปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทาง การคัดแยก การรีไซเคิล และสุดท้าย คือ การฝังกลบเพื่อให้มีปริมาณขะน้อยที่สุด และอีกวิธีหนึ่ง คือ การแปรรูปขยะให้เป็นพลังงานหรือใช้ประโยชน์มากที่สุด มุ่งสู่การจัดการขยะที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 2557 หน้า 1-2)

เทศบาลนครอ้อมน้อย ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร เป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ประมาณ 30.40 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 19.000 ไร่ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตน ในเขตเทศบาลนครอ้อมน้อยเป็นแหล่งธุรกิจมากที่สุดในประเทศไทย มีการเจริญเติบโตรวดเร็วในอุตสาหกรรมมากมาย เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อุตสาหกรรมอาหารแช่แข็ง เป็นต้น จากสาเหตุที่กล่าวมานี้ ทำให้มีประชากรอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาประกอบอาชีพกันอย่างมากมายทั้งคนไทยและต่างชาติ ซึ่งทำให้มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้มีจำนวนประชากรในเขตพื้นที่มากขึ้น และอีกประการหนึ่ง คือ รูปแบบของการบริโภคที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดจำนวนปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นและรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งปริมาณขยะที่เกิดขึ้น ได้แก่ ขยะแห้ง ขยะอันตราย ขยะเปียก ส่วนมากเป็นขยะเปียกหรืออินทรีย์กว่าร้อยละ 50 ขยะเหล่านี้จะส่งผลต่อการทำลายยาก ทำให้

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดการขยะของเทศบาลทำได้ไม่เต็มที่ และทำให้เกิดการสูญเสียทั้งด้านงบประมาณที่ใช้ในการกำจัดขยะ 950 บาทต่อวัน นอกจากนี้ผลการศึกษาจากการคาดการณ์ปริมาณขยะอีกระยะ 10 ปีข้างหน้าพบว่า จะมีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นถึง 150 ตันต่อวัน ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10 ของจำนวนปริมาณขยะทั้งหมด (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 สมุทรสาคร, 2555, หน้า 79-80)

ปัจจุบันเทศบาลอ้อมน้อย ประสบปัญหาขยะมูลฝอย กำลังเป็นความท้าทายต่อประชาชนและผู้บริหารเมืองที่มีความเจริญเติบโตทางธุรกิจ และกำลังเป็นปัญหาหลักที่ต้องการจัดการอย่างจริงจัง โดยเร่งด่วน โดยเฉพาะในด้านการเก็บขน การคัดแยก และการกำจัด ส่วนในเรื่องการกำจัดแบบฝังกลบมักจะถูกต่อต้านจากประชาชน ไม่อนุญาตให้มีโรงงานเผาขยะหรือหลุมฝังกลบใกล้บริเวณที่อยู่อาศัยของตนเอง ดังที่เป็นข่าวจากสื่อต่าง ๆ เทศบาลนครอ้อมน้อยต้องใช้งบประมาณในการจัดจ้างในการจัดการขยะมูลฝอยในแต่ละปีซึ่งเฉลี่ยปีละหลายร้อยล้านบาท แต่ในความจริงแล้วหลักการจัดการขะนั้นสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้แทบทั้งหมด แทบไม่มีการสูญเสียอะไรเลย ถ้าเรามีการคัดแยกประเภทของขยะก่อนจะนำไปทิ้ง ซึ่งหลักการจัดการขยะจะต้องเริ่มต้นจากการปลูกฝังจิตสำนึก โดยเริ่มต้นที่ตัวเรา ครอบครัว ชุมชน และเมืองเรา โดยมีหลักการจัดการขยะประกอบด้วย 1. การลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิด 2. การนำกลับมาใช้ใหม่ (การรีไซเคิล) 3. การเปลี่ยนรูปขยะ (การทำปุ๋ย) และ 4. การฝังกลบ เป็นต้น แนวคิดของ (Tammemagi, H., 1999 pp. 1-7)

จากการพิจารณาสถิติการเพิ่มของปริมาณขยะมูลฝอยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2554 ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น 85.61 ตันต่อวัน ปี พ.ศ. 2555 ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น 87.51 ปี พ.ศ. 2556 ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น 91.09 ปี พ.ศ. 2557 ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น 88.38 ตันต่อวัน และปี พ.ศ. 2558 ปริมาณขยะที่เกิดขึ้น 101.38 ตันต่อวัน ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่สามารถเก็บขยะได้วันละ 80.09 ตันต่อวันเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาขยะตกค้าง ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน และเกิดปัญหาต่อทัศนียภาพของชุมชน และที่สำคัญก่อให้เกิดการเพาะเชื้อโรคจากแมลงวัน ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในบริเวณชุมชนนั้น จึงมีความสำคัญและจำเป็นจะต้องมีการบริหารจัดการที่ดีเข้ามาแก้ไขปัญหาขยะที่เกิดขึ้น มิฉะนั้นแล้วจะเกิดปัญหาเรื้อรังยากที่จะแก้ไขได้ (สำนักงานปลัดเทศบาลนครอ้อมน้อย, 2558, หน้า 15)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร” เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์โดยนำผลที่ได้จากการวิจัยไปใช้ในการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการขยะที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาขยะอย่างยั่งยืนของเทศบาลนครอ้อมน้อยต่อไปในอนาคต

1.2 คำถามในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามการวิจัย ไว้ดังนี้

1. ระดับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในระดับใด
2. ปัจจัยใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร
3. ปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร
4. ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร เป็นอย่างไรในอนาคต

1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัจจัยด้านการจัดการองค์กรกับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร
4. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

1.4 ความสำคัญในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งสามารถนำผลและหลักการไปประยุกต์ใช้ เป็นแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์กรทำให้ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

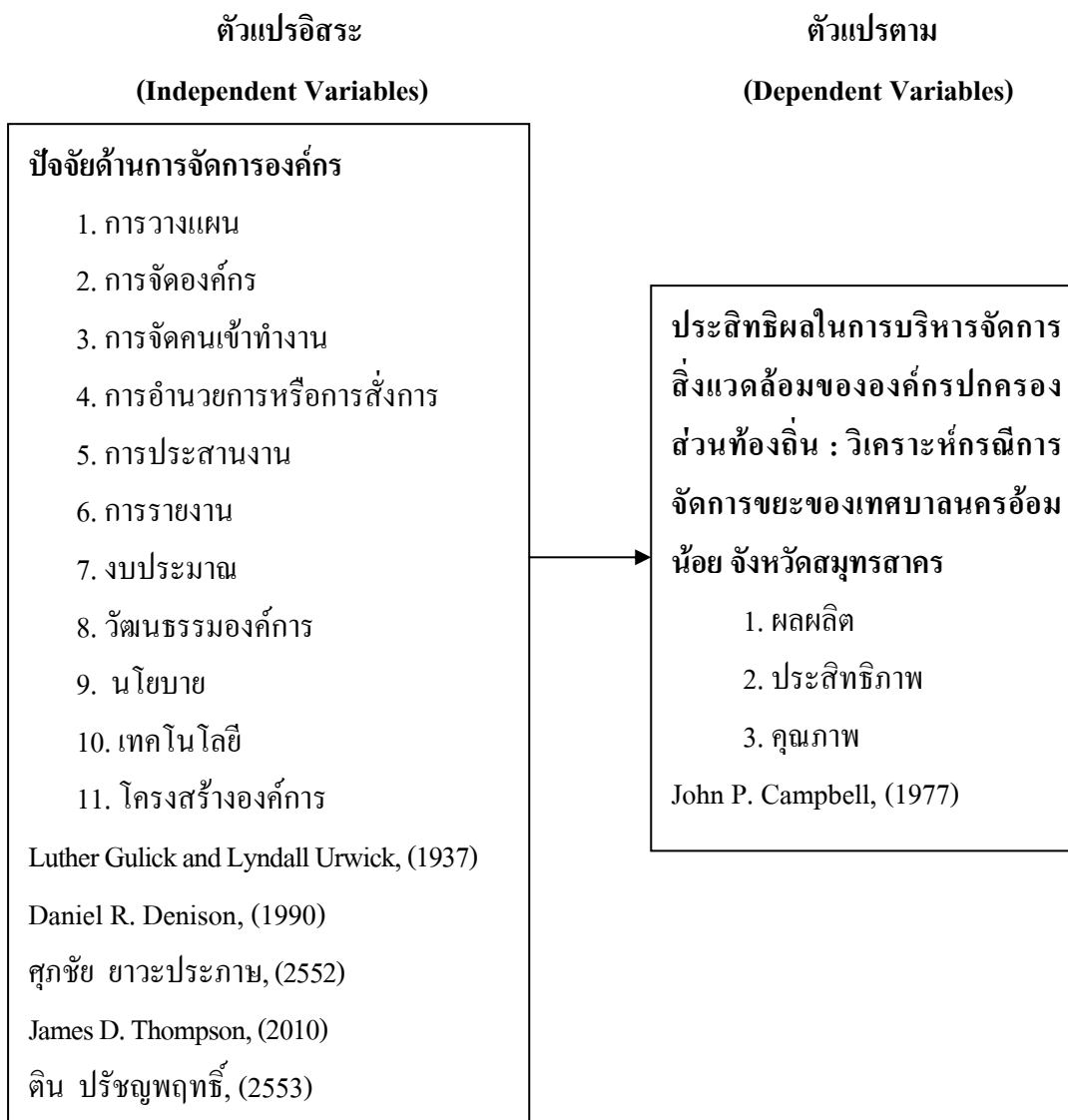
1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ปัจจัยด้านการจัดการองค์กร ผู้วิจัยได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านการจัดการจากนักวิชาการหลายท่านที่มีความเห็นสอดคล้องกัน เช่น Luther Gulick and Lyndall Urwick, (1937), Daniel R. Denison, (1990), ศุภชัย ยาวะประภาส, (2552), James D. Thompson, (2010) ดิน ปรัชญพฤทธิ, (2553) ซึ่งมีจำนวน 11 ตัวแปร ประกอบด้วย 1. การวางแผน 2. การจัดการองค์กร 3. การจัดคนเข้าทำงาน 4. การอำนวยความสะดวกหรือการตั้งการ 5. การประสานงาน 6. การรายงาน 7. งบประมาณ 8. วัฒนธรรมองค์กร 9. นโยบาย 10. เทคโนโลยี และ 11. โครงสร้างองค์กร

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

การวัดประสิทธิผลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นการวัดประสิทธิผลในการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของ John P. Campbell (1977) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดจำนวน 3 ตัว ได้แก่ 1. ผลผลิต 2. ประสิทธิภาพ และ 3. คุณภาพ

จากที่กล่าวมาสามารถแสดงภาพของกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ดังภาพประกอบที่ 1



ภาพประกอบที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

1.6 สมมติฐานในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร” ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยบนพื้นฐานกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยด้านการจัดการองค์กรกับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ระดับประสิทธิผลอยู่ในระดับปานกลาง

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย 1.การวางแผน 2. การจัดองค์กร 3. การจัดคนเข้าทำงาน 4.การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ 5. การประสานงาน 6. การรายงาน 7. งบประมาณ 8. วัฒนธรรมองค์กร 9.นโยบาย 10. เทคโนโลยี และ 11. โครงสร้างองค์กร เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กัน

สมมติฐานที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย 1. การวางแผน 2. การจัดองค์กร 3. การจัดคนเข้าทำงาน 4. การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ 5. การประสานงาน 6. การรายงาน 7. งบประมาณ 8.วัฒนธรรมองค์กร 9. นโยบาย 10. เทคโนโลยี และ 11. โครงสร้างองค์กร เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อกัน

1.7 ขอบเขตในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร” ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตการวิจัยได้ดังนี้ คือ

1. ขอบเขตเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่

1. ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ปัจจัยด้านการจัดการองค์กร ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ และปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผล ประกอบด้วย 1. การวางแผน 2. การจัดองค์กร 3. การจัดคนเข้าทำงาน 4. การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ 5. การประสานงาน 6. การรายงาน 7. งบประมาณ 8. วัฒนธรรมองค์กร 9. นโยบาย 10. เทคโนโลยี และ 11. โครงสร้างองค์กร

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ 1. ด้านผลผลิต 2. ด้านประสิทธิภาพ และ 3. ด้านคุณภาพ

2. ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่เทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างตามภารกิจ

ตารางที่ 1 แสดงชั้นภูมิประชากร

ลำดับ	ตำแหน่ง	ประชากร
1	เจ้าหน้าที่เทศบาล	94
2	ลูกจ้างประจำ	26
3	พนักงานจ้างตามภารกิจ	129
รวม		249

ที่มา: สำนักงานปลัดเทศบาลนครอ้อมน้อย,(2558).แผนการพัฒนสามปี 2555-2557.

http://www.omnoi.go.th/data.php?content_id=2

จากตารางที่ 1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่เทศบาล 94 คน ลูกจ้างประจำ 26 คน และพนักงานจ้างตามภารกิจ 129 คน ที่ปฏิบัติงานในเทศบาลนครอ้อมน้อยจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 249 คน

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หัวหน้าสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และหัวหน้ารักษาความสะอาดของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 5 คน

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

เป็นระยะเวลาในการศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานของเทศบาลนครอ้อมน้อยจังหวัดสมุทรสาครที่สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่นตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองเทศบาลในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555–2557

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงระดับประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร
2. ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร
3. ได้ทราบถึงแนวทางแก้ไข และสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการขยะส่วนอื่น ๆ ของเทศบาลในจังหวัดต่าง ๆ

4. เป็นสารสนเทศที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหาร ในการนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะในมิติต่างๆ ได้

1.9 นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของศัพท์ ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

1. **ประสิทธิผลของเทศบาลนครอ้อมน้อย** หมายถึง ความสำเร็จในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

2. **การจัดการสิ่งแวดล้อม** หมายถึง ขั้นตอนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

3. **ประสิทธิผลในการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย** หมายถึง ระดับความสำเร็จในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านผลผลิต ด้านประสิทธิภาพ และด้านคุณภาพ

1) **ด้านผลผลิต** หมายถึง จำนวน/ปริมาณของการทำโครงการหรือกิจกรรมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

2) **ด้านประสิทธิภาพ** หมายถึง ความคุ้มค่า ความประหยัดทางด้านบุคลากรในเรื่องเวลาและจำนวนเงินที่เสียไปในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

3) **ด้านคุณภาพ** หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด/ประโยชน์ และสร้างความพึงพอใจต่อคนส่วนรวมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

4. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์กรที่มีการบริหารราชการของท้องถิ่นตนเอง ในเขตเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

5. **การจัดการขยะ** หมายถึง การจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย โดยใช้แนวคิดของ (Tammemagi, H., 1999, pp.1-7) ในการพิจารณาในการจัดการขยะ ได้แก่

1) **การลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิด** หมายถึง บางครั้งอาจเรียกว่า Waste Minimization คือ การลดจำนวนหรือปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดในครอบครัว โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตเครื่องอุปโภค/บริโภคของคนในชุมชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อมนุษย์ สัตว์และสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นเราจึงจำเป็นที่จะมีกิจกรรม รณรงค์ อบรมให้ความรู้ในการคัดแยกก่อนทิ้ง เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีในอนาคตข้างหน้า

2) **การนำกลับมาใช้ใหม่ (การรีไซเคิล)** หมายถึง การพิจารณาขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ คือการนำขยะหรือวัสดุเหลือใช้ไปใช้ประโยชน์อีก หรือบำบัดการนำมาประกอบใหม่ เป็นการคัดแยก

หรือเลือกวัสดุเฉพาะอย่างออกจากขยะรวม ซึ่งเป็นการลดปริมาณขยะที่จะต้องนำไปกำจัดด้วยวิธีอื่น ๆ ได้อีก

3) **การเปลี่ยนรูปขยะ (การทำปุ๋ย)** หมายถึง การเปลี่ยนรูปแบบขยะเป็นปุ๋ย หรือเปลี่ยนจากขยะเป็นขยะหอม ซึ่งการเปลี่ยนรูปแบบดังกล่าวอาจต้องอาศัยเทคนิคทางด้านเคมี หรือกระบวนการทางชีววิทยาเข้ามาเป็นตัวกลางในการเปลี่ยน

4) **การฝังกลบ** หมายถึง การกำจัดขยะ โดยการนำขยะมาเทบนพื้นที่เตรียมไว้ แล้วใช้ดินหรือวัสดุอื่นมากลบทับ การฝังกลบเป็นการกำจัดขั้นสุดท้ายของขยะบนพื้นโลก ซึ่งเป็นขยะที่ประกอบด้วยขยะครัวเรือน

6. **เทศบาลนครอ้อมน้อย** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชากร 50,000 คนขึ้นไป ที่อาศัยในเขตเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งใช้เป็นพื้นที่ในการวิจัยในครั้งนี้

7. **ปัจจัยด้านการจัดการองค์กรกับประสิทธิผลในการบริหารจัดการขยะ** หมายถึง ปัจจัยต่างๆ ที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่

1) การวางแผน หมายถึง การออกแบบ การวางเค้าโครง ซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติ เพื่อให้งานออกมาประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

2) การจัดองค์กร หมายถึง การกำหนดระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

3) การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การบริหารตัวบุคคลหรือการบริหารจัดการบุคคลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

4) การอำนาจการหรือการสั่งการ หมายถึง ขั้นตอนและกระบวนการสำคัญในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของผู้บริหาร เพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

5) การประสานงาน หมายถึง กระบวนการทำงานที่มีความต่อเนื่องกันในการ ประสานให้ส่วนต่าง ๆ เชื่อมโยงกัน เพื่อให้การดำเนินงานนั้นเป็นไปอย่างเรียบร้อยและราบรื่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

6) การรายงาน หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จากเพื่อนร่วมงานต่อผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

7) งบประมาณ หมายถึง รายได้ที่มาจากการเก็บเอง จากภาษี รายได้ที่รัฐแบ่งให้รายได้จากเงินอุดหนุนจากองค์กรอื่น ๆ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของ

เทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

8) วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ที่ยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับในแนวทางการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

9) นโยบาย หมายถึง นโยบายของรัฐ ของผู้บริหารในการดำเนินกิจกรรม และ โครงสร้างต่าง ๆ ในด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

10) เทคโนโลยี หมายถึง การนำเอาความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ การนำเครื่องจักรที่ทันสมัยมาใช้งาน เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

11) โครงสร้างองค์กร หมายถึง การจัดการโครงสร้างในแต่ละประเภท เฉพาะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร