

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณีการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร” ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้า เอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร
  - 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
  - 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร
  - 2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย
  - 2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยี
  - 2.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะ
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

##### ความหมายของประสิทธิผล

ปัจจุบันมีการศึกษาเรื่องประสิทธิผล (Effectiveness) กันอย่างแพร่หลาย และมีการนิยามความหมายที่แตกต่างกันโดยการใช้หลักเกณฑ์มาประกอบ ซึ่งมีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้นิยามหรือความหมายของคำว่า “ประสิทธิผล” (Effectiveness) ไว้ ดังต่อไปนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 29) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผลหมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการให้ก้าวหน้าและสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์กรตั้งไว้ได้

ทองหล่อ เดชไทย (2540, หน้า 31) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผลหมายถึง ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับมาตรฐานและประสบการณ์ที่นำมาใช้เปรียบเทียบ

ดิน ปรัชญพุทธิ (2552, หน้า 130) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์กรไว้ว่า หมายถึง ระดับที่คนงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

พิทยา บวรวัฒนา (2552, หน้า 176-177) มีความคิดเห็นว่า ประสิทธิภาพขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้สำหรับคำว่า เป้าหมายขององค์การนั้น หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์การปรารถนาให้บังเกิดขึ้นและได้อธิบายเพิ่มเติมว่า องค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่ดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่ตั้งไว้ ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจะเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงาน

ศุภชัย ยาวะประภาส (2552, หน้า 79) ได้ให้ความหมายประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิภาพหมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

James D. Thompson (1967, p. 534) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึง การที่องค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้

Amitai Etzioni (1964, p. 8) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ชีตั้นของความสามารถของประสิทธิผลขององค์การในการทำให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

William J. Reddin (1970, p. 3) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การว่า เป็นผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร ที่ผู้บริหารได้สร้างผลผลิต (Output) ที่เป็นไปตามตำแหน่งงานของตน และตามมาตรฐานงานที่กำหนดไว้ในองค์การ

Richard L. Daft (2001, pp. 29-30) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การตามแนวคิดทรัพยากร (Resource-based Approach) หมายถึง องค์การที่ประสบความสำเร็จในการสรรหาทรัพยากรที่มีคุณค่าและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การ ตามแนวคิดกระบวนการภายใน (Internal Process Approach) ไว้ว่า หมายถึง องค์การที่มีการจัดการภายในที่ดี มีสุขภาพ และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และราบรื่น สมาชิกในองค์การมีความสุขและพอใจกับองค์การ หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การสามารถประสานการทำงานซึ่งกันและกันได้อย่างดี ส่งเสริมให้ได้ผลผลิตสูง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ระดับความสามารถของคนงานในการดำเนินปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามความสัมพันธ์และสอดคล้องกับบริบทขององค์การนั้น ๆ

#### แนวคิดในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ

มีนักทฤษฎีเป็นจำนวนมากที่ได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งแต่ละท่านก็จะเสนอแนวคิดที่แตกต่างกันออกไป ผู้วิจัยได้พยายามจัดกลุ่มแนวคิดต่าง ๆ และเสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การรวมทั้งหมด 7 แนวคิด ได้แก่

- 1) แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal – attainment Approach)
- 2) แนวคิดระบบ (The System Approach)

- 3) แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic – constituencies Approach)
- 4) แนวคิดค่านิยมที่แข่งขันกัน (The Competing – values Approach)
- 5) แนวคิดทรัพยากร (Resource – based Approach)
- 6) แนวคิดกระบวนการภายใน (Internal Process Approach) และ
- 7) แนวคิดผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Approach) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 1) แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal – attainment Approach)

แนวคิดนี้ เป็นแนวคิดทางได้รับความนิยมมากที่สุด เพราะมีลักษณะการประเมินที่ง่าย โดยยึดหลักว่า ประสิทธิภาพขององค์กรน่าจะวัดได้จากความสามารถขององค์กรในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นสิ่งสุดท้ายที่องค์กรต้องการมากกว่าการเน้นที่วิธีการดำเนินการ (Means) ให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามที่จะระบุคุณลักษณะของเป้าหมายที่เหมาะสม สำหรับใช้ในการประเมินประสิทธิภาพผลตามแนวคิดนี้ เช่น John P. Campbell (1977, pp.19-20) Charles Perrow (1976, pp. 854-866), พิทยา บรรวัฒนา, (2552, หน้า 185) และ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, (2552, หน้า 50) เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยได้ประมวลคุณลักษณะร่วมของเป้าหมายที่เหมาะสมสำหรับการประเมินตามแนวคิดการบรรลุเป้าหมายได้ ดังนี้

- 1) เป้าหมายที่จะใช้ในการประเมินนั้นต้องเป็นเป้าหมายที่แท้จริง และเป็นเป้าหมายสูงสุด (Optimal Goals) หรือเป้าหมายปลายทาง (Ultimate Goals) ขององค์กร
  - 2) จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์กรควรมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่ผู้ประเมินจะวัดได้
  - 3) เป้าหมายนั้นจะต้องมีลักษณะชัดเจน ไม่ครอบคลุมหลายเรื่องจนไม่สามารถประสานเข้ากันได้ ซึ่งจะต้องได้รับการระบุและนิยามอย่างดีพอ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างกระจ่างและให้ผู้ประเมินสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้นได้
  - 4) เป้าหมายนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่สามารถกำหนดให้อยู่ในรูปตัวเลขที่สามารถวัดความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามเป้าหมายได้
  - 5) เป้าหมายนั้นจะต้องได้รับฉันทามติหรือเป็นข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับแล้วจากทุกฝ่ายในองค์กรและสมาชิกในองค์กรต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้น
- การนำแนวคิดการบรรลุเป้าหมายมาประยุกต์ใช้ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กร ผู้ประเมินจำเป็นต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตระหนักถึงปัญหาและความสลับซับซ้อนต่าง ๆ ที่แฝงอยู่ตลอดจนพิจารณาข้อมูลจากทุก ๆ ฝ่าย เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการทำให้การระบุเป้าหมายมีความเที่ยงตรง และน่าเชื่อถือมากขึ้นสามารถทำได้โดย

- 1) รวบรวมปัจจัยนำเข้าจากกลุ่มที่มีอิทธิพล การกำหนดเป้าหมายที่เป็นทางการทั้งหมด แม้ว่าบางคนจะไม่ได้เป็นผู้บริหารขององค์กร
- 2) นำเอาเป้าหมายที่เป็นจริงที่ได้จากการสังเกตพฤติกรรมของสมาชิกองค์กรมาเป็น

ส่วนหนึ่งของการประเมิน

3) คำนึงอยู่ตลอดเวลาว่า องค์กรมีการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

4) ยืนยันในการนำเป้าหมายที่จับต้องได้เป็นรูปธรรมทดสอบ และวัดได้มาเป็นตัวประเมิน มากกว่าการนำถ้อยแถลงที่คลุมเครือ ซึ่งเป็นเพียงภาพสะท้อนความคาดหวังของสังคมที่มีต่อองค์กรมาประเมิน

5) มองเป้าหมายขององค์กรในฐานะเป็นสิ่งที่มีความยืดหยุ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลา มากกว่าไปยึดติดกับถ้อยแถลงเชิงเป้าหมายที่เป็นทางการอย่างตายตัว

## 2) แนวคิดระบบ (The System Approach)

เนื่องจากแนวคิดการบรรลุเป้าหมายที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น มุ่งเน้นที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร อันเป็นการพิจารณาที่ปัจจัยนำออก (Output) เพียงตัวเดียวเท่านั้น โดยละเลยถึงปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการแปรรูปปัจจัยนำเข้า (Transformation or Process) ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบความเป็นจริงขององค์กร ได้อย่างรอบด้าน ดังนั้นทฤษฎีระบบจึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวในลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยเพิ่มตัวแปรในการพิจารณา การประเมินประสิทธิผลตามแนวคิดนี้มีฐานคิดว่า องค์กรเป็นระบบหนึ่ง ซึ่งเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ของระบบย่อย หากระบบย่อยใดปฏิบัติงานได้ไม่ดีย่อมส่งผลกระทบต่อระบบในเชิงลบต่อองค์กรโดยรวม ดังนั้น ประสิทธิภาพขององค์กรตามแนวคิดนี้ จะเน้นที่ความสามารถขององค์กรในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้องค์กรอยู่รอด การนำเอาแนวคิดระบบมาอธิบายทำให้ผู้ประเมินต้องตระหนักว่ายังมีส่วนอื่นขององค์กรนอกจากเป้าหมายที่มีความสำคัญต่อองค์กรทำให้ผู้ประเมินหันมาวัดประสิทธิภาพจากส่วนอื่น ๆ ขององค์กร เช่น ต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์กรในการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้าที่จะนำมาใช้ในกระบวนการแปรรูปให้เป็นปัจจัยนำออก และความสามารถในการรักษาความสมดุลภายในองค์กร

มีนักวิชาการหลายท่านที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ ได้เสนอตัวชี้วัดและตัวแบบต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรเอาไว้ เช่น John P.Campbell (1977, pp.36-39) ซึ่งได้ทำการศึกษาและรวบรวมรายการตัวแปรสำคัญ ๆ ของเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์กรที่ได้เคยถูกใช้เป็นดัชนีของประสิทธิผลองค์กรในการวิจัย จำนวน 30 ตัวแปร ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพรวม (Overall Effectiveness) 2) ผลผลิต (Productivity) 3) ประสิทธิภาพ (Efficiency) 4) กำไร (Profit) 5) คุณภาพ (Quality) 6) อุบัติเหตุที่เกิด (Accidents) 7) การเจริญเติบโต (Growth) 8) การขาดงาน (Absenteeism) 9) การลาออกจากงาน (Turnover) 10) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) 11) แรงจูงใจ (Motivation) 12) ขวัญ (Moral) 13) การควบคุม (Control) 14) ความขัดแย้ง/ความสามัคคี (Conflict/Cohesion) 15) ความยืดหยุ่น/การปรับตัว (Flexibility/Adaptation) 16) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting) 17) ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus) 18) ความยึดมั่นในเป้าหมายขององค์กร (Internalization of

Organization) 19) ความเห็นพ้องต้องกันในบทบาทและปทัสถาน (Rule and Norm Congruence) 20) ความสามารถของฝ่ายบริหารในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว (Managerial Internalization Skills) 21) ความสามารถของฝ่ายบริหารในการทำงาน (Managerial Task Skills) 22) การจัดการข้อมูล ข่าวสารและการติดต่อ (Information Management and Communication) 23) ความพร้อมเพียง (Readiness) 24) การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Utilization) 25) การประเมินผลโดยบุคคลกร ภายนอก (Evaluations by External Entities) 26) ความมีเสถียรภาพ (Stability) 27) คุณค่าของ ทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Entities) 28) การมีส่วนร่วมและการร่วมแรงร่วมใจ (Participation and Shared Influence) 29) การให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development) 30) การมุ่งความสำเร็จ (Achievement Emphasis)

William M. Evan (1976, pp.22-23) และ Stephen P. Robbins (1990, pp.59-60) เป็น นักวิชาการอีกกลุ่มที่มีความเห็นสอดคล้องกัน โดยการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ปัจจัยต่าง ๆ ที่ถูกจัดอยู่ในรูปของสัดส่วนระหว่างผลผลิต (Output) ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต (Input) กระบวนการทำงาน (Transformation) และด้านอื่น ๆ ขององค์การที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1992 Robert S. Kaplan and David P. Norton (2001, pp.69-72) ได้เสนอแนวคิดการ ประเมินแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ซึ่งอาศัยรากฐานจากวิธีการประเมินเชิงระบบ เพื่อ ประเมินประสิทธิผลขององค์การ 4 มิติ ประกอบด้วย มติการเงิน (Financial Perspective) มิติด้านลูก ค่าหรือผู้รับบริการ (Customer Perspective) มิติด้านกระบวนการภายใน (Internal Perspective) และ มิติด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ซึ่งแต่ละมิติจะมีตัวชี้วัดหลัก (Key Indicators) เพื่อใช้ในการประเมินในการปฏิบัติงานในแต่ละมิติได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ในระดับหนึ่ง ซึ่งในประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) ทศ พร ศิริสัมพันธ์, ( 2549, หน้า 272-281) ก็ได้มีการนำแนวคิดการประเมินแบบดุลยภาพของ Robert S. Kaplan and David P. Norton ไปใช้ในการประเมินผลกับทุกหน่วยงานราชการในภาพรวม โดย กำหนดมติการประเมิน เป็น 4 มิติ ที่ประกอบด้วย มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนางาน

### 3) แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic Constituencies Approach)

แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ มองว่า องค์การเป็นระบบสังคมระบบหนึ่ง ที่ ประกอบด้วยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งองค์การจะได้รับความ กอดคั้นและข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ในสภาพแวดล้อมตลอดเวลาโดยที่องค์การต้อง แสวงหาวิธีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก แนวคิดนี้มีลักษณะ คล้ายกับแนวคิดระบบ กล่าวคือ แนวคิดทั้งสองมุ่งพิจารณาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับ สิ่งแวดล้อม โดยที่แนวคิดระบบมีแนวโน้มจะพิจารณาสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อองค์การแทบทุกกลุ่ม ส่วนแนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์จะเลือกพิจารณาสิ่งแวดล้อมบางประการที่มีผลต่อการอยู่

รอดขององค์กรเท่านั้นภายใต้ฐานคติที่ว่าในจำนวนบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้จะมีเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่มีความสำคัญยิ่งต่อองค์กร

ดังนั้นนักวิชาการจึงถือหลักว่า องค์กรที่มีประสิทธิผลตามแนวคิดนี้ คือ องค์กรที่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์กร องค์กรจะต้องมีสายตาแหลมคม สามารถมองว่าบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ใดในสภาพแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อองค์กร และจะต้องสามารถชนะใจบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น โดยทำให้บุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญไม่ดำเนินการขัดขวางการทำงานขององค์กร องค์กรที่เอาตัวรอดอยู่ได้จะเป็นองค์กรที่กำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ในสภาพแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขององค์กร

#### 4) แนวคิดค่านิยมที่แข่งขันกัน (The Competing - values Approach)

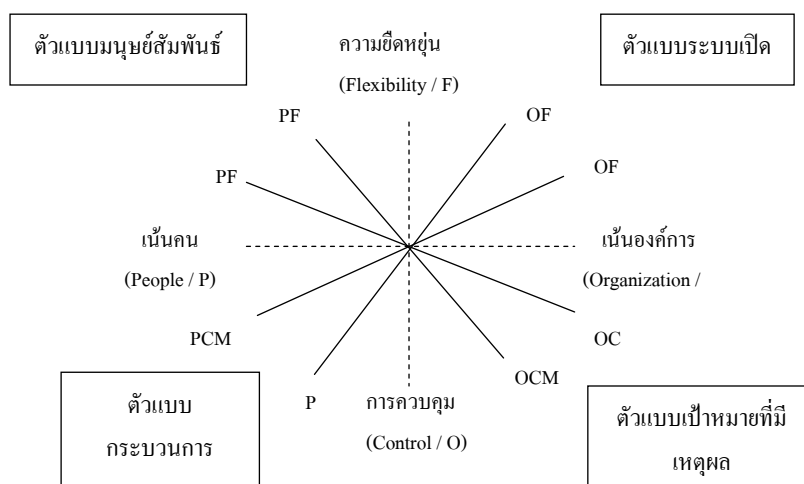
แนวคิดค่านิยมที่แข่งขันกัน (The Competing-values Approach) เป็นความพยายามของนักวิชาการที่จะบูรณาการมิติต่าง ๆ ของประสิทธิผลองค์กร โดยได้มีการระบุตัวแปรหลักแกนกลางและพิจารณาว่า ตัวแปรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร แนวทางของการประเมินตามแนวคิดนี้ คือ เกณฑ์ที่ผู้ประเมินให้คุณค่าและใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรขึ้นอยู่กับว่า ผู้ประเมินเป็นใครและเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มใด ฐานคติที่สำคัญของแนวคิดนี้คือ ไม่มีเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร

แนวคิดของ Robert E. Quinn and John Rohrbaugh (1983, pp.363-377) และ Stephen P. Robbins (1990, pp.68-76) เป็นนักทฤษฎีอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า ความหลากหลายของค่านิยมสามารถจัดการและผนึกรวมในเชิงบูรณาการได้ เพราะว่ามีองค์ประกอบร่วมบางประการที่คล้ายคลึงกัน องค์ประกอบร่วมนี้สามารถผสมผสานและจัดรวมเป็นกลุ่มค่านิยมกลุ่มค่านิยมแต่และกลุ่มก็จะกลายเป็นตัวแบบประสิทธิผลที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งสามารถจัดกลุ่มของค่านิยมที่มีการแข่งขันกันในองค์กรได้ 3 มิติ ได้แก่

มิติแรก คือ ความยืดหยุ่นและการควบคุม (Flexibility-control Dimension) เป็นมิติที่ทำให้ความสำคัญกับการกำหนดโครงสร้างขององค์กรเป็นอย่างมาก คือ ความยืดหยุ่นและการควบคุม

มิติที่สอง คือ คนและองค์กร (People-organization Dichotomy) เป็นกลุ่มค่านิยมของการจัดการภายในองค์กรที่เน้นการพัฒนาบุคลากร และการพัฒนาองค์กร

มิติที่สาม คือ วิถีทางและเป้าหมาย (Means-ends Dimension) เป็นกลุ่มค่านิยมที่มีความสัมพันธ์กับวิถีทางขององค์กร และเป้าหมายขององค์กร (Organization Ends)



**ภาพประกอบที่ 2** แสดงมิติชั่วคราวข้ามของค่านิยมของ Robert E. Quinn and John Rohrbaugh  
ที่มา : ปรับจาก Stephen P. Robbins, 1990, p.72

ซึ่งกลุ่มของค่านิยมต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถนำมาผสมผสานกลายเป็นแปดกลุ่มของค่านิยมที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรได้ โดยในแต่ละกลุ่มจะสะท้อนให้เห็นความแตกต่างกันของค่านิยม ซึ่งสามารถสร้างเป็นตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรได้ 4 ตัวแบบ ได้แก่

- 1) ตัวแบบมนุษย์สัมพันธ์ (Human-relations Model) ให้นิยามประสิทธิผลขององค์กรว่าคือ การมีความสามัคคี (ในฐานะวิธีการ) และการมีทักษะของผู้ปฏิบัติ (ในฐานะเป้าหมาย)
- 2) ตัวแบบเปิด (Open-system Model) ซึ่งนิยามประสิทธิผลว่า หมายถึง เป็นการยืดหยุ่น (ในฐานะวิธีการ) และความสามารถในการแสวงหาสะสมทรัพยากร (ในฐานะเป้าหมาย)
- 3) ตัวแบบเหตุผล-เป้าหมาย (Rational-goal Model) นิยามประสิทธิผลว่า หมายถึง การมีแผนและเป้าหมาย (ในฐานะวิธีการ) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง (ในฐานะเป้าหมาย)
- 4) ตัวแบบกระบวนการภายใน (Internal-process Model) นิยามประสิทธิผลว่า ในรูปของการจัดระบบข้อมูลข่าวสารทั้งในส่วนที่ได้มาและกระจายออกไป (ในฐานะวิธีการ) และความมีเสถียรภาพและการเชื่อฟังระเบียบคำสั่ง (ในฐานะเป้าหมาย)

#### 5) แนวคิดทรัพยากร (Resource –Based Approach)

แนวคิดนี้ เน้นการประเมินประสิทธิผลขององค์กร โดยดูจากการใช้ทรัพยากร (Input) โดยมีนักทฤษฎีที่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดนี้ได้แก่ Richard L. Daft (2001, p. 29) ได้กล่าวว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลในที่นี้คือ องค์กรที่ประสบผลสำเร็จในการสรรหาทรัพยากรที่มีคุณค่า และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์กร ได้แก่

1) อำนาจในการต่อรอง หมายถึง ความสามารถในการหาทรัพยากรที่ขาดแคลนและมีค่า จากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรเงิน วัตถุดิบ ทรัพยากรบุคคล ความรู้และเทคโนโลยี

2) ความสามารถของผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ในการประเมินถึงคุณค่าของทรัพยากรในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง

3) ความสามารถของผู้บริหารในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งหลาย ทั้งที่จับต้องได้ เช่น วัตถุดิบในการผลิต คน เงิน และที่จับต้องไม่ได้ เช่น ความรู้ และวัฒนธรรมองค์กร เพื่อให้ได้ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ

4) ความสามารถขององค์กร ในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การประเมินประสิทธิผลตามแนวคิดนี้มีประโยชน์อย่างมากในกรณีที่องค์กรไม่สามารถประเมินถึงผลงาน (Output) ขององค์กรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรและหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไร การประเมินถึงกระบวนการทำงานภายในและผลงานการดำเนินการไม่สามารถกำหนดออกมาเป็นตัวเลขได้อย่างชัดเจน การเลือกใช้ตัวแปรด้านงบประมาณที่ได้รับจึงเป็นทางเลือกที่สะดวกและเหมาะสม แม้แต่องค์กรในภาคธุรกิจส่วนใหญ่ยังเลือกใช้วิธีการประเมินนี้

#### 6) แนวคิดกระบวนการภายใน (Internal Process Approach)

ประสิทธิผลตามแนวคิดนี้ หมายถึง การที่องค์กรมีการจัดการภายในที่ดี และมีประสิทธิภาพและราบรื่น สมาชิกในองค์กรมีความสุขและพอใจกับองค์กร หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรสามารถประสานการทำงานซึ่งกันและกันได้อย่างดี ส่งเสริมให้ได้ผลผลิตสูง แนวคิดนี้ไม่ได้ใส่ใจกับสภาพแวดล้อมภายนอก แต่มุ่งให้ความสำคัญกับการทำงานภายในองค์กร และความสุขของสมาชิกเท่านั้น Richard L. Daft (2001, pp.29-30)

อย่างไรก็ตาม วิธีการวัดประสิทธิผลของแนวคิดนี้ มีข้อบัพพร่องที่ไม่ได้ประเมินตัวแปรสภาพแวดล้อมมาพิจารณาในการประเมิน ทำให้มองไม่เห็นภาพรวมของการประเมิน การมุ่งเน้นแต่เพียงกลไกการทำงานภายในและความราบรื่น สงบสุขของคนงานในองค์กรเป็นเรื่องของอัตวิสัย การประเมินอาจไม่ถูกต้อง ตัวแปรที่นำมาประเมินที่เกี่ยวข้องกับความสุข ความราบรื่นของการทำงานไม่สามารถประเมินออกมาเป็นตัวเลขได้

#### 7) แนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Approach)

แนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์กรนี้ เน้นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เสียกับทุกฝ่ายที่อยู่ในองค์กรและนอกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกิจการ ลูกจ้าง คนงาน ลูกค้า ผู้จัดการวัตถุดิบ ชุมชน หน่วยงานรัฐและผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งหลาย แต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาจะมีมุมมองในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรแตกต่างกันไป เนื่องจากมีความต้องการผลประโยชน์จากองค์กรที่ไม่เหมือนกัน ตามกระบวนการประเมินของแนวคิดนี้ องค์กร



จึงจำเป็นต้องทราบถึงความคิดเห็นของกลุ่มคนเหล่านี้ว่ามองเห็นองค์การที่มีประสิทธิผลจากแง่มุมใดบ้าง วิธีการที่ใช้คือ การสำรวจความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจผลการดำเนินงานขององค์การจากทุกกลุ่ม

### วิธีการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ ตามแนวคิดระบบแนวคิดระบบ (The System Approach) ซึ่งเป็นแนวคิดของ John P. Campbell (1977, pp.36-39) ใช้เป็นหลักในการวัดประสิทธิผลขององค์การ โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal-attainment Approach) เป็นแนวทางในการประเมินโดยมีการประยุกต์ในแนวคิดของผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic Constituencies Approach) และแนวคิดระบบ (The System Approach) มาร่วมในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งใช้ในการวัดประสิทธิผลในการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย

2. ผู้วิจัยใช้ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การจำนวน 3 ตัว ตามแนวคิดของ John P. Campbell (1977, pp.36-39) มาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

#### 1) ผลผลิต (Productivity)

นักวิชาการหลายท่านได้สนับสนุนแนวคิดในการใช้ผลผลิตเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ เช่น Philip B. Coulter (1979, p. 65) กล่าวว่า ผลผลิตเป็นตัวแปรสำคัญที่จะวัดประสิทธิผลในแง่ของการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Richard M. Steers ในปี 1977 Cited in Philip B. Coulter, (1979, pp. 66-67) โดยมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ผลผลิต” ไว้เช่น

Richard M. Steers (1977, pp. 40) ได้กล่าวไว้ว่า ผลผลิต (Productivity) หมายถึง ปริมาณ (Quantity) หรือความมากมาย (Volume) ของผลผลิตหรือบริการขององค์การ

John P. Campbell (1977, p. 36) ผลผลิตมักจะถูกจำกัดความว่า เป็นปริมาณหรือจำนวนของผลิตภัณฑ์หรือบริการหลักที่หน่วยงานสามารถผลิตออกมาได้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผลผลิต หมายถึงจำนวน/ปริมาณของการทำโครงการหรือกิจกรรมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

#### 2) ประสิทธิภาพ (Efficiency)

นักวิชาการหลายท่านที่สนับสนุนแนวคิดในการใช้ประสิทธิภาพเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ เช่น Daniel Katz and Robert L. Kahn (1978, p.226) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ คือ ส่วนประกอบที่สำคัญของประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Richard M. Steers (1977, pp.44-45) และ John P. Campbell (1977, pp.36-39) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ โดยมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” เช่น

John P. Campbell (1977, p.36) กล่าวว่า ีไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยในแง่มุมต่าง ๆ กับต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการปฏิบัติงานนั้น ๆ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2538, หน้า 15) กล่าวว่าไว้ว่า ความมีประสิทธิภาพ คือ การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ได้แก่ การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพวัดได้โดยปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่ามากแสดงว่า มีผลผลิตเพิ่มมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงองค์การนี้มีประสิทธิภาพ สัดส่วนตัวนี้สามารถทำให้ดีขึ้นโดยการปรับปรุงผลิตภาพ (Productivity) คือ การทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปัจจัยนำเข้าคงที่หรือโดยการประหยัด (Economizing) คือ รักษาระดับผลผลิตให้คงที่แต่ลดปัจจัยนำเข้าลง

ดังนั้นสรุปได้ว่า ในการวิจัยครั้งนี้ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความคุ้มค่า ความประหยัดทางด้านบุคลากรในระยะเวลา และจำนวนเงินที่เสียไปในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

### 3) คุณภาพ (Quality)

นักวิชาการหลายท่านที่ให้การสนับสนุนแนวคิดในการใช้คุณภาพเป็นตัวชี้วัด ประสิทธิภาพขององค์การ เช่น Florence A. Heffron (1989, p. 324) และ John P. Campbell (1977, pp. 36-39) เป็นต้น โดยมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “คุณภาพ” เช่น

Richard M. Steers (1977, p.40) กล่าวว่าไว้ว่า คุณภาพ หมายถึง คุณภาพในการให้บริการหลักหรือสินค้าที่จัดทำโดยองค์การ ซึ่งอาจใช้รูปแบบการดำเนินงานหลาย ๆ อย่างในการผลิตสินค้าหรือบริการในองค์การ

John P. Campbell (1977, pp.36-39) กล่าวว่าไว้ว่า คุณภาพ หมายถึง คุณภาพของสินค้าและบริการพื้นฐานจากผลผลิตโดยหน่วยงานนั้น เป็นผลมาจากรูปแบบการทำงานของส่วนงานหลายส่วนร่วมกัน ซึ่งรูปแบบการทำงานนี้ ก็จะถูกวางแผนมาโดยพิจารณาจากประเภทของผลผลิตหรือการให้บริการที่หน่วยงานนั้น ๆ ผลิตออกมา

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ในการวิจัยครั้งนี้ คุณภาพ หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด/ประโยชน์ และสร้างความพึงพอใจต่อคนส่วนรวมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาคุณภาพของการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร ทั้งหมด 4 ด้าน คือ การลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิด การนำกลับมาใช้ใหม่ (รีไซเคิล) การเปลี่ยนรูปขยะ (การทำปุ๋ย) และการฝังกลบ (TammemagiH., 1999, pp.1-7)

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

#### ความหมายของการบริหารจัดการ

มีนักวิชาการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ ไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 21-22) กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1. ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำในองค์กร

2. ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3. ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่างๆ สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

สมยศ นาวิการ (2536, หน้า 23) กล่าวไว้ว่า กระบวนการบริหารจัดการว่าเป็นกิจกรรมของการบริหารที่สำคัญ 4 อย่าง คือ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม รูปแบบของการบริหารดังกล่าวนี้ ได้รับการพัฒนาขึ้นเมื่อประมาณปลายศตวรรษที่สิบเก้า

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2543, หน้า 3) กล่าวไว้ว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย โดยการบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายไปลงมือปฏิบัติ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชน อย่างไรก็ตามในตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่ทั้ง 2 คำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกันสามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

สรุปความหมายไว้ว่า การบริหาร (Administration) หรือการจัดการ (Management) ก็คือ การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรอันเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่องค์กร ได้ตั้งเป้าหมายไว้

วิเชียร วิทยาอุดม (2554, หน้า 1) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการเป็นกระบวนการในการจัดระเบียบการใช้ทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่ในองค์กร โดยใช้ระบบการจัดการที่เหมาะสมใช้ระเบียบปฏิบัติที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ได้ตั้งไว้

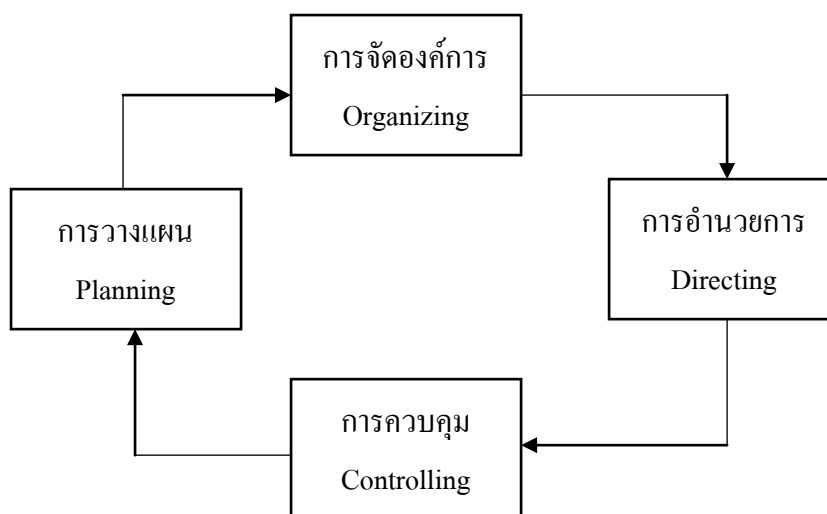
ภาพร (ศิริอร) ชันธหัตถ์ (2549, หน้า 2) ได้สรุปว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการบริหาร (Administration) ใช้ได้ทั้งการบริหารกิจการของรัฐบาล และการบริหารกิจการของเอกชนส่วนการจัดการ (Management) ใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแต่มุ่งใช้เฉพาะภาคธุรกิจเท่านั้น

สุรพันธ์ ฉันทแดนสุวรรณ (2550, หน้า 9) สรุปว่า การบริหารจัดการ เป็นกระบวนการออกแบบและบูรณาการสภาพแวดล้อม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพผู้บริหารองค์กร

จึงจำเป็นต้องบริหารองค์การโดยรวมรวมเอากลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การนำไปสู่การปฏิบัติ โดยตระหนักถึงบทบาทวัตถุประสงค์ แนวคิด และหน้าที่ในการบริหารจัดการ ตลอดจนลักษณะของนักบริหารจัดการในแต่ละระดับประกอบกับการบริหารทรัพยากรภายในองค์การ ด้วยการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

ชนงกรณ์ กุณฑลบุตร (2556, หน้า 4-5) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการจัดการประกอบด้วยหน้าที่ทางการจัดการ (Managerial Function) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์กร (Organizing)
3. การสั่งการ (Leading) และ
4. การควบคุม (Controlling)



**ภาพประกอบที่ 3** กระบวนการจัดการองค์การ

ที่มา: ชนงกรณ์ กุณฑลบุตร 2556, หน้า 4

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารจัดการ คือ กระบวนการออกแบบในการใช้ทรัพยากรที่อยู่ในองค์การทั้งหมดของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่องค์การได้ตั้งเป้าหมายไว้

#### กระบวนการบริหารจัดการ

กระบวนการบริหารจัดการของ Luther Gulick and Lyndall Urwick (1937) ที่ปรับปรุงมาจากกระบวนการจัดการของ อองรี ฟาโยล (Henri Fayol) เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการโดยมีหลัก 7 ประการ เรียกว่า “POSDCORB” ดังต่อไปนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนหรือการกำหนดการไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไรในการบริหารงานใด ๆ ก็ตามผู้บริหารจะต้องรู้จักวางแผน เพราะการวางแผนเป็นหลักการสำคัญมูลฐานของกระบวนการบริหาร ผู้บริหารจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า แผนงานเป็นหลักและเป็นรากฐานของการปฏิบัติงานทั้งปวง ถ้าปราศจากแผนงานแล้วเป็นการยากที่ผู้บริหารจะทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น การวางแผนในการบริหารนั้นอาจจัดเป็นแผนระยะสั้น หรือแผนระยะยาวก็ได้รูปแบบของแผนงานควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวปฏิบัติและมาตรฐานของงานในการวางแผนนั้นผู้บริหารจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร ใช้งบประมาณเท่าไร มอบหมายให้ใครทำ และจะกระทำเมื่อไร นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ดินฟ้าอากาศ ระบบของสังคม พฤติกรรมของบุคคล ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันเป็นที่ยึดถือของบุคคลในกลุ่มนั้น ๆ ด้วย

2. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การจัดองค์กรหรือหน่วยงาน โดยการจัดแบ่งงานขององค์กรหรือของหน่วยงานเป็นหน่วยงานย่อย พร้อมทั้งวัตถุประสงค์กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงาน ตลอดจนกำหนดงานควบคุมและบังคับบัญชาในลักษณะหน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยงานช่วย พร้อมทั้งกำหนด ช่วงการบังคับบัญชาไว้ด้วย ซึ่งตามปกติช่วงการบังคับบัญชาจะอยู่ระหว่าง 3-15 หน่วยงาน การจัดองค์กรเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะถ้ามีการจัดการที่ดีจะช่วยให้เกิดความราบรื่นในองค์กรนั้น ในการจัดองค์กรอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์กร เพื่อให้เกิดการสื่อสารความเข้าใจในองค์กรเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา และการติดต่อ

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การดำเนินการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาสู่หน่วยงาน มีการปฐมนิเทศและมอบหมายงานให้ทั้งบุคลากรใหม่ และบุคลากรเก่า มีการพิจารณาเรื่องความดีความชอบและสวัสดิการ เนื่องจากคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของกระบวนการบริหาร ผู้บริหารพึงเอาใจใส่ชีวิตความเป็นอยู่ และความสุภาพของผู้ร่วมงาน ดูแลผู้ร่วมงานของหน่วยงานให้อยู่ในสภาพที่จะปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ มีการมอบหมายงานใหม่เหมาะสมกับบุคคล และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร่วมงานโดยเสมอภาคกัน ในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมีใช้อยู่ 2 ระบบ คือ

1) ระบบคุณธรรม (Merit system) เป็นระบบบริหารงานบุคคลมี 4 ประการ คือ

- (1) หลักความเสมอภาค เช่น ใช้สิทธิสมัครสอบได้ทุกคน
- (2) หลักความสามารถ เช่น ให้ผู้สอบได้คะแนนสูงกว่าได้รับการบรรจุก่อน
- (3) หลักความมั่นคง เช่น ให้ผู้ร่วมงานได้รับความคุ้มครองเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่
- (4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง เช่น ห้ามข้าราชการฝักใฝ่ทางการเมือง

2) ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) เป็นระบบบริหารงานบุคคลที่ตรงข้ามกับระบบคุณธรรมส่วนใหญ่จะใช้ระบบเครือญาติ หรือระบบพวกพ้อง

4. การอำนวยการหรือการสั่งการ (Directing) เป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหารและเป็นบทบาทที่สำคัญของนักบริหาร เพราะการสั่งการและคำสั่งของผู้บริหารจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมขององค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งอาจจะเป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ได้ การสั่งการเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดให้ผู้ร่วมงานในการปฏิบัติงาน หรือดำเนินการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นการตัดสินใจในการเลือกทางเดินขององค์กรก็ได้ ในการสั่งการนั้นผู้บริหารอาจสั่งการได้ 2 วิธี คือ การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร และการสั่งการด้วยวาจา ในการสั่งการนั้นมีข้อที่ควรคำนึงถึง คือ

- 1) การสั่งการนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรเพียงใด
- 2) ผู้บริหารมีข้อมูล ผลการวิจัยและความคิดของนักวิชาการประกอบการตัดสินใจ
- 3) คำนึงถึงความสามารถของผู้รับคำสั่งด้วยหรือยัง
- 4) ปัจจัยเกื้อกูลและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน
- 5) เป็นคำสั่งที่ชัดเจน และเกิดความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้สั่งและผู้รับคำสั่งหรือไม่

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร การประสานงานเป็นขั้นหนึ่งของกระบวนการบริหาร ซึ่งผู้บริหารต้องใช้เทคนิคในการส่งเสริม ชักจูง ตักเตือน และช่วยเหลือให้ทุกหน่วยงานขององค์กร หน้าที่ขององค์กรเป็นจุดมุ่งหมายปลายทาง วัตถุประสงค์ กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามกำหนดเวลาและสถานที่ตลอดจนผู้รับผิดชอบ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ว่าในเวลาใด ใครทำอะไร ที่ไหน และทำอย่างไร เป็นการสะดวก ทุกฝ่ายในการติดต่อประสานงานเกี่ยวกับกระบวนการของการผลิตและผลผลิตต่อไป

#### 1) วิธีการประสานงานภายในองค์กร

(1) จัดแผนผังแสดงสายงาน และกำหนดหน้าที่ของหน่วยงาน และตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการปฏิบัติงานก้าวถ่าง และซ้ำซ้อนกัน เมื่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ งานขององค์กรย่อมสอดคล้องกัน

(2) จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน และเข้าใจซึ่งกันและกัน

(3) จัดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ หรือกำหนดแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นคณะกรรมการประจำ และ/หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจก็ได้

(4) การใช้วิธีการงบประมาณ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละโครงการ ประสานงานกัน และบรรลุเป้าหมายอย่างมีเอกภาพ

(5) การติดตามผล เพื่อเป็นการติดตามผลงาน ความก้าวหน้าของงาน และหาทางแก้ไขข้อบกพร่อง และปัญหาต่าง ๆ

(6) การใช้วิธีติดต่อแบบ เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในสายงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ และการใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เพื่อช่วยให้ประสานงานเป็นไปด้วยดี

(7) การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อเฉพาะ โดยการเลือกใช้นักที่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ประสานงานโดยเฉพาะ เช่น มีบุคลิกภาพดี มีความสุภาพอ่อนโยน และพูดจาน่าฟัง

(8) จัดให้มีงานชุมนุมระหว่างสมาชิกในองค์กร โดยมีการจัดงานเลี้ยงสังสรรค์ ประชุม สัมมนาเพื่อพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสานงานกันทางอ้อมด้วย

## 2) วิธีประสานงานระหว่างองค์กร

(1) การกำหนดสิทธิและหน้าที่ขององค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ขององค์กร จึงควรกำหนดสิทธิและหน้าที่ขององค์กรให้ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และการขัดแย้งกัน

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการผสม เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจ จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(3) การใช้งบประมาณ เพื่อให้องค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติงานตามโครงการ และงานที่รับผิดชอบตลอดจนเพื่อป้องกันการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติ และการประชาสัมพันธ์ขององค์กรในการบริหารนั้นผู้บริหารจะต้องดำเนินการตามกระบวนการบริหาร เริ่มจากการวางแผนการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การสั่งการ การประสานงาน ต่อจากนั้นก็เป็นที่ของผู้บริหารที่จะต้องติดตามผลว่าสิ่งที่ได้สั่งการหรือมอบหมายให้แก่ผู้ร่วมงานนั้น ผลการปฏิบัติงาน รุดหน้าหรือไม่เพียงใด มีอุปสรรคและข้อขัดข้องประการใด ผลการปฏิบัติงานสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กร และประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานด้วย และจะได้เป็นข้อมูลในการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชา และประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

7. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การบริหารงบประมาณ ในการบริหารงานผู้บริหาร มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ มีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ได้แก่ การจัดทำงบประมาณซึ่งเป็นการวางแผนล่วงหน้าในการขอเงิน เพื่อจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือค่าใช้จ่าย และขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การดำเนินการใช้เงินเพื่อจัดซื้อหรือจัดจ้างตามงบประมาณที่ได้รับ

ดังนั้นการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงสรุปได้ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร แต่ละแนวคิดต่าง ๆ ของ Luther Gulick and

Lyndall Urwick (1937) ที่เรียกว่า “POSDCORB” ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1. การวางแผน (Planning) 2. การจัดองค์การ (Organizing) 3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) 4. การอำนวยการ หรือการสั่งการ (Directing) 5. การประสานงาน (Coordinating) 6. การรายงาน (Reporting) และ 7. งบประมาณ (Budgeting)

แนวคิดของ Henri Fayol (1923) กล่าวว่า กิจกรรมของการบริหาร คือ สิ่งที่สำคัญที่สุดและเป็นสิ่งที่ควรให้ความสนใจมากที่สุดและในการบริหาร ประกอบด้วย องค์ประกอบ 5 อย่างคือ (POCCC) ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การออกคำสั่ง การประสานงาน และการควบคุม

1. การวางแผน (Planning) เป็นแบบฝึกหัดในการตรวจสอบอนาคตและเขียนแผนปฏิบัติขึ้น เขายังระบุว่าความสามัคคี ความต่อเนื่อง ความยืดหยุ่น และความเที่ยงตรงเป็นลักษณะกว้าง ๆ ของแผนปฏิบัติการที่ดี

2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การสร้างโครงสร้าง (มนุษย์และวัสดุอุปกรณ์) เพื่อให้ภารกิจสำเร็จลุล่วง นอกจากนี้ Henri Fayol ยังระบุว่า ผู้จัดระเบียบองค์การหรือผู้จัดการมีหน้าที่ทางการจัดการ 16 หน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติ

- ประกันว่าแผนได้เตรียมโดยได้รับการวินิจฉัยเป็นอย่างดีแล้วได้นำออกปฏิบัติด้วยความเคร่งครัด

- เห็นว่าการจัดระเบียบคนและวัสดุอุปกรณ์สอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย ทรัพยากร และข้อกำหนดขององค์การ

- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำที่มีความสามารถและกระตือรือร้น

- ทำกิจกรรมให้เข้ากันได้ดีและประสานการทำงาน

- กำหนดการตัดสินใจที่ชัดเจนและถี่ถ้วน

- เตรียมการเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ แต่ละแผนกต้องนำโดยคนที่มีความสามารถและกระตือรือร้น พนักงานแต่ละคนต้องอยู่ในที่ ๆ เขาสามารถให้บริการได้สูงสุด

- กำหนดหน้าที่อย่างชัดเจน

- ส่งเสริมให้เกิดความริเริ่มและความรับผิดชอบ

- ให้ผลตอบแทนที่ยุติธรรมและเหมาะสมกับบริการที่ให้

- ใช้บทลงโทษเพื่อป้องกันความผิดพลาด

- ดูแลรักษาวินัย

- ประกันว่าผลประโยชน์ของบุคคลสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไป

- ให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อเอกภาพของการบังคับบัญชา

- ดูแลทั้งวัสดุอุปกรณ์และความเป็นระเบียบของคน

- ควบคุมทุกอย่างได้



- ต่อต้านการใช้กฎที่มากเกินไป ระเบียบที่เคร่งครัด และการควบคุมด้วยเอกสาร

3. การออกคำสั่ง (Commanding) หมายถึง การดำรงไว้ซึ่งกิจกรรมในหมู่บุคลากรขององค์การ Henri Fayol กล่าวว่า ผู้จัดการที่ต้องออกคำสั่งควรจะ

- มีความรู้ในตัวบุคคลของเขาอย่างละเอียดสมบูรณ์
- กำจัดความไร้ความสามารถ
- เป็นตัวอย่างที่ดี
- ตรวจสอบองค์การระยะ ๆ โดยการใช้แผนภูมิองค์การ
- ประชุมผู้ช่วยโดยเน้นไปยังการทำงาน

องค์ประกอบของมนุษย์มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง Henri Fayol ได้เสนอแนะความสามารถ 6 ชนิดที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการต้องมี ซึ่งได้แก่

- คุณสมบัติทางกาย ได้แก่ สุขภาพ พลัง และท่าทาง
- คุณสมบัติสติปัญญา ได้แก่ ความสามารถในการเรียนรู้และเข้าใจ วิจรรณญาณ พลังและการปรับตัว

- คุณสมบัติทางคุณธรรม ได้แก่ พลังงาน ความคิดริเริ่ม ความเต็มใจในการรับหน้าที่การมีไหวพริบที่ดี

- การศึกษาทั่วไป ได้แก่ การมีความคุ้นเคยกับเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับงานที่ทำอยู่
- ความรู้พิเศษ ได้แก่ เทคนิค การค้า การเงิน การจัดการ เป็นต้น
- ประสบการณ์ ความรู้ที่ได้จากการทำงานที่ถูกต้อง

4. การประสานงาน (Coordinating) คือ การทำงานร่วมกัน การทำให้กิจกรรมและการทำงานเข้ากันด้วยดี Fayol เสนอแนะให้มีการประชุมหัวหน้าแผนกประจำสัปดาห์เพื่อปรับปรุงการประสานงาน

5. การควบคุม (Controlling) คือ การตรวจสอบดูว่า ทุกสิ่งเกิดขึ้นสอดคล้องกับแผนกที่นำมาใช้คำสั่งที่ออกและหลักการที่ตั้งขึ้นหรือไม่

#### บทบาทและหน้าที่ของการบริหารจัดการ

##### 1) บทบาทการจัดการ (Managerial Roles)

บทบาทที่เกิดขึ้นจากผู้จัดการหลาย ๆ แห่ง ทำให้ Henry Mintzberg มีแนวคิดโดยแยกบทบาทการจัดการได้เป็น 10 บทบาท โดยสามารถแยกออกเป็นกลุ่มได้ 3 กลุ่ม คือ บทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Roles) บทบาทด้านข้อมูลและการสื่อสาร (Informational Roles) และบทบาทด้านการตัดสินใจ (อนิวัช แก้วจางงค์, 2552, หน้า 36-41) สามารถอธิบายบทบาทแต่ละด้านได้ดังนี้

(1) บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Roles) เป็นการดำเนินบทบาทเพื่อช่วยให้องค์กรดำเนินไปอย่างราบรื่น ประกอบด้วย

การเป็นหัวหน้า (Figurehead) ขององค์การสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การและผู้ที่บังคับบัญชา จึงทำให้ผู้บริหารเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ขององค์การนั้น ๆ เช่น พิธีลงนามขององค์การ

การเป็นผู้นำ (Leader) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้บังคับบัญชา เพื่อสร้างความมั่นใจและกระตุ้นการทำงาน โดยมีภารกิจมอบหมายให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้บังคับบัญชา องค์การจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นสำคัญ

การเป็นตัวแทน (Liaison) ขององค์การ ในการปฏิบัติภารกิจทั้งภายในและภายนอกองค์การ

(2) บทบาทด้านข้อมูลและการสื่อสาร (Informational Roles) การได้รับข้อมูลและการติดต่อสื่อสารมีความสำคัญต่อการทำงานของผู้บริหาร ผู้บริหารต้องการข้อมูลในการตัดสินใจที่เหมาะสมต่อองค์การ และเมื่อผู้บริหารได้รับข้อมูลก็ต้องถ่ายทอดข้อมูลหรือคำสั่งที่ถูกต้องชัดเจนแก่บุคลากรภายในองค์การ นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องแสดงบทบาทในการติดต่อสื่อสารและประสานงานกับทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ เพื่อสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายขององค์การ ประกอบด้วย

การติดตาม (Monitor) เพื่อให้ได้ข้อมูลมาใช้ในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์การอย่างเหมาะสม รวมถึงการตรวจสอบและเฝ้าระวังการเสนอข้อมูลจากสื่อต่าง ๆ

การเผยแพร่ข้อมูล (Disseminator) ผู้บริหารจะต้องเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญแก่ผู้บังคับบัญชา โดยผู้บริหารจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของข้อมูลที่จะเผยแพร่ว่าจะเป็นที่ประโยชน์ต่อองค์การ

การโฆษก (Spokesperson) ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวแทนในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การแก่บุคคลภายนอกในโอกาสต่าง ๆ โดยผู้ที่เป็นตัวแทนนี้จะต้องมีศิลปะในการติดต่อสื่อสาร

(3) บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional Roles) เป็นบทบาทที่ผู้บริหารใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานเพื่อการตัดสินใจในสิ่งที่ดีที่สุดในองค์การ ประกอบด้วย

ผู้แก้ไขปัญหา (Disturbance Handler) ไม่มีองค์การใดที่จะมีความราบรื่นตลอดเวลา และปัญหาจะเกิดขึ้นไม่เลือกที่และเวลา จึงทำให้ผู้บริหารจะต้องมีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยการคิดวิเคราะห์หาทางแก้ไขปัญหาเป็นลำดับมีเหตุผล และรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงานเพื่อประกอบการตัดสินใจ

ผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource Allocator) เนื่องจากทรัพยากรขององค์การมีจำกัด ดังนั้นผู้บริหารจะต้องจัดสรรทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงาน ได้แก่ บุคลากร วัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีอย่างเหมาะสมเพียงพอ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการใช้งาน

ผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) ผู้บริหารจะต้องติดต่อประสานงานทั้งกับภายในองค์กรและภายนอกองค์กร เพื่อให้ห้องการค้าดำเนินไปอย่างสงบเรียบร้อย ผู้บริหารจึงต้องมีการเจรจาต่อรองกับทุกฝ่ายอย่างประนีประนอม เพื่อให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมแก่องค์กร

## 2) ความรับผิดชอบของผู้บริหาร ดังนี้

(1) เสริมสร้างทัศนคติและการทำงานของพนักงาน

(2) รับผิดชอบต่อผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป คือ การรับเอานโยบายของผู้บริหารระดับสูงไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นที่น่าพอใจ และนำเอาแนวนโยบายของผู้บริหารระดับสูงมาถ่ายทอดยังพนักงาน

(3) รับผิดชอบต่อพฤติกรรมของกลุ่มพนักงาน

(4) รับผิดชอบต่อทัศนคติและค่านิยมส่วนบุคคลคือการเสริมสร้างให้พนักงานแต่ละคนมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานสร้างพฤติกรรมที่ดีและมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร

3) ผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership) (เนตร์พัฒนา ยาวีราช, 2553, หน้า 197) หมายถึง ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) มีสำนึกของความเร่งด่วนในการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยทำตัวเองให้สอดคล้องกับทุกคนในองค์กร นำวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างสมคูล ซึ่งผู้นำในหน่วยงานรัฐก็สำหรับการให้บริการที่ดีแก่สาธารณชน ซึ่งมีหลัก 5 ประการ ดังนี้

(1) ผู้นำในการทำงานที่ท้าทายสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ และส่งเสริมให้ผู้อื่นมีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ที่ท้าทาย

(2) มีแรงบันดาลใจและกระตือรือร้น โดยการทำให้เกิดวิสัยทัศน์ร่วมกันกับผู้อื่น

(3) ทำตนเป็นต้นแบบและตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่น

(4) นำมาซึ่งการบรรลุความสำเร็จสูงสุดในการทำงานจากจิตวิญญาณอย่างแท้จริง

4) ผู้นำเชิงปฏิรูป คือ ผู้นำที่สามารถแปลงวิสัยทัศน์ให้เป็นความจริงได้ นำไปสู่การปฏิบัติได้ สามารถทำให้บุคคลสนใจและยินดีปฏิบัติตาม ซึ่งคุณสมบัติของผู้นำเชิงปฏิรูป มีดังนี้

(1) เป็นแบบอย่างที่ดี (Idealized Influence) การที่ผู้นำประพฤติตนเป็นแบบ

(2) สร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) มีความสามารถในการจูงใจ

(3) ส่งเสริมความรู้ (Intellectual Stimulation) ส่งเสริมให้พนักงานมีความคิดริเริ่มปลูกเร้าให้พนักงานรับรู้ถึงปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหาได้อย่างมีคุณภาพสูง

(4) ให้ความสำคัญกับพนักงาน (Individualized Consideration) การให้พนักงานมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น จะต้องให้ความสำคัญกับพนักงานมากขึ้น ต้องมีการสื่อสารแบบเปิดเผยและมีการพัฒนาศักยภาพของพนักงาน ดังนั้นผู้นำจะต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีการเรียนรู้จากความผิดพลาด เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดซ้ำ

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการ

ทรัพยากรหรือปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร มีส่วนเกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการที่นักบริหารต้องให้ความสนใจ ประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้ (อนิวัช แก้วจันทร์, 2552, หน้า 43-44) และ(สุรพันธ์ ฉันทแดนสุวรรณ, 2550, หน้า 17-18)

1) คนหรือแรงงาน (Man) เป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญและเป็นกำลังหลักในการดำเนินงานขององค์กร การทำงานของบุคคลที่รวมตัวในองค์กรเดียวกันย่อมจะต้องเดินทางไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน เพราะคนมีชีวิตจิตใจ มีอารมณ์ความรู้สึก ดังนั้นองค์กรใดให้ความสนใจและสามารถจัดกิจกรรมเกี่ยวกับคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) เงินทุน (Money) มีความสำคัญในการดำเนินงาน เป็นปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินต่อไปได้ ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงแหล่งเงินทุนและการสำรองเงินทุนให้พอเพียงต่อการดำเนิน โดยสามารถนำเงินทุนมาใช้ได้อย่างทันที่ว่างที่ และประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานอย่างแท้จริง

3) เครื่องจักร (Machine) เป็นเครื่องมือในการแปรสภาพวัตถุดิบให้กลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่ต้องการ เครื่องจักรอาจจัดหาโดยการจัดซื้อหรือเช่าซื้อ การใช้เครื่องจักรที่มีคุณภาพ ศักยภาพที่ดี และทันสมัยจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิต เอื้ออำนวยต่อการทำงาน และพาองค์กรไปสู่ผลสำเร็จได้ องค์กรที่สามารถจัดหาบุคคลที่เหมาะสมสามารถใช้เครื่องจักรได้เป็นอย่างดี มีผลต่อการดำเนินการทั้งในปัจจุบันและอนาคต

4) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) เป็นปัจจัยสนับสนุนช่วยเอื้ออำนวยและก่อให้เกิดความสะดวกในการทำงาน วัสดุอุปกรณ์ยังหมายถึงรวมถึงวัตถุดิบที่จำเป็นต้องใช้ในกระบวนการผลิตและอุปกรณ์ที่เอื้อประโยชน์ในกระบวนการผลิต จำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่ดีและมีต้นทุนที่ต่ำ เพราะมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต องค์กรจะต้องจัดหาและสำรองไว้ให้เพียงพอต่อความต้องการในการดำเนินการทั้งในปัจจุบันและอนาคต

5) การตัดสินใจ (Decision Making) การตัดสินใจเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งและเป็นความสามารถส่วนตัวของผู้บริหาร ผู้บริหารในทุกระดับจะต้องทำการตัดสินใจอยู่เสมอ การตัดสินใจของผู้บริหารระดับหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้บริหารระดับอื่น ๆ การตัดสินใจแต่ละเรื่องจึงต้องมีศิลปะและเป็นการวัดความสามารถของผู้บริหาร

6) การติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นสิ่งที่ช่วยเชื่อมโยงประสานกันระหว่างสมาชิกในองค์กร เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกช่องทางในการกระจายข้อมูล ไปยังกลุ่มเป้าหมาย ผู้บริหารจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น โดยการแสดงความคิดเห็น การทำความเข้าใจ และการฝากสาร ไปยังผู้อื่น หากผู้รับข้อมูลผิดอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานและองค์กร ผู้บริหารจึงต้องจัดอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารเพื่อให้การจัดการบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

7) การจูงใจ (Motivation) เป็นการใช้ศิลปะและความสามารถของผู้บริหารกระตุ้นให้ผู้อื่นทำงานด้วยความเต็มใจ การจูงใจเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนจากการทำงาน สามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การจูงใจภายในและการจูงใจภายนอก การจูงใจทั้ง 2 ลักษณะจะต้องทำให้เห็นจุดหมายปลายทางและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร องค์กรจะใช้การจูงใจในรูปของตัวเงิน การจูงใจไม่ใช่ตัวเงิน และการจูงใจในด้านความสัมพันธ์ เป็นต้น

8) การประสานงาน (Coordination) เป็นการติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจุดประสงค์ในการดำเนินงานให้เป็นผลสำเร็จในการจัดการ จะเกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ประสานงานตลอดเวลาโดยการสื่อสารกับหน่วยงานทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร การประสานงานจะสำเร็จลุล่วงได้ต้องอาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการในองค์กร ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญหรือทางทรัพยากรในการดำเนินงานให้มุ่งสู่ความสำเร็จในอนาคตตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ได้แก่ คนหรือแรงงาน เงินทุน เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ การตัดสินใจ การติดต่อสื่อสาร การจูงใจและการประสานงาน

### หลักการบริหารจัดการที่ใช้ในการวิจัย

#### 1. การวางแผน (Planning)

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การวางแผน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

Stephen P. Robbins (1980) ได้ให้ความหมายในการวางแผนไว้ว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายหรือกำหนดวัตถุประสงค์หรือการสร้างยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รวมถึงการสร้างแผนงานต่าง ๆ

Richard L. Daft (2001) ได้ให้ความหมายในการวางแผนไว้ว่า การวางแผน หมายถึง เป็นภารกิจทางการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายในอนาคตในการตัดสินใจขององค์กรว่าจะต้องทำอะไร ใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น

Judith R. Gordon and Associates (1990) ได้ให้ความหมายในการวางแผนไว้ว่า การวางแผนหมายถึง ขั้นตอนการกำหนดและการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือทำให้เป้าหมายเป็นจริง

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 136) ได้กล่าวไว้ว่า การวางแผน หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรและจำแนกหนทางเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในกระบวนการซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายสำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรในอนาคต รวมทั้งการตัดสินใจในงานและการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ตามความต้องการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในที่สุด

วิเชียร วิทยาอุดม (2551, หน้า 1-5) ได้กล่าวไว้ว่า การวางแผนเป็นการอธิบายที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายขององค์กรในการกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งหมดให้บรรลุเป้าหมายและเป็นการพัฒนาที่เป็นระบบครอบคลุมเนื้อหาต่าง ๆ อย่างกว้างขวางโดยรวมแผนการทั้งหมดให้เป็นหน่วยเดียวกัน และมีการประสานงานกันทั้งองค์กร ในการวางแผนจึงเป็นกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติก่อน

อื่น และเป็นอันดับแรกของการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการกำหนดเป้าหมายหลัก และแนวทางการปฏิบัติสำหรับอนาคตให้กับองค์กร

สมคิด บางโม (2556, หน้า 76) ได้กล่าวไว้ว่า การวางแผนหมายถึง การวางแผนในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้าโดยการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ และเลือกแนวทางปฏิบัติที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การวางแผนหมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานขององค์กรในอนาคตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนด

### ความสำคัญของการวางแผน

เนตร์พัฒนา ยาวีราข (2553, หน้า 81) ได้กำหนดขั้นตอนในการวางแผน (Steps in the Planing Process) ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ 6 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (State Organizational Objectives) คือการค้นหาทางเลือกหลาย ๆ ทางที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

2. การค้นหาทางเลือก (List Alrtmative Ways of Reaching Objectives) คือการค้นหาทางเลือกหลาย ๆ ทางที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

3. การวิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทาง (Develop Premises on Which to Base each Alternative) คือการศึกษาความเป็นไปได้ของแต่ละทางเลือก การศึกษาข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

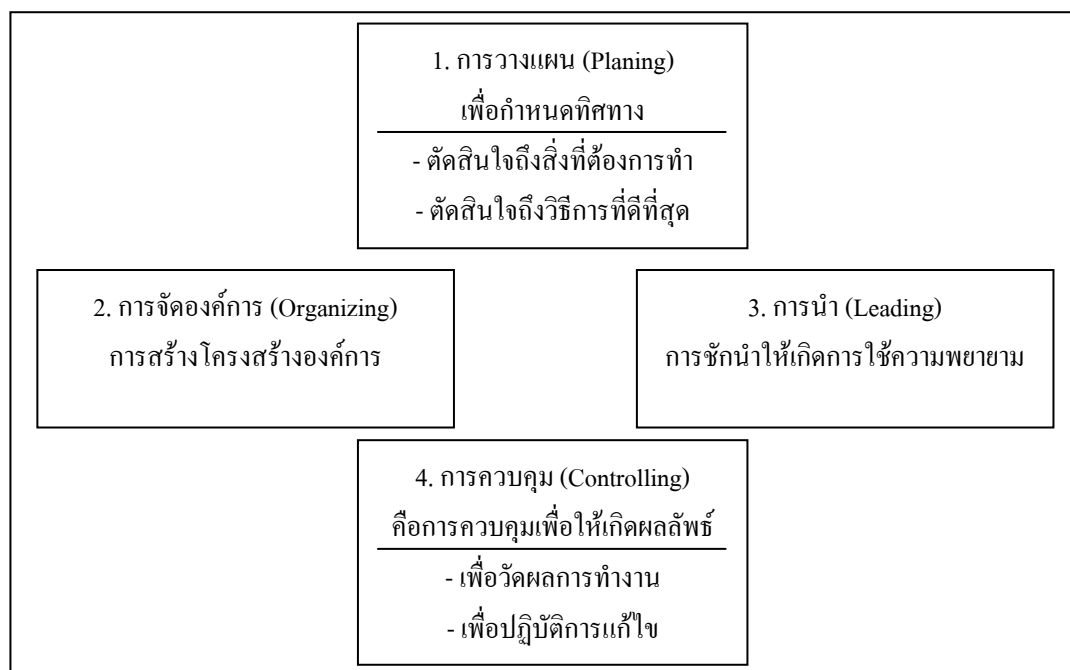
4. การเลือกทางเลือก (Choose the Base Alternative for Reaching Objectives) คือการเลือกทางเลือกที่มีความเหมาะสมที่สุดมีเหตุมีผลและสามารถนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลได้

5. พัฒนากลยุทธ์ของทางเลือก (Develop Plans to Pursue the Chosen Altenative) คือการพัฒนากลยุทธ์ต่าง ๆ ในการวางแผน เช่นกลยุทธ์และเทคนิควิธีในการนำเอาแผนไปปฏิบัติในระยะสั้นและระยะยาวได้

6. การนำแผนไปปฏิบัติ (Put the Plans into Action) การนำแผนไปปฏิบัติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 137) ได้กล่าวไว้ว่า ความสำคัญในการวางแผน (Importance of Planning) ไว้ว่า การวางแผนเป็นการกำหนดทิศทางวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ตัดสินใจว่าองค์กรต้องการดำเนินงานไปในทิศทางใด 2) เพื่อตัดสินใจว่าทำอะไรจึงจะดีที่สุดเมื่อมีการวางแผนเสร็จเรียบร้อยแล้วแผนจะสร้างรากฐานที่แข็งแรงให้กับหน้าที่อื่น ๆ ของกระบวนการจัดการ ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร (Organizing) ก็จะหน้าที่จัดการและจัดสรรทรัพยากรขององค์กรให้เหมาะสมกับงานต่าง ๆ อย่างสัมฤทธิ์ผล ด้านการนำ (Leading) ก็จะทำให้เกิดการแนะแนวทางในการใช้ทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงส่วนด้านการควบคุม (Controlling) การวางแผนที่ดีจะทำให้เกิดการตรวจตราและแก้ไขได้อย่างถูกต้องตามความจำเป็น

ซึ่งการวางแผน (Planning) ถือเป็นศูนย์กลางของกระบวนการจัดการ มีความสำคัญและมีผลต่อส่วนอื่น ๆ ของกระบวนการจัดการ



ภาพประกอบที่ 4 แสดงถึงบทบาทของการวางแผนและการควบคุมในการบริหาร

ที่มา: รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 137

#### หลักการพื้นฐานในการวางแผน

คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า 7) ให้รายละเอียดว่า การวางแผนประกอบหลักการพื้นฐาน 4 ประการ คือ

1) การวางแผนจะต้องสนับสนุนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การในการวางแผนผู้วางแผนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญว่าเป้าหมายของแผนทุกแผนที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเกื้อหนุนและอำนวยความสะดวกให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การสัมฤทธิ์ผล

2) การวางแผนเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการจัดการ ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน การจัดการ การบริหารงานบุคคล การสั่งการ การควบคุม การวางแผนเป็นงานเริ่มต้นก่อนขั้นตอนอื่นทั้งนี้เพราะการวางแผนจะเป็นตัวสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความสอดคล้อง

3) การวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับ ที่จะต้องทำแล้วแต่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เพราะผู้บริหารทุกระดับ ที่แตกต่างกัน ต่างก็มีความรับผิดชอบในหน้าที่ตนกระอยู่ให้ประสบความสำเร็จ

4) ประสิทธิภาพของแผนงาน ในการวางแผนผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการลงทุนอย่างประหยัดและคุ้มค่า

### ประเภทของการวางแผน

คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า8) ได้แบ่งประเภทของการวางแผน ได้ดังนี้

#### 1. จำแนกตามระดับการจัดการ

1.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ ฝ่ายบริหารระดับสูง เป็นการวางแผนในลักษณะการพิจารณาภาพรวมทั้งหมด ด้วยการกำหนด วัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ และขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถวัตถุประสงค์ตามกำลัง ของทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่คาดการณ์ว่าจะมีในอนาคต

#### 2. จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ

2.1 การวางแผนดำเนินการ (Standing Planning) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็น แผนถาวรบังคับถึงแนวความคิด หลักการหรือแนวทางปฏิบัติในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยใน องค์กรหรือใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ แผนชนิดนี้จะรวมไปถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงานกฎ วิธีการและมาตรฐานการวางแผนใช้ประจำมีประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างดีที่สามารถ ตรวจสอบการทำงานของพนักงานและสามารถประสานงานระหว่างฝ่าย ต่าง ๆ ทำให้การทำงาน เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

2.2 การวางแผนใช้เฉพาะครั้ง (Ad hoc Single Planning) เป็นการวางแผนเพื่อ ปรับและเสริมการวางแผนดำเนินงานประจำปี ทั้งนี้ เนื่องจากแผนดำเนินงานประจำปีไม่อาจ ตอบสนองความเหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ แผนใช้เฉพาะครั้งจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางใน การปฏิบัติงานเฉพาะสถานการณ์ แผนประเภทนี้ใช้ครั้งเดียวแล้วจะไม่นำมาใช้อีก ได้แก่ แผนงาน โครงการ งบประมาณ และตารางการทำงาน เป็นแผนที่ใช้ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับสภาพการณ์ที่ เกิดขึ้นในบริบทนั้น ๆ

#### 3. จำแนกตามระยะเวลา

3.1 การวางแผนระยะยาว (Long-range Planning) เป็นการวางแผนที่กำหนด ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ 5 ปี เหมาะสมที่สุดที่สามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างมีเหตุผล

3.2 การวางแผนระยะปานกลาง (Medium-range Planning) เป็นการวางแผนที่มี ระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 3 ปี-5 ปี

3.3 การวางแผนระยะสั้น (Short-hanger Planning) มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ระหว่าง 1 ปี-3 ปี การวางแผนระยะสั้นจะต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนระยะยาวองค์กรจึงจะ ดำเนินการไปถึงจุดหมายปลายทางอย่างราบรื่น

#### 4. จำแนกตามลักษณะคุณค่าการใช้งาน การวางแผนกายภาพ (Physical Planning)



เป็นการวางแผนด้านทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดหาเครื่องมือต่างๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาในช่วงเวลาต่าง ๆ

#### 5. การจำแนกตามขอบข่ายลักษณะของแผน แบ่งออกได้ดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์(Objectives)

5.2 วิธีปฏิบัติงาน (Procedures)

5.3 มาตรฐาน (Standard)

5.4 นโยบาย (Policies)

5.5 วิธีการ (Method)

5.6 แผนงาน (Program)

#### ประเภทของแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2548 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า 2) กำหนดไว้ 2 ประเภท ดังนี้

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

2) แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปีการจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การวางแผน คือการบริหารจัดการองค์กร ถ้ามีการวางแผนในการบริหารจัดการที่ดี ก็จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญมากในการวางแผนแต่ถ้าไม่มีการวางแผนที่ดีแล้วอาจทำให้เกิดความล้มเหลวได้ในที่สุด

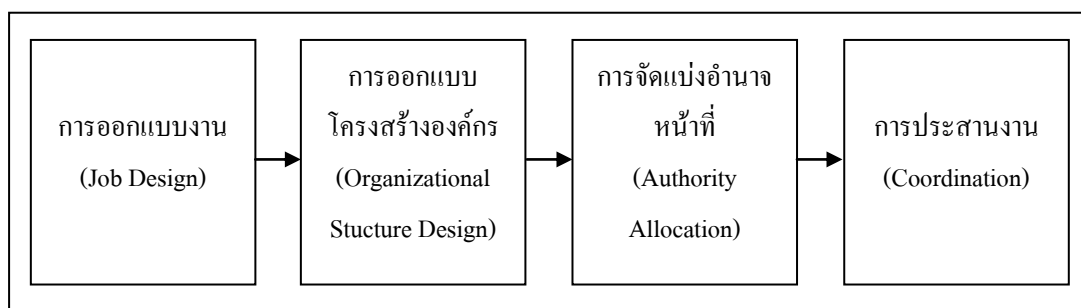
#### 2. การจัดองค์กร (Organizational)

สาคร สุขศรีวงศ์ (2556, หน้า 127) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดองค์กร หมายถึง การออกแบบงานการจัดแผนงาน การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมคิด บางโม (2556, หน้า 107) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างขององค์กรอย่างเป็นทางการ โดยการจัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อยต่าง ๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ควารับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อย

เหล่านั้นทั้งนี้ เพื่อเอื้อต่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

ชนงกรณ์ กุณฑลบุตร (2556, หน้า 5) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดองค์กร หมายถึง การกำหนดระบบการทำงานของหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กร เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดีในการจัดองค์กรนั้นรวมถึงแต่การกำหนดหมวดหมู่ของงาน การกำหนดวิชาการสื่อสารระหว่างฝ่ายต่าง ๆ การวางแผนทางด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ



ภาพประกอบที่ 5 แสดงถึงกระบวนการจัดองค์กร (Organizing Process)

ที่มา : ศาสตราจารย์, 2556, หน้า 127

### ความสำคัญของการจัดองค์กร

องค์กรเป็นที่รวบรวมของหน่วยงานและคนในการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานขององค์กรปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ จึงมีความสำคัญและจำเป็นในการจัดแบ่งหน้าที่การงานให้เหมาะสม และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความสามารถและตามความถนัดตามความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติงานร่วมกันในแผนกนั้น ๆ และตั้งหัวหน้างานขึ้นเพื่อรับผิดชอบควบคุมและสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นในหลาย ๆ ด้าน

เนตรพัฒนา ยาวีราช (2556, หน้า 117-118) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดองค์กรเป็นหน้าที่ที่ทางการจัดการที่รองลงมาคือการวางแผน หลังจากนั้นจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลังจากนั้นก็จัดกลุ่มงานตามภารกิจที่วางแผนไว้แล้วนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีระบบและก่อให้เกิดการประสานงานสอดคล้องกันทุก ๆ หน้าที่ การจัดองค์กรที่ดีจะช่วยให้ผู้บริหารทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในอนาคต และได้กล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญที่ใช้ในการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

1) การแบ่งงานการทำงาน (Division of Labor) หมายถึงการจัดแบ่งงานออกเป็นภารกิจต่าง ๆ ตามแผนงานที่กำหนด เพราะงานแต่ละงานไม่สามารถทำได้ด้วยคนเดียวจึงต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดของแต่ละคน ที่จะต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization) เช่น ความชำนาญด้านการทำบัญชี ความชำนาญด้านการตลาด

2) โครงสร้างองค์กร (Structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ โครงสร้างองค์กรจะสามารถแสดงให้เห็นได้ด้วยแผนภูมิองค์กร ที่มีลักษณะเป็นมिरามิดเป็นรูปสามเหลี่ยมที่มีฐานกว้างจากยอดปิรามิดแสดงถึงความมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มากกว่าส่วนฐานของปิรามิด ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ จะอยู่ในกล่องสี่เหลี่ยมของแผนภูมิที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างงานต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ และเส้นเชื่อมโยงระหว่างกล่องสี่เหลี่ยม หมายถึง สายบังคับบัญชาที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล

3) ขนาดของการควบคุม (Span of Management) หมายถึง จำนวนพนักงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหาร หากมีจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามากหมายความว่าขนาดของการควบคุมกว้างในทางกลับถ้าจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย หมายถึงขนาดของการควบคุมแคบ ขนาดของความควบคุมเป็นเครื่องบอกถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารด้วยบางครั้งเรียกว่า ขนาดของอำนาจหน้าที่ (Span of Authority) หรือขนาดความรับผิดชอบ (Span of Responsibility) หรือ (Span of Control Span of Supervision) อย่างไรก็ตามความสำคัญในเรื่องขนาดของการควบคุมคือจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาเท่าใดจึงจะเหมาะสมที่สุดสำหรับผู้บริหารในการให้คำแนะนำในการทำงานหากมีจำนวนพนักงานภายใต้การควบคุมมากเกินไปอาจทำให้การทำงานไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4) สายการบังคับบัญชา (Scalar of Relationship) องค์ประกอบสำคัญในการจัดองค์กรคือความสัมพันธ์ระหว่างการบังคับบัญชาที่มีลักษณะดังลงมาจากระดับการบริหารสูงสุด ผู้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าลงมายังระดับการบริหารระดับล่างที่มีอำนาจหน้าที่น้อยกว่า

5) เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) องค์ประกอบที่สำคัญของการจัดองค์กรอีกอย่างหนึ่งคือ การมีเอกภาพในภาพในการบังคับบัญชาหมายถึง การที่พนักงานแต่ละคนมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพราะหากพนักงานรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหลายคนจะทำให้เกิดความสับสนในคำสั่งและเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าหลักการมีเอกภาพในการบังคับบัญชาทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้

6) การจัดแผนงาน (Departmentation) หมายถึง การจัดกลุ่มงานเฉพาะที่แสดงถึงการทำงานในองค์กรที่ประกอบไปด้วยงานต่าง ๆ ที่กำหนดเพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

7) อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง ความถูกต้องชอบธรรมในการสั่งการให้พนักงานปฏิบัติตามคำสั่งได้ อำนาจหน้าที่มีอิทธิพลต่อการสั่งการและมอบหมายงานให้ผู้อื่นและมีอำนาจในการใช้ทรัพยากร ได้เพื่อให้การทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

8) ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ข้อผูกพันสัญญาในการทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จความรับผิดชอบเป็นเครื่องมือที่ทำให้คนอื่นยอมรับในความสำเร็จในการทำงานผู้บริหารไม่สามารถที่จะแบ่งความรับผิดชอบนี้ไปให้แก่พนักงานได้ ผู้บริหารยังคงรับผิดชอบงานที่มอบหมายให้แก่พนักงาน การทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงาน จะ

กำหนดไว้ในคำอธิบายลักษณะงาน หมายถึง การทำงานที่กำหนดไว้ตามตำแหน่งเฉพาะ หากคำอธิบายลักษณะงานและหน้าที่ไม่ชัดเจนจะทำให้เกิดความสับสนในการทำงานและทำให้เกิดการสูญเสียในงาน นอกจากนี้การกำหนดคำอธิบายลักษณะงานให้ชัดเจนจะช่วยให้พนักงานประสบความสำเร็จในการทำงานด้วยความพยายามตามหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดองค์กรมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการต่อองค์กรอย่างมาก การจัดองค์กรจึงเป็นเสมือนการแบ่งงานออกเป็นภารกิจต่าง ๆ ตามแผนกที่กำหนด ตามความเหมาะสมนั้นก็ถือการจัดความสัมพันธ์ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

### 3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

เนตรพัฒนา ยาวีราช (2556, หน้า 143) ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) หมายถึง บุคลากรหรือนักคน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรและเป็นตัวขับเคลื่อนให้องค์กรบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ซึ่งมีคุณค่ามากที่สุด

สาคร สุขศรีวงศ์ (2556, หน้า 276) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้องค์กรมีทรัพยากรมนุษย์ที่เพียงพอทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ตลอดจนสามารถดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด การที่จะทำให้องค์กรมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพนั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development) การจ่ายค่าตอบแทน (Compensation) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) และการรักษาความสัมพันธ์ (Relationship Maintenance)

จากทฤษฎีของนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นกิจกรรมที่ควบคุมถึงการดึงดูดใจหรือจูงใจพัฒนา และดำรงรักษาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นกำลังสำคัญขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ เป็นกิจกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน จัดวางระบบการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เหมาะสมตรงตามสายงานและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกับงานในหน่วยงานและเวลาที่กำหนด รวมถึงการจัดสภาพระบบการทำงานให้เกิดความสะดวกสบาย และปลอดภัยก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน

การบริหารจัดการองค์กรจะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องอาศัยสมาชิกหรือทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จและขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ผู้บริหารโดยทั่วไปจึงเห็นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าที่สุดขององค์กร ส่วนปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ซึ่งได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และเครื่องจักร (Machine) อย่างไรก็ตาม หากตั้งคำถามใครเป็น

ผู้บริหารและจัดสรรบุคลากรหรือคนเข้ามาทำงานในองค์กร คำตอบที่ถูกต้องคือ “ฝ่ายบุคคล” หรือ “ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์”

### ขอบข่ายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ขอบข่ายความครอบคลุมของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะมีความครอบคลุมถึงอะไรส่วนมากจะขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป้าหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่องค์กรกำหนดจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ จะต้องมีส่วนประกอบ ดังนี้

1. การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ มีการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้ได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัดที่สุด รวมถึงบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร
2. การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือ การทำงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่องค์กรกำหนด และเสร็จทันตามกำหนดเวลาที่องค์กรนั้นกำหนดไว้
3. ทรัพยากรมนุษย์มีความพึงพอใจในการทำงานร่วมกัน (Job Satisfaction) คือ ทรัพยากรมนุษย์ทุกคนในองค์กรมีความพอใจในการปฏิบัติงานที่ให้ความปลอดภัย และมีผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำงาน

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะมีขอบข่ายที่ครอบคลุมไปถึงการดึงดูดใจ การพัฒนาและการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามที่องค์กรกำหนดเอาไว้ กระบวนการดังกล่าวอาจจะจำแนกเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ดังนี้

1. การดึงดูดใจ (Attraction a Quality Workforce) เป็นการเฟ้นหาทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร ซึ่งประกอบด้วย

- 1.1 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) เป็นสิ่งสำคัญมากในองค์กร โดยเฉพาะองค์กรขนาดใหญ่ จำเป็นต้องใช้บุคลากรจำนวนมากและต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติเฉพาะด้าน

- 1.2 การสรรหา (Recruitment) เป็นกระบวนการดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร

2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพในการปฏิบัติงาน (Developing a Quality Workforce) ซึ่งประกอบด้วย

- 2.1 การปฐมนิเทศพนักงาน (Managing Employee Oricntation) เป็นการชี้แจงให้พนักงานใหม่ ให้มีความรู้ความเข้าใจในนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนได้รู้จักและสร้างความคุ้นเคยกับเพื่อนร่วมงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

- 2.2 การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Training and Decelopment) เป็นการเสริมสร้างและพัฒนาความคิด การสร้างทัศนคติที่ดีต่อองค์กรรวมถึงความรู้ความสามารถและความชำนาญในการปฏิบัติงานของพนักงาน

3. ธีารรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ (Maintaining a Quality Workforce) ประกอบด้วย

3.1 การรักษาและลดการออกจากงาน (Retention and Turnover) เป็นการสร้างความพึงพอใจให้กับบุคลากรเพื่อรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าเอาไว้ตลอดอายุการทำงานและมีการออกจากงานก่อนกำหนดน้อยที่สุด

3.2 การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) เป็นการประเมินการทำงานของทรัพยากรมนุษย์ในแง่ของผลการทำงานและในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา ด้านการทำงานให้ดีขึ้น

3.3 การให้ผลประโยชน์ตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล (Compensation and Benefits) เป็นการพิจารณาค่าตอบแทนให้กับพนักงานทั้งในส่วนที่เป็นเงินค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานประจำและค่าตอบแทนในลักษณะอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเงินที่ได้รับอยู่แล้ว อาจจะเป็นเงินที่ให้ในส่วนของการทำงานล่วงเวลา

3.4 การแรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรมนุษย์กับการทำงานรวมถึงความสัมพันธ์ของทรัพยากรมนุษย์กับองค์กรภายนอก เช่น สหภาพแรงงานสถาบันวิชาชีพอื่น ๆ

3.5 จากขอบข่ายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าวมา อาจจะพิจารณาถึงการบริหาร โดยครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดความต้องการทรัพยากรมนุษย์ การสรรหาทรัพยากรมนุษย์เข้ามาปฏิบัติงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความชำนาญในงานที่เขาปฏิบัติอยู่ ต่อเนื่องไปจนกระทั่งทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องเกษียณหรือพ้นไปจากองค์กร หากจะพิจารณาขอบข่ายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น

#### 4. การอำนวยการหรือการสั่งการ (Direction)

ชนงกรณ์ คุณทลบุตร (2556, หน้า 5) ได้กล่าวไว้ว่า การอำนวยการ หมายถึง การมีผู้รับผิดชอบในงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ โดยการนำ (Leading) หรือการจูงใจผู้ปฏิบัติงาน (Motivation) ในองค์กรธุรกิจจะต้องมีผู้บริหาร ผู้จัดการ หัวหน้างานเพื่อคอยประสานงาน สั่งการ จูงใจพนักงานและดูแลทุกข์สุขของพนักงานเพื่อให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่องค์กรคาดหวัง

วิเชียร วิทยาอุดม (2554, หน้า 1-8) ได้กล่าวไว้ว่า การอำนวยการ เป็นการใช้อิทธิพลและรางวัลเพื่อจูงใจพนักงานทำงานตามที่ผู้จัดการต้องการให้ทำ และรวมถึงการมอบหมายงาน การประสานงานกันของพนักงานและการบริหารจัดการกับความขัดแย้ง

สมคิด บางโม (2553, หน้า 165-166) ได้กล่าวไว้ว่า การอำนวยการหมายถึง กิจกรรมทุกอย่างที่มุ่งผลักดันให้พนักงานทำงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การชี้แนะเสนองาน การจูงใจให้พนักงานทำงานการสร้างขวัญ

และกำลังใจในการทำงาน และประสานงาน

การอำนวยความสะดวกหรือการชี้แนะ เป็นศิลปะอย่างหนึ่ง มิใช่การสั่งการแต่อย่างเดียว การอำนวยความสะดวกจะต้องทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน มิใช่ใช้อำนาจ สั่ง หรือ บังคับให้ทำ ดังนั้นการอำนวยความสะดวกจะประกอบด้วยประการ ดังนี้

- 1) การตัดสินใจ
- 2) การสั่งการ
- 3) การจูงใจ
- 4) การสร้างขวัญในการทำงาน
- 5) การประสานงาน
- 6) การสื่อสาร

การอำนวยความสะดวก จึงเป็นกิจกรรมในการส่งเสริม ช่วยเหลือ ปรีกษา แนะนำ สั่งการ ประสาน กิจกรรม การติดต่อ การมอบหมายภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายหรือแผนที่วางไว้

การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการของผู้บริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง การจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 (เพิ่มเติม) หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสายงานนักบริหารงานสาธารณสุข ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนสาธารณสุข การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการสาธารณสุข การเฝ้าระวังโรค การวางแผนให้บริการสาธารณสุข เช่น การส่งเสริมสุขภาพการควบคุมโรค การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพ เป็นต้น การประสานงานและสนับสนุนการวางแผนทุกระดับนิเทศงาน ติดตามและประเมินผลงาน การจัดรูปแบบปรับปรุงองค์การ วางแผนกำลังคน และจัดทำงบประมาณ ในการดำเนินงานสาธารณสุขและบริการทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานสาธารณสุข การรวบรวมแผนหน่วยย่อย และการกระจายแผนงานสำหรับหน่วยปฏิบัติต่างๆ การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผลงานสาธารณสุขบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า 61)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ หมายถึง การประสานงานที่อยู่ในรูปแบบของการส่งเสริม ช่วยเหลือ ปรีกษา แนะนำ การประสานงาน การสื่อสาร การชี้แนะ ที่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานมิใช่การใช้อำนาจสั่งหรือบังคับ เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

### 5. การประสานงาน (Coordination)

การบริหารจัดการในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมีหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตามลักษณะเฉพาะของงาน โดยเฉพาะหน่วยงานราชการ การประสานงานจึง

เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญมากในองค์กร ผู้บริหารองค์กรต้องมีศิลปะในการพูดและสื่อสารพยายามหาวิธีการที่ทำให้เกิดการประสานงานเกิดขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานภายในองค์กรราบรื่นรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สมคิด บางโม (2556, หน้า 180-181) ได้กล่าวไว้ว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานและการติดต่อกันเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวไม่ทำงานซ้อนกัน หรือขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

สาคร สุขศรีวิงศ์ (2556, หน้า 141-142) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารจำเป็นต้องวางกรอบของการประสานงานไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้การประสานงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรอบของการประสานงานที่จำเป็น ได้แก่ 1) ผู้ประสานงาน (Coordinator) 2) บทบาทและความรับผิดชอบ (Roles and Responsibilities) และ 3) กฎและระเบียบที่จำเป็น (Rules and Regulations) มีรายละเอียด ดังนี้

### 1) ผู้ประสานงาน

เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ในองค์กรจำเป็นต้องประสานงานกัน ผู้บริหารก็ควรกำหนดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ประสานงาน โดยกำหนดเพียง 1 คน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน หรือในกรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องติดต่อประสานงานตลอดจนแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็น และหาข้อสรุปร่วมกัน องค์กรอาจจำเป็นต้องกำหนดให้แต่ละหน่วยงานตั้งตัวแทนทำหน้าที่เป็นกรรมการประสานงาน เพื่อจัดการงานให้สำเร็จลุล่วง

### 2) บทบาทและความรับผิดชอบ

ผู้บริหารควรกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบให้กับผู้อื่นที่ทำหน้าที่ประสานงานให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ตัดสินใจแก้ปัญหา และผู้ประสานงานเข้าใจบทบาทของแต่ละบุคคลส่วนใหญ่ ผู้ประสานงานจะทำหน้าที่เป็นเพียงฝ่ายสนับสนุนด้านข้อมูล ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานหรือตัดสินใจแก้ปัญหาหากผู้บริหารประสงค์ให้ผู้ประสานงานทำหน้าที่อื่นนอกจากการประสานงานจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบให้ชัดเจน

### 3) กฎและระเบียบที่จำเป็น

การประสานแนวตั้ง ภายในองค์กรมักเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เนื่องจากผู้บริหารแต่ละลำดับชั้นจะทราบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองในการรับคำสั่งหรือรายงาน การปฏิบัติงานต่อผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปอย่างชัดเจนแต่ต่างจากการประสานงานกันต่างไม่มีอำนาจหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้นการจะทำให้การประสานงานแนวราบรื่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้บริหารควรกำหนดกฎหรือระเบียบตลอดจนมอบอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นให้แก่ผู้ประสานงาน เพื่อให้การประสานงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด



ความสำคัญของการประสานงาน แบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

1) ประสานนโยบายหรือวัตถุประสงค์ในองค์การมีวัตถุประสงค์ 3 ระดับคือ วัตถุประสงค์หลัก วัตถุประสงค์ในการบริหารและวัตถุประสงค์เฉพาะกรณี วัตถุประสงค์เหล่านี้แต่ละวัตถุประสงค์ยังมีส่วนย่อยลงไปอีก จึงจำเป็นต้องประสานงานระหว่างวัตถุประสงค์ให้ตรงกัน

2) ประสานงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ องค์การทั่วไปมีบุคลากรจำนวนมาก มีความรู้ มีความสามารถ ทักษะ และนิสัยต่าง ๆ กัน จำเป็นต้องมีการประสานงานให้เกิดความเข้าใจ 3) ประสานการเงินและวัสดุ คือการจัดงบประมาณและวัสดุให้ได้สัดส่วนกันตามความเหมาะสมและความสำคัญ และจัดเตรียมไว้ให้ทันฤดูกาลทำงาน

4) ประสานกระบวนการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ การปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น การจัดรูปแบบงาน การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต้องเหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กรต้องไม่ให้ซ้ำซ้อนหรือก้าวก้ำกักัน

#### วิธีการประสานงาน

การประสานงานพิจารณาได้ 2 กรณี คือ การประสานงานภายในองค์กร และการประสานงานระหว่างองค์กร

1) การประสานงานภายในองค์กร มีหลายวิธีด้วยกันจะใช้วิธีใดย่อมสุดแล้วแต่สภาพแวดล้อมข้อจำกัดขององค์กรนั้นๆ แต่ถ้าพยายามใช้วิธีพร้อมกันย่อมจะได้ประโยชน์มากที่สุด วิธีการประสานงานภายในองค์กรที่พึงยึดถือเป็นหลักใหญ่ ๆ มีดังนี้

(1) การจัดแผนผังองค์กรและการกำหนดหน้าที่การจัดการงานให้ชัดเจน โดยจัดให้มีทุกระดับและให้ถูกต้องเป็นปัจจุบันเสมอ ทำให้เห็นหน่วยงานและสายบังคับบัญชาชัดเจน

(2) การจัดระเบียบงาน เป็นเครื่องช่วยการประสานงาน ซึ่งจะจัดงานซ้ำซ้อนและเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงาน จัดทำปฏิทินปฏิบัติงานประจำเดือนไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ทราบว่ใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่

(3) การจัดระบบการสื่อสารภายในให้มีประสิทธิภาพ สะดวกที่จะติดต่อซักถามทำความเข้าใจเมื่อเกิดปัญหา

(4) การใช้คณะกรรมการเพื่อเป็นที่ปรึกษาหรือกลั่นกรองงาน การประชุมกันอย่าสม่ำเสมอสร้าง ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่การงาน การประสานงานดีขึ้นเพราะคณะกรรมการมักจะประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย

(5) การฝึกอบรมจะช่วยการประสานงานได้ดี เพราะระหว่างดำเนินงานอาจมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหรือบรรจุคนใหม่เข้าทำงาน

(6) การมอบอำนาจให้ผู้บริหารชั้นรองลงไปได้ใช้ดุลพินิจตามสมควรจะช่วยให้การประสานงานรวดเร็วขึ้น

(7) การติดต่ออย่างไม่เป็นพิธีการ บางครั้งถ้าติดต่อเป็นทางการจะทำให้การ

ปฏิบัติงานล่าช้า เกิดผลเสีย การติดต่ออย่างไม่เป็นพิธีการจะช่วยให้มาก

2) การประสานงานระหว่างองค์กร อาจทำได้ดังนี้

(1) ตั้งคณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลางโดยมีตัวแทนจากองค์กรต่าง ๆ เป็นกรรมการ จะช่วยกลั่นกรองและขจัดมูลเหตุแห่งความขัดแย้งลงได้ เช่น คณะกรรมการประสานงานระหว่างกระทรวงหรือระหว่างกรม เป็นต้น

(2) กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กร ไว้ให้ชัดเจนจะลดปัญหาความซ้ำซ้อนของงานและการก้าวท้าวหน้าที่กันได้มาก

(3) ใช้วิธีการงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณให้องค์กรต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และได้สัดส่วนจะเป็นการช่วยประสานงาน ป้องกันการทำงานซ้ำซ้อน ต้องการให้องค์กรใด ทำงานมากก็จัดสรรงบประมาณให้มากน้อยตามลำดับ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การประสานงาน เป็นปัจจัยที่จำเป็นและสำคัญในการบริหารจัดการองค์กรทั้งหน่วยงานภายในและภายนอก รวมทั้งการประสานงานระหว่างบุคคล ซึ่งอยู่ในรูปแบบการถ่ายทอดและสื่อสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ดีและน่าเชื่อถือในการดำเนินงานขององค์กรอย่างเป็นระบบเกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์กรที่ดีส่งผลให้องค์กรมีความก้าวหน้าในอนาคต

## 6. การรายงาน (Reporting)

Luther Gulick and Lyndall Urwick (1937) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารมีหน้าที่ต้องรายงานความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับงาน ให้ทุกฝ่ายในองค์กรทราบแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้บริหารระดับสูงขององค์กรควรมีการรายงานผลการดำเนินงานในส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ ให้สังคมภายนอกองค์กรได้ทราบด้วยเพื่อเป็นประชาสัมพันธ์องค์กรส่วนหนึ่งและเปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบการดำเนินงานระดับต่าง ๆ ในหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกหน่วยงานได้รับความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานว่ามีความก้าวหน้าไปเพียงใด มีความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ และการวิจัยการตรวจสอบยืนยันว่าสิ่งต่างๆเกิดขึ้นตามแผน กระทำการแก้ไขเมื่อจำเป็น และแจ้งให้ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าระดับสูงรับผิดชอบทราบ

การรายงานผลการปฏิบัติงานเรื่องนี้ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญมาก ซึ่งปัจจุบันนิยมใช้ระบบสารสนเทศ (Management Information System) ในการประมวลผลของรายงาน รายงานที่ดีนั้นจะต้องให้ข้อมูลที่พอดีกับงานที่จะใช้ ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป ข้อมูลต้องตอบคำถามที่ต้องการได้อย่างถูกต้องเที่ยงตรง และทันเวลา ข้อมูลที่มากเกินไปเค้าเรียกข้อมูลส่วนเกินนั้นว่า ขยะ รายงานมีลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ คือ

1. รายงานขณะปฏิบัติงาน เป็นการรายงานตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงาน การรายงานอาจรายงานด้วยวาจา หรือ ด้วยลายลักษณ์อักษรปัจจุบัน มีการรายงานสู่สาธารณชน เช่น ทางสื่อมวลชน เพื่อสร้างความเข้าใจ ความพอใจแก่ประชาชน

2. การรายงานเมื่อสิ้นสุดแผนงาน เป็นการรวบรวมผลการดำเนินงานทั้งหมดสรุป เป็นรายงานผลการดำเนินงานสิ่งที่จำเป็นควรเน้นพิเศษในการรายงาน

2.1 รายงานเป็นกระบวนการ Input Process Output

2.2 รายงานใช้ทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรอะไรไปบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร

2.3 รายงานเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น

2.4 รายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น Feed Back เป็นการรายงานในภาพรวม การรายงานหมายถึงการรายงานผลปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ขององค์กรในการบริหาร นั้นผู้บริหารจะต้องดำเนินการตามแผนการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การสั่งการ การประสานงาน ต่อจากนั้นก็เป็นที่ของผู้บริหารที่จะต้องมีหน้าที่ติดตามผลว่าการที่ได้สั่งการหรือมอบหมายให้แก่ผู้ร่วมงานนั้น ผลปฏิบัติงานรุดหน้าหรือไม่เพียงใดมีอุปสรรคและข้อข้องประการใด ผลปฏิบัติงานสอดคล้องและบรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการประเมินผลงานขององค์กร และการประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานด้วย

## 7. งบประมาณ (Budgeting)

งบประมาณหรือเงินทุน (Money or Budgeting) เป็นทรัพยากรในการบริหารจัดการที่สามารถทำให้องค์กรเกิดการขับเคลื่อน ระบบการบริหารเกิดความคล่องตัว เป็นปัจจัยพื้นฐานของการได้มาของทรัพยากรด้านอื่น ๆ ขององค์กร เช่น อาคาร ที่ดิน อาคาร บ้าน เครื่องจักรเครื่องมือ การจ้างงาน เป็นต้น งบประมาณหรือเงินทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารจัดการองค์กรสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

John M. Nicholas (2004) กล่าวไว้ว่า งบประมาณเป็นแผนในการใช้จ่ายทางการเงินขององค์กรในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรและต้องคำนึงถึงงานประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้กิจกรรมขององค์กรได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคือตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

พิชาย รัตนดิถก ณ ฎเกีต (2552, หน้า 83) ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินงานใด ๆ ขององค์กร ทุกองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน ภาคองค์กรสาธารณประโยชน์ พรรคการเมืองหรือองค์กรด้านศาสนา ล้วนแล้วแต่ต้องพึ่งพาทรัพยากรทางการเงินทั้งสิ้น องค์กรของรัฐ เงินหรืองบประมาณในการดำเนินงานมีที่มาได้หลายทาง แหล่งใหญ่คือภาษีอากร

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และคณะ (2556, หน้า 4) ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรในรูปแบบเงินทุน (Money) เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอื่น ๆ

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

1. เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐ การดำเนินงานใด ๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณหรือเงินจำนวนมาก การดำเนินงานจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสเพื่อสะดวกสำหรับการพิจารณาและติดตามควบคุมเอกสารงบประมาณจะแสดงออกถึงนโยบายทางการคลังของรัฐ

2. เป็นเครื่องมือสำหรับการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ซึ่งมีจำกัดเอกสารงบประมาณ จึงถือเสมือนเป็นแผนเบื้องต้นหรือ โครงการในการใช้จ่ายและจัดหารายได้ของรัฐ รัฐสามารถใช้ เอกสารงบประมาณสำหรับการวางแผนดำเนินการของรัฐบาลต่อไป

3. งบประมาณแผ่นดิน เป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อการควบคุมการบริหารงานของรัฐโดยฝ่ายบริหาร

4. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารและตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ทุกกระทรวง ทบวง กรม

5. งบประมาณแผ่นดินเป็นงบประมาณที่นักบริหารในระดับสูงใช้สำหรับการ ประสานงานขององค์กร

6. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะใช้ในการตัดสินใจกำหนด นโยบายต่างๆในการบริหารประเทศ

7. งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำหรับกำหนดและรักษาเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจการจัดทำงบประมาณจะสะท้อนการใช้นโยบายการคลังของรัฐในการแก้ปัญหาเงินเพื่อ เงินฝืด

8. งบประมาณเป็นเครื่องมือในการกำหนดการกระจายรายได้ เช่น การทุ่ม งบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การตั้งกองทุน เป็นต้น

#### หลักการจัดสรรงบประมาณ

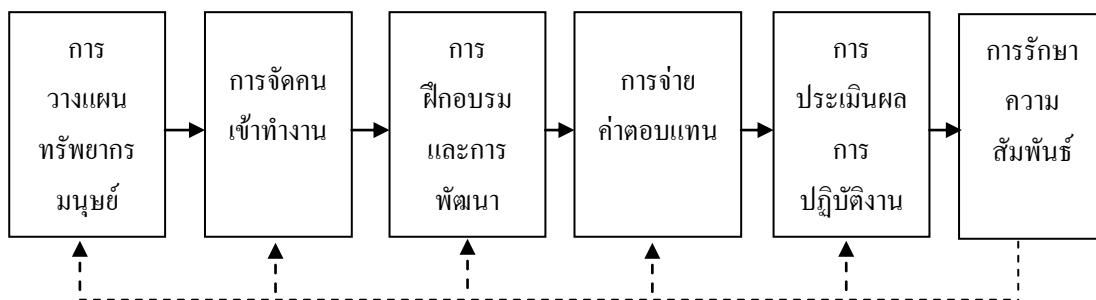
ณัฐปคัลภ์ ญาณมโนวิศิษฐ์ (2556, หน้า 71-72) ได้กล่าวว่า หลักการจัดสรร งบประมาณ ประกอบด้วย

หลักประชาธิปไตย (Democracy) ต้องให้ประชาชนผู้เสียภาษีู้เห็นและให้ความ เห็นชอบในระบบประชาธิปไตย ต้องให้รัฐสภาอนุมัติงบประมาณ

หลักสารัตถประโยชน์ (Utility) คือ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ในปัจจุบันและ ประโยชน์ในอนาคตจะต้องมีค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุนให้มาก ๆ

หลักยุติธรรม (Equity) จะต้องให้ความยุติธรรมทั้งรายได้ และรายจ่ายกรณีรายได้ จากภาษีต้องให้มียุติธรรมที่สุด คนมีเงินมากเสียภาษีมาก

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นหลักที่เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณ ซึ่ง จะต้องให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด



ภาพประกอบที่ 6 กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management Process)  
ที่มา : ศาสตราจารย์สุกรี, 2556, หน้า 267

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า งบประมาณ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ที่ช่วยขับเคลื่อนในการบริหารจัดการองค์กร ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร อย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชนต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีการวางแผน ทางด้านการเงิน เพื่อใช้ในการบริหารองค์กรอย่างเพียงพอและเหมาะสม

### ทฤษฎีองค์การ

#### ความหมายขององค์การ

สมคิด บางโม (2553, หน้า 16) มีความเห็นว่า องค์การ คือ กลุ่มบุคคลหลาย ๆ คน ร่วมทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การร่วมกันของกลุ่มต้องถาวร มีการจัดระเบียบภายใน กลุ่มเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

สุรพันธ์ ฉันทแดนสุวรรณ (2550, หน้า 2) ความหมายขององค์การ คือ การรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปก่อให้เกิดระบบสังคม วัฒนธรรม ค่านิยมและบรรทัดฐานต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายที่ตั้งไว้ (เอกวิทย์ มณีธร, 2552, หน้า 78) ให้ความหมายขององค์การว่า องค์การ คือ กลุ่มของบุคคลหลายคน ที่ร่วมกันดำเนิน กิจกรรมหรือภารกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

วิเชียร วิทยาอุดม (2551, หน้า 68) ให้ความหมายขององค์การว่า การจัดองค์การ เป็นการร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เพื่อเป้าหมายเดียวกัน

วิลาวรรณ รพีพิศาล (2550, หน้า 25) องค์การ คือ โครงสร้างของงานที่ประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปและมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกจัดไว้ระเบียบแบบแผน โดยมีการ จำแนกงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน สามารถปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความซ้ำซ้อน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า องค์การ หมายถึง กลุ่มของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่จัดตั้ง ขึ้น ดำเนินกิจกรรมร่วมกันหรือภารกิจร่วมกัน โดยจำแนกงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ เพื่อ เป้าหมายเดียวกัน คือ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อย่างชัดเจน

### ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model)

การจัดการแบบราชการ ซึ่งเป็นการประเมินผลขององค์การแบบมีเหตุมีผล (Rational Model) ถูกต้องตรงไปตรงมา และโปร่งใสในทุก ๆ เรื่อง ซึ่งแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยา ชาวเยอรมัน ได้เสนอทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Model) ซึ่งเป็นตัวแบบในอุดมคติ (Ideal Type) ที่ผู้จัดการควรพยายามที่จะสร้างให้องค์การมีความยุติธรรม มีเหตุมีผล มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน เพราะองค์การราชการเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ ปริมาณกำลังคนมีมาก จึงต้องสร้างกฎเกณฑ์ในระบบของการทำงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ถึงแม้ แมกซ์ เวเบอร์เองก็เข้าใจว่า องค์การแบบนี้เป็นองค์การในอุดมคติที่ไม่มีอยู่จริง และเขาไม่ได้ตั้งใจจะให้แนวคิดของเขาเป็นมาตรฐานของการบริหารแต่อย่างใด เพียงแต่ต้องการให้เป็นจุดตั้งต้นในความเข้าใจเรื่ององค์การที่ดีเท่านั้น ซึ่งหลักการจัดการระบบราชการนี้ที่สำคัญ คือ การใช้หลักของการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work) โดยกำหนดโครงสร้างองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพราะกฎเกณฑ์และข้อบังคับนี้จะทำให้พฤติกรรมของคนเป็นแบบเดียวกัน และอำนาจบังคับบัญชาเป็นไปตามสายของบังคับบัญชาจะทำให้การสั่งการทำได้ดีกว่าการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ดัดขึ้นอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยหลักการจัดการตามแนวคิดระบบราชการของแมกซ์เวเบอร์ สรุปได้ดังนี้ (วิเชียร วิทยาอุดม 2554, หน้า17-19) และ (สมคิด บางโม 2553, หน้า31-32)

(1) คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าทำงาน และมีการแบ่งงานกันทำโดยยึดหลักความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านของแต่ละบุคคลเป็นหลัก และกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม

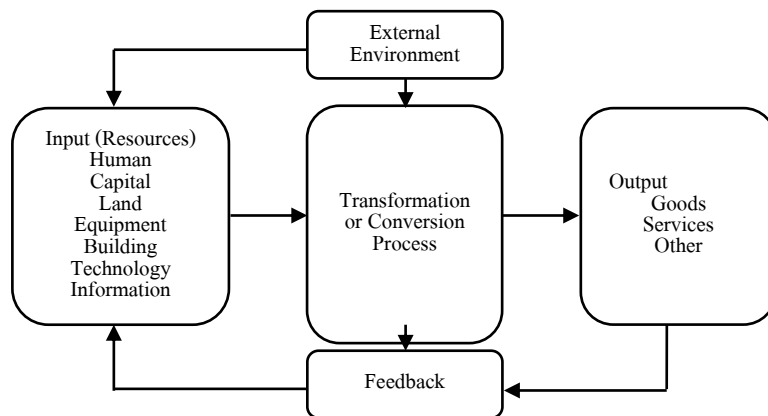
(2) มีสายการบังคับบัญชาชัดเจนลงมา มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง แต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน โดยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการไม่สามารถซื้อขายหรือโอนสิทธิให้แก่กันได้

(3) มีระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ และกฎหมายที่วางไว้อย่างเป็นทางการ เพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมและการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เท่าเทียมกัน ถือเอาหน้าที่เป็นหลัก ไม่ยึดถือตัวบุคคล ไม่คำนึงถึงความชอบพอหรืออคติส่วนตัว

### ทฤษฎีระบบ (System Theory)

เป็นแนวคิดการจัดการสมัยใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมด้วย ประกอบไปด้วยระบบย่อย (Subsystem) เนื่องจาก ระบบย่อยแต่ละระบบมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ส่วน คือ สิ่งนำเข้าสู่ระบบ (Input) ได้แก่ ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งคน วัตถุดิบ ทุน เครื่องจักร อุปกรณ์ และข่าวสาร ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการผลิต (Process) หมายถึง ความสามารถขององค์การทั้งในเชิงบริหาร และเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนสิ่งที่นำเข้ามาสู่ระบบให้กลายเป็นปัจจัยนำออก (Output) ผลผลิตที่ต้องการ ซึ่งก็คือ สินค้า

บริการ ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ผลิตออกจากองค์กร หลังจากนั้นปัจจัยนำออกจะป้อนกลับมาสู่สภาพแวดล้อมภายนอก ทำให้เกิดข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงถึงผลการดำเนินงานและสถานะขององค์กรที่สะท้อนจากสภาพแวดล้อมภายนอกประกอบด้วย ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม สภาพแวดล้อมเหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม แสดงการจัดการเชิงระบบดังภาพที่ 7. (วิเชียร วิทยาอุดม, 2551, หน้า 25)



ภาพประกอบที่ 7 การจัดการเชิงระบบแบบระบบเปิด

ที่มา: Richard L. Daft, 1992, p.48

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของ Luther Gulick and Lyndall Urwick (1937) ที่เรียกว่า “POSDCORB” ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ 1. การวางแผน 2. การจัดองค์กร 3. การจัดคนเข้าทำงาน 4. การอำนวยการหรือการสั่งการ 5. การประสานงาน 6. การรายงาน และ 7. งบประมาณ ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

## 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

### ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

Kim S. Cameron Robert E. Quinn (1999, pp.14-15) ได้กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การไว้ว่า หมายถึง กลุ่มค่านิยมความเชื่อ ฐานคติพื้นฐาน ความคาดหวังและความทรงจำร่วมซึ่งกำหนดคุณลักษณะขององค์การและสมาชิก ให้ความรู้สึกร่วมกันมีอัตลักษณ์แก่สมาชิก กำหนดบรรทัดฐานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรถึงวิธีการในวัฒนธรรมองค์การ แสดงออกมาทางค่านิยม ท่วงทำนองหลักของภาวะการณ์นำ ภาษาและสัญลักษณ์ กระบวนการปฏิบัติงานประจำและการนิยามของความสำเร็จที่ทำให้้องค์การมีลักษณะเฉพาะ

Daniel R. Denison (1990, p.2) ได้กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยมความเชื่อ และหลักการพื้นฐาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานของระบบการจัดการองค์การ และกลุ่มของ

การปฏิบัติงาน ตลอดจนพฤติกรรมกรรมการจัดการซึ่งขยายและเสริมแรงหลักการพื้นฐานเหล่านั้น  
วัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์การเป็นอย่างมากเมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด

- 1) การผูกพัน (Involvement Hypothesis) 2) การประพจน์ปฏิบัติที่สม่ำเสมอ (Consistency Hypothesis)
- 3) การปรับตัว (Adaptability Hypothesis) 4) การกิจที่เหมาะสมขององค์การ (Mission Hypothesis)

Edgar H. Schein (2004, p.17) ได้กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผน  
ของฐานคิดร่วมที่สมาชิกได้รับการเรียนรู้จากองค์การในฐานะที่เป็นสิ่งที่สามารถแก้ปัญหาของการ  
ปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและการบูรณาการสิ่งที่อยู่ภายในองค์การ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553, หน้า 283) ได้ให้ความหมายไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การ  
หมายถึง ชุดของค่านิยมความเชื่อ และความเข้าใจที่สมาชิกองค์การมีอยู่ร่วมกัน

ดารุวรรณ ถวิลการ (2552, หน้า 7-8) ได้ให้ความหมายไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การ คือ  
กลุ่มของค่านิยมร่วมที่ได้รับการยอมรับในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกและช่วยให้  
สมาชิกในองค์การเข้าใจว่า การปฏิบัติใดที่ได้รับการพิจารณาว่ายอมรับได้ เกิดแนวการปฏิบัติที่สืบ  
ต่อกันมา อีกทั้งค่านิยมเหล่านั้นมักจะถูกถ่ายทอดผ่านทางเรื่องราวและสื่อทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ โดย  
อาจแบ่งกลุ่มของลักษณะทางวัฒนธรรมออกได้ 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มของแนวคิดหรือความคิด  
บรรทัดฐาน อุดมการณ์ ทศนคติ ค่านิยม ที่สมาชิกองค์การมีส่วนร่วมกันจนเกิดเป็นรูปแบบ  
พฤติกรรมการปฏิบัติเฉพาะในองค์การ สร้างมาตรฐานแนวคิดและการตัดสินใจ ที่ส่วนมากรู้จักกัน  
ภายในและเป็นเอกลักษณ์ของกลุ่ม 2) กลุ่มของสิ่งประดิษฐ์และสัญลักษณ์เป็นการสร้างของขึ้นมา  
แทนความเชื่อและสื่อความหมายที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม และ 3) กลุ่มของพิธีกรรมต่าง ๆ ที่  
สมาชิกแสดงออกร่วมกันในรูปของการแสดงเพื่อสื่อความหมาย

#### ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ

Geert H. Hofstede (1991, pp.7-8) เป็นวิชาการด้านมนุษยวิทยาการอีกท่านที่ได้เสนอ  
แนวคิดการจำแนกลักษณะการปรากฏของวัฒนธรรมองค์การ โดยเปรียบเทียบว่า เหมือนหัวหอมที่  
มีเปลือกเป็นชั้น ๆ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่

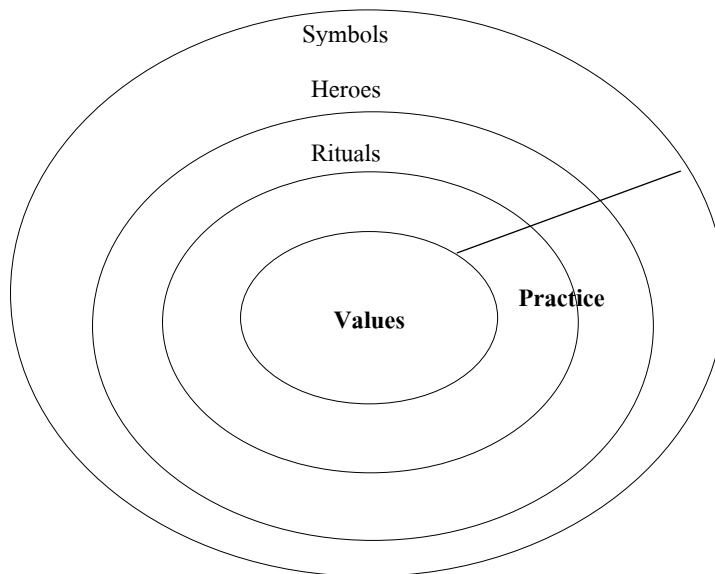
1. สัญลักษณ์ (Symbols) สัญลักษณ์เป็นสิ่งที่มีการเลียนแบบระหว่างกลุ่มวัฒนธรรม  
ได้ง่าย ด้วยเหตุนี้สัญลักษณ์จึงเป็นเสมือนเปลือกที่อยู่ระดับนอกสุดของการปรากฏการณ์วัฒนธรรม  
ได้แก่ ภาษา ท่าทาง ภาพ หรือวัตถุ

2. วีรบุรุษ (Heroes) ได้แก่ บุคคลที่อาจมีชีวิตหรือเสียชีวิตแล้ว หรืออาจเป็นบุคคลจริง  
หรือบุคคลในจินตนาการก็ได้ บุคคลเหล่านี้ครอบครองคุณลักษณะที่ทรงคุณค่าในวัฒนธรรมหนึ่ง

3. พิธีกรรม (Rituals) ภายในวัฒนธรรม พิธีกรรมได้รับการพิจารณาว่า เป็นสิ่งที่จำเป็น  
ทางสังคม โดยมีหน้าที่ในการบ่งบอกให้สังคมทราบถึงการเปลี่ยนผ่านสภาวะว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นทาง  
สังคมแบบหนึ่งไปสู่สภาวะอีกแบบหนึ่ง เช่น พิธีกรรมการแต่งงาน การรับปริญญาบัตร



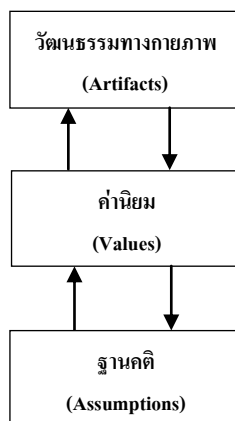
4. ค่านิยม (Values) เป็นแกนกลางของวัฒนธรรมองค์กร เป็นแนวโน้มกว้าง ๆ เกี่ยวกับความชอบสภาวะบางอย่างมากกว่าสภาวะอื่น ค่านิยมเป็นความรู้สึกที่มีทั้งด้านบวกและลบของสมาชิกในองค์กรที่ใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินค่าสิ่งต่าง ๆ ว่าควรหรือไม่ควรปฏิบัติ



ภาพประกอบที่ 8 ระดับวัฒนธรรมองค์กรของ Geert H. Hofstede

ที่มา: Geert H. Hofstede, 1991, p.7

นอกจากนี้ Edgar H. Schein (2004, p.25-27) ยังเป็นนักทฤษฎีอีกท่านที่ได้เสนอการแบ่งลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับกายภาพ (Artifacts) 2) ระดับค่านิยม (Values) 3) ระดับฐานคติ (Assumptions) ที่มีความสัมพันธ์กัน ดังภาพประกอบที่ 9



ภาพประกอบที่ 9 ระดับของวัฒนธรรมองค์กรของ Edgar H. Schein

ที่มา : Edgar H. Schein, 2004, p.26

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546, หน้า 189) ได้กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การแต่ละระดับ จะมีความหมายและลักษณะ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงระดับของวัฒนธรรมองค์การ

ระดับ	ความหมาย	ตัวอย่าง
กายภาพ (Artifacts)	วัฒนธรรมทางกายภาพที่มนุษย์สร้าง ขึ้นซึ่งสามารถมองเห็นและสัมผัสได้	เอกสารที่เขียนไว้, การออกแบบ สำนักงาน, ภาษา, การแต่งตัว, พิธีกรรม
ค่านิยม (Values)	ความเชื่อเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็นใน องค์การ	ปรัชญา วิสัยทัศน์ และพันธกิจของ หน่วยงาน
ฐานคติ (Assumptions)	จิตสำนึก การคิดหรือการกระทำซึ่ง ยอมรับหรือปฏิบัติโดยคุษฎี (Taken- for-Granted)	มาตรฐานการทำงาน วิธีการทำงาน ที่คิดว่ามีประสิทธิภาพ

ที่มา: ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ 2546, หน้า 189

### ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

นักวิชาการส่วนใหญ่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า วัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างมาก และเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การไว้ดังต่อไปนี้

Vijay Sathe (1985, p.25-31) กล่าวว่า วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อองค์การในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความร่วมมือ (Cooperation) ความร่วมมือที่แท้จริงในองค์การไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากกฎระเบียบ แต่ระดับความร่วมมือที่แท้จริงได้รับอิทธิพลมาจากสมาชิกในองค์การมีฐานคติร่วมกัน เช่น บางองค์การมีระดับค่านิยมสูงกับการทำงานเป็นทีม ในขณะที่บางองค์การถือว่า การแข่งขันระหว่างสมาชิกเป็นค่านิยมที่สูง ความแตกต่างกันของการให้ความสำคัญของแต่ละองค์การเป็นความเชื่อ และค่านิยมร่วมกันระหว่างกลุ่ม และบุคคลที่ส่งผลต่อความร่วมมือ

2. การตัดสินใจ (Decision Making) วัฒนธรรมจะส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจ เนื่องจากความเชื่อ และค่านิยมทำให้เกิดคติฐานเบื้องต้น และเกิดความโน้มเอียงอย่างคงที่ต่อองค์การและนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

3. การควบคุมองค์การ (Control) คือ ความสามารถในการปฏิบัติงานได้ผลตามที่วางแผนไว้โดยพื้นฐานของกลไกการควบคุมองค์การ มี 3 ด้าน ด้านแรก คือ การตลาด (Market) เป็นตัวควบคุม ด้านที่สอง คือ ด้านการปกครอง (Bureaucracy) ใช้อำนาจอย่างทางการเป็นตัวควบคุม และด้านที่สาม คือ ด้านเครือข่าย (Clan) ใช้ความเชื่อ ค่านิยมที่มีร่วมกันของสมาชิกเป็นตัวควบคุม

4. การสื่อสาร (Communication) เหตุผลหลักที่สมาชิกในองค์การสื่อสารผิดพลาดเกิดจากปัญหาการบิดเบือนข่าวสารที่มีความซับซ้อนมาก ความผิดพลาดในการสื่อสารจะมีความผิดพลาดมากเช่นเดียวกัน วัฒนธรรมจะช่วยลดปัญหาการสื่อสาร 2 ทาง คือ ทางแรกไม่จำเป็นต้องสื่อสารกันเรื่องของคดีฐาน ค่านิยมที่มีอยู่แล้ว และทางที่สองการมีคดีฐาน บรรทัดฐานร่วมกันช่วยให้แนวทางในการตีความสารต่าง ๆ ร่วมกันอยู่แล้ว

5. ความผูกพัน (Commitment) บุคคลที่มีความรู้สึกผูกพันต่อองค์การเมื่อเขามี ส่วนร่วมและได้รับประสบการณ์บางอย่างที่จะทำให้ยึดติดกับองค์การ สิ่งจูงใจต่าง ๆ เช่น เงินเดือน เกียรติยศ และความรู้สึกว่าตนเองมีค่าจะช่วยทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์การ วัฒนธรรมที่แข็งแกร่งส่งผลความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยผ่านทางความเชื่อและค่านิยม

6. การรับรู้ (Perception) วัฒนธรรมจะเป็นตัวกำหนดความรู้สถานการณ์ของสมาชิกในองค์การและนำไปสู่ภาคปฏิบัติ วัฒนธรรมจะช่วยให้สมาชิกในองค์การใช้อ้างเป็นเหตุผลในการแสดงพฤติกรรมในขณะที่องค์การจะใช้เหตุผลเป็นแรงเสริมให้สมาชิกรักษาพฤติกรรมนั้นไว้ในทางตรงกันข้ามองค์การอาจกำหนดให้สมาชิกแสดงพฤติกรรมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2532, หน้า 17) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ จะช่วยปรับแต่งให้สมาชิกขององค์การมีพฤติกรรม ทักษะ ค่านิยม ความเชื่อต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่องค์การต้องการ ดังนั้น วัฒนธรรมองค์การจึงมีผลกระทบต่อการบริหารงาน ดังนี้คือ 1) ผลกระทบทางด้านวัฒนธรรมในด้านความคิดในการบริหารซึ่งก็คือ กระบวนการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจแยกเป็น 2 ประเภท คือ การตัดสินใจตามข้อเท็จจริง (Factual Judgment) และการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับค่านิยม (Value Judgment) 2) ผลกระทบของวัฒนธรรมในด้านการปฏิบัติตัวและพฤติกรรมในการบริหาร เช่น การปฏิบัติของความคิดเห็น เป็นต้น 3) ผลกระทบของวัฒนธรรมทางด้านระบบหรือโครงสร้างทางการบริหาร ได้แก่ หลักและเทคนิคการบริหารการปกครอง ระบบการบริหารงานบุคคล และ 4) ผลกระทบของวัฒนธรรมทางด้านเครื่องมือเครื่องใช้แตกต่างกัน ดังนั้นการนำเทคโนโลยีมาใช้ในแต่ละองค์การจึงไม่เหมือนกัน

#### **มุมมองเชิงทฤษฎีของการศึกษาวัฒนธรรมในองค์การ**

ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การ Joanna Martin (2002, pp. 49-144) ได้เสนอมุมมองในเชิงทฤษฎีที่ใช้เป็นรากฐานในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การ 3 มุมมอง ได้แก่

1. มุมมองแบบบูรณาการ (Integration Perspective) เป็นมุมมองที่เน้นการศึกษาในสิ่งที่ปรากฏออกมาของวัฒนธรรม ซึ่งมีการตีความอย่างคงที่ ชัดเจน และสอดคล้องทั่วทั้งองค์การ

มุมมองนี้มีฐานคิดว่า วัฒนธรรมต้องมีความชัดเจนและสิ่งใดที่คลุมเครือต้องถูกตัดออกไป นักวิชาการที่ใช้มุมมองแบบบูรณาการนี้ ส่วนใหญ่จะใช้ในการศึกษาเชิงปริมาณ เช่น William G. Ouchi (1981,p.46) ซึ่งอธิบายลักษณะของ “วัฒนธรรมของทฤษฎี Z” ว่า มีความตระหนักถึงการตัดสินใจแบบองค์รวมเกี่ยวกับการผลิตและบุคลากรและความปรารถนาในการควบคุมพฤติกรรมเพียงคนเดียวโดยใช้ค่านิยมร่วม (Shared Values) มากกว่ากฎและระเบียบขั้นตอนที่ซับซ้อนหรือการศึกษาของ Daniel R. Denison (1990) ที่อธิบายว่า วัฒนธรรมองค์กรมีสี่แบบหลัก คือ 1) วัฒนธรรมแบบการปรับตัว (Adaptability Culture) 2) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) 3) วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (Involvement Culture) 4) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) สำหรับตัวอย่างการศึกษาในเชิงคุณภาพ เช่น วัฒนธรรมสามระดับของ Edgar H. Schien (2004) ได้แก่ 1) วัฒนธรรมระดับสิ่งประดิษฐ์ (Artifacts) 2) ระดับความเชื่อและค่านิยม (Beliefs and Values) และ 3) ระดับฐานคติพื้นฐาน (Underlying Assumptions)

2. มุมมองแบบจำแนกแตกต่าง (Differentiation Perspective) เป็นมุมมองที่เน้นปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาของวัฒนธรรมที่มีความไม่คงที่ในการตีความ และความไม่ชัดเจนระหว่างสิ่งที่ถูกประกาศว่า เป็นวัฒนธรรมอย่างเป็นทางการกับวิถีการปฏิบัติที่เป็นจริง มุมมองนี้มีความเห็นว่าความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมดำรงอยู่ภายในองค์การเฉพาะในระดับหน่วยย่อย หรือ “ฝ่าย” ในองค์การเท่านั้น หน่วยย่อยแต่ละหน่วยมี “วัฒนธรรมย่อย” ของแต่ละวัฒนธรรมของฝ่ายต่าง ๆ อาจมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรืออาจขัดแย้งซึ่งกันและกันก็ได้ ภายในวัฒนธรรมย่อยหนึ่ง ๆ จะมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรืออาจขัดแย้งซึ่งกันและกันก็ได้ ภายในวัฒนธรรมย่อยหนึ่ง ๆ จะมีความชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อ ค่านิยม และวิถีปฏิบัติ และความคลุมเครือของค่านิยมและวิถีปฏิบัติจะถูกผลักดันไปสู่ช่องว่างระหว่างวัฒนธรรมย่อย โดยใช้มุมมองแบบจำแนกแตกต่างจะเป็นการศึกษาวัฒนธรรมย่อยในกลุ่มต่าง ๆ ขององค์การ

3. มุมมองแบบกระจัดกระจาย (Fragmentation Perspective) มุมมองนี้ สร้างหลักคิดขึ้นมาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ที่ปรากฏออกมาที่มีความสัมพันธ์แบบคลุมเครือซึ่งกันและกัน ความคลุมเครือเป็นแกนกลางของวัฒนธรรมแทนที่เป็นความชัดเจน ความเป็นเอกลักษณ์เป็นปรากฏการณ์ชั่วขณะและเฉพาะประเด็น แนวคิดนี้เน้นความคลุมเครือของวัฒนธรรมและความคลุมเครือเป็นแนวคิดที่ยากแก่ความเข้าใจ เป็นแนวคิดที่ล้อมรอบไปด้วยความซับซ้อนซึ่งกันและกัน อันทำให้เส้นแบ่งระหว่างความคิดไม่ชัดเจน นักวิชาการที่ใช้มุมมองนี้จึงมองความคลุมเครือเป็นเรื่องปกติ ที่มีความเด่นชัด และเป็นส่วนที่เลี่ยงไม่ได้ขององค์การ

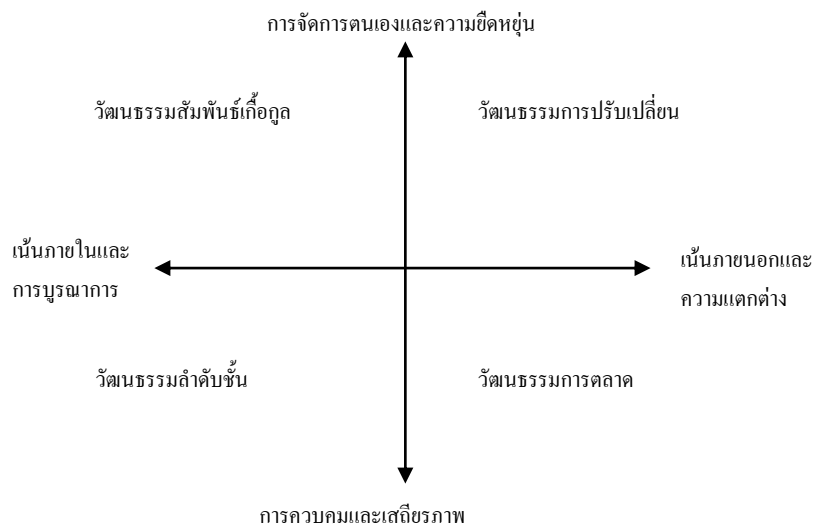
#### ตัวแบบวัฒนธรรมองค์การ

Kim S. Cameron and Robert E. Quinn (1999) ได้เสนอแนวคิดตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model) ซึ่งได้อธิบายว่า ตัวแบบนี้จะมีรากฐานจากคำถามที่ว่า ประสิทธิภาพขององค์การคืออะไร และมีเกณฑ์หลักอะไรที่ระบุได้ว่าองค์การมีประสิทธิภาพหรือไม่

จากการศึกษาของนักวิชาการด้านองค์การหลายท่านพบว่า การมองประสิทธิผลขององค์การสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 มิติที่มีลักษณะในเชิงการแข่งขันซึ่งกันและกัน

มิติแรก เป็นการแข่งขันระหว่างการจัดการตนเองและการเน้นความยืดหยุ่น (Flexibility) กับการควบคุมและเสถียรภาพ (Stability) ดังนั้น บางองค์การจะถูกมองว่า บรรลุประสิทธิผล หากสามารถรับมือการเปลี่ยนแปลง มีการปรับตัว และมีการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น ขณะที่บางองค์การจะถูกมองว่า ประสิทธิภาพ หากมีเสถียรภาพ สามารถทำนายได้และปฏิบัติงานเป็นระบบเชิงกลไก

มิติที่สอง เป็นการแข่งขันระหว่างการเน้นภายในองค์กร (Internal Focus) และการบูรณาการกับการเน้นภายนอกองค์กร (External Focus) และความแตกต่างหลากหลาย ภายใต้เกณฑ์ในมิตินี้ บางองค์การจะถูกมองว่าประสบความสำเร็จ หากภายในมีความสามัคคีสมานฉันท์ ขณะที่บางองค์การถูกมองว่าประสบความสำเร็จจากการที่มีความสามารถในการแข่งขันกับองค์กรภายนอกเมื่อนำมิติทั้งสองมารวมกันก็จะกลายเป็นสี่มุม แต่ละมุมจะระบุกลุ่มตัวชี้วัดของความสำเร็จแตกต่างกันและสามารถจำแนกเป็นวัฒนธรรมองค์การ 4 ประเภท ดังภาพประกอบที่ 10



ภาพประกอบที่ 10 ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม

ที่มา: Kim S. Cameron and Robert E. Quinn, (1999)

สำหรับลักษณะของวัฒนธรรมองค์การในแต่ละประเภทนั้น Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (1999) เสนอตัวแปรหลัก 6 ตัวเพื่อใช้ในการจำแนกประเภทของวัฒนธรรม ประกอบด้วย 1) ลักษณะโดดเด่นขององค์การ (Dominant Characteristic) 2) ภาวะผู้นำในองค์การ (Organization Glue) 3) การจัดการบุคคล (Management of Employees) 4) สิ่งยึดโยงขององค์การ (Organization Glue) 5) จุดเน้นของยุทธศาสตร์ (Strategic Emphases) และ 6) เกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จ (Criteria of Success) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์แก่อูกล (The Clan Culture) เป็นการเน้นภายในและการบูรณาการกับการจัดการตนเองและความยืดหยุ่น วัฒนธรรมแบบนี้เป็นวัฒนธรรมที่บรรยากาศภายในองค์กรมีลักษณะคล้ายกับความสัมพันธ์ภายในครอบครัวขยาย ดังนั้นองค์กรลักษณะนี้จึงคล้ายกับครอบครัวขยายมากกว่าหน่วยทางธุรกิจ ลักษณะทั่วไปขององค์กรที่มีวัฒนธรรมมุ่งสัมพันธ์แก่อูกลคือ การทำงานเป็นทีม การมีแผนงาน การมีส่วนร่วมให้บุคลากร ความผูกพันร่วมมือของบุคลากร ฐานคติของวัฒนธรรมสัมพันธ์แก่อูกลคือ การทำงานเป็นทีมและมีการพัฒนาบุคลากร งานหลักของการจัดการคือการมอบอำนาจให้บุคลากรและเอื้ออำนวยให้พวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา ซึ่งทำให้บุคลากรมีความผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อองค์กร เน้นการพัฒนาบุคลากร ขวัญกำลังใจ และความสามัคคีเป็นสิ่งสำคัญขององค์กร

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) เป็นการเน้นภายนอกและความแตกต่างกับการจัดการตนเองและความยืดหยุ่น ฐานคติของวัฒนธรรมประเภทนี้ คือนวัตกรรม หรือความคิดริเริ่มสร้างสรรค์นำไปสู่ความสำเร็จ งานหลักของการจัดการ คือ การส่งเสริมภาวะผู้ประกอบการ ความคิดสร้างสรรค์ และการปรับเปลี่ยนและการสร้างนวัตกรรม ซึ่งจะนำไปสู่การได้ทรัพยากรใหม่ ๆ และการมีกำไร ลักษณะวัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนนี้จะอยู่บนรากฐานของการมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและการเปลี่ยนแปลงสูง เมื่องานบรรลุเป้าหมายก็ยกเลิกคณะกรรมการนั้นไป ภายใต้วัฒนธรรมนี้การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมีน้อยหรือแทบไม่มีอำนาจจะกระจายไหลไปสู่ปฏิบัติและทีมงาน ความสำเร็จขององค์กร

3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) เป็นการเน้นภายในและการบูรณาการกับการควบคุมและเสถียรภาพ ลักษณะของวัฒนธรรมสายบังคับบัญชา การมีโครงสร้างการทำงานที่เป็นทางการสูง มีการกำหนดกระบวนการของงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างชัดเจน ผู้นำที่มีประสิทธิผลเป็นผู้มีทักษะในการจัดการและการประสานงานที่ดี การดูแลองค์กรไม่ให้เกิดปัญหาและดำเนินไปได้อย่างราบรื่นคือ สิ่งสำคัญที่สุด สิ่งที่เชื่อมโยงองค์กรเข้าด้วยกันคือกฎระเบียบและนโยบายที่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์ขององค์กรเน้นความมีเสถียรภาพและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

4. วัฒนธรรมตลาด (The Market Culture) เป็นการเน้นภายนอกและความแตกต่างกับการควบคุมและเสถียรภาพ ฐานคติที่สำคัญของวัฒนธรรมการตลาด คือ การเชื่อว่าสิ่งแวดล้อมภายนอกมีความสับสน และผู้รับบริการมีความต้องการและค่านิยมที่หลากหลาย องค์กรจึงจำเป็นต้องแข่งขันเพื่อรักษาตำแหน่งของตนเองในตลาด งานหลักด้านการจัดการ คือ การเพิ่มผลิตภาพ ผลลัพธ์ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ

สำหรับตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมนี้ มีนักทฤษฎีหลายท่านที่เห็นสอดคล้องกับ Kim S. Cameron and Robert E. Quinn ก็คือ Richard L. Daft (2001, pp.193-195) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร และกล่าวว่าความพอดีระหว่างสภาพแวดล้อมกลยุทธ์ และ

ค่านิยมมีความเกี่ยวข้องกับการก่อตัวของวัฒนธรรม ซึ่งมี 4 ประเภท คือ 1) วัฒนธรรมองค์การแบบครอบครัว (Clan Culture) 2) วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) 3) วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) และ 4) วัฒนธรรมมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture) ซึ่งในรายละเอียดมีความคล้ายคลึงกับตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมดังที่ได้กล่าวมา

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า วัฒนธรรมองค์การหมายถึง ความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มองค์การเดียวกัน ซึ่งแสดงออกมาในรูปการคิดทั้งการกระทำและความคิดซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติจากรุ่นไปสู่รุ่นสืบทอดกันมาเป็นรุ่น ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีของ Daniel R. Denison, (1990) ได้แก่ 1) วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) 2) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) 3) วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability) และ 4) วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) เป็นหลักในการประเมินประสิทธิผลในการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

### 2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย

#### ความหมายของนโยบายสาธารณะ

มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่านโยบายสาธารณะไว้มากมาย ดังนี้

Thomas R. Dye (1984, p.1) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำ โดยได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำ และกิจการที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดความขัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมาย

David Easton (1953, p.129) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคมทั้งมวลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อธิบายว่าผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือรัฐบาล ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นผลมาจากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม

James E. Anderson (1994, pp.5-6) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และอธิบายว่า นโยบายเป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งนโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ นโยบายจะต้องเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะทำให้เกิดผลของนโยบาย

กลุณ ธนาพงศธร (2540, หน้า 568-569) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้โดยการสังเคราะห์ความหมายของนักวิชาการไว้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มความหมายแรก คือ นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะใด หรือเป็นรัฐบาลในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นนโยบายทั้งสิ้น เป็นการมุ่งเน้นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ

กลุ่มความหมายที่สอง คือ นโยบายเป็นแนวทางการตัดสินใจของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะกระทำหรือห้ามมิให้กระทำ เป็นการตัดสินใจที่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำเอาไปเป็นวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องและสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

กลุ่มความหมายที่สาม คือ เป็นแนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่า มรรควิธี (Means) ที่จะก่อให้เกิดการกระทำขึ้น เช่น แผน แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2551, หน้า 21-22) ได้ประมวลนิยามของนักวิชาการหลายท่าน แล้วสรุปเป็นลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ ไว้ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเรียกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
5. เป็นกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะกระทำ ต้องมีเป้าหมายวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. เป็นกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประเทศเฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย
13. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ



ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร (2555, หน้า 48-57) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายขององค์การเป็นการตัดสินใจในการวางกรอบ แนวทางในการดำเนินงาน หรือโครงการขององค์การนั้น ๆ เพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุผลหรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมา ซึ่งกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนจำนวนมาก เพื่อให้มีการเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในการดำรงชีพและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

### กระบวนการนโยบายสาธารณะ

มีนักวิชาการต่างประเทศหลายท่าน ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) เอาไว้เช่น

James E. Anderson (1977, p.26) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นลำดับ ซึ่งมี 5 ขั้นตอน ดังนี้ คือ

1. การก่อตัวของปัญหา (Problem Formation) ขั้นตอนนี้จะต้องพิจารณาว่า ปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะ (Policy Problem) หรือไม่ และปัญหานั้นเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ (Policy Agenda) โดยคำว่า ปัญหา ต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหารจริงหรือไม่ เพราะบางครั้งสิ่งที่เราคิดว่าเป็นปัญหา ความจริงอาจไม่เป็นปัญหาก็ได้

2. การก่อรูปนโยบาย (Formulation) ขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternation) ว่า มีทางเลือกใดบ้างในการแก้ไขปัญหา และใครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หากทางเลือกมีหลายทางก็ต้องวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกด้วย โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-benefit Analysis)

3. การตัดสินใจนโยบาย (Adoption) ในขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด หรือนำทางเลือกใดไปบังคับใช้และเป็นสิ่งที่ต้องการให้เป็น และใครจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นวดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล

5. การประเมินผลนโยบาย (Evaluation) เป็นการวัดว่านโยบายมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไร หลังจากนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติและใครจะเป็นผู้ประเมินผลนโยบายอะไรคือผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล

ต่อมา James E. Anderson, David W. Brady and Charles Bullock (ได้พัฒนาแนวคิดเดิมและได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนได้แก่

1. ขั้นก่อตัวของปัญหา หรือขั้นจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting)
2. ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)

3. ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. ขั้นประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment or Policy Evaluation)

ซึ่งแนวคิดของ James E. Anderson, David W. Brady and Charles Bullock นี้จะตรงกับแนวคิดของ William N. Dunn (1994, pp.15-16) ที่ได้แบ่งกระบวนการนโยบาย (The Process of Policy Making) ออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ 1) Agenda Setting 2) Policy Formulation 3) Policy Adoption 4) Policy Implementation และ 5) Policy Assessment ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก Agenda Setting การกำหนดปัญหาเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจมีหลายปัญหาที่รัฐบาลไม่อาจทำให้หมด สิ่งที่รัฐบาลต้องพิจารณา คือ ปัญหานั้น ๆ เป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ และควรจะนำเข้าสู่วาระของรัฐบาลหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง Policy Formulation เป็นการก่อรูปของนโยบาย โดยอาจมีลักษณะที่ก่อรูปมาจากข้าราชการ มีทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหา นโยบายเป็นทางเลือกของนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ศาลและฝ่ายนิติบัญญัติ

ขั้นตอนที่สาม Policy Adoption เป็นการตัดสินใจนโยบาย โดยจะมีลักษณะเป็นทางเลือกของนโยบายที่ถูกตัดสินใจโดยการรับการสนับสนุน โดยเสียงข้างมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นฉันทานุมัติในการตัดสินใจระหว่างผู้เป็นตัวแทนหรือศาล

ขั้นตอนที่สี่ Policy Implementation เป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หลังจากที่นโยบายได้รับการตัดสินใจแล้ว ก็จะไปสู่การปฏิบัติโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งจะต้องระดมทรัพยากรมนุษย์และเงินทุนเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติตามนโยบาย

ขั้นตอนที่ห้า คือ ขั้นตอนสุดท้าย Policy Assessment เป็นการประเมินผลนโยบาย โดยมีหน่วยงานด้านการตรวจสอบและการบัญชีของรัฐบาล ซึ่งถูกกำหนดโดย ผู้เป็นตัวแทนผู้บริหาร โดยชอบด้วยกฎหมายและศาล อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายที่นโยบายจะต้องมีการประเมินผลว่าได้ทำสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

มีนักวิชาการท่านหนึ่งชื่อ William N. Dunn (1994, pp. 5-7) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นก่อตัวของนโยบาย (Agenda Setting) 2) ขั้นเตรียมเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) 3) ขั้นกำหนดนโยบาย (Policy Adoption) 4) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 5) ขั้นประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) โดย Charles E. Lindblom ระบุขั้นตอนกระบวนการนโยบายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามลำดับ เพราะขั้นตอนบางขั้นตอน เช่น ขั้นเตรียมเสนอร่างนโยบาย สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในขณะที่ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติกำลังมีการดำเนินการ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะรัฐบาลต้องใช้เวลาไปในการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการเตรียมเสนอร่างนโยบายใหม่ตลอดเวลา

Thomas R. Dye (1998, pp.317-318) ได้เสนอแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า การศึกษานโยบายสาธารณะบ่อยครั้งมุ่งเน้นไปพิจารณาว่า นโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไรมากกว่าดูเนื้อหา นโยบายหรือสาเหตุและผลที่ตามมาของนโยบาย ในการศึกษานโยบายต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร โดยทั่วไปจะพิจารณาชุดของกิจกรรมหรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง (Political System) ตามนัยของตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ซึ่งก็คือ การกำหนดนโยบาย (Policy Making) เกิดขึ้น โดยสามารถระบุขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนสามารถแยกส่วนกันในการตรวจสอบได้ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้โดยปกติจะมีขั้นตอนต่อไป

1. Identification การระบุปัญหา นโยบายที่เรียกร้องให้รัฐบาลต้องปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่นโยบายมักเกิดจากความคิดเห็นของประชาชนที่มีอิทธิต่อนโยบายของรัฐ แต่บางนโยบายก็เกิดจากความคิดของผู้หน้าที่ให้การสนับสนุนให้เกิดนโยบายนั้น

2. Agenda Setting การกำหนดเป็นวาระหรือการเน้นให้ความสนใจไปยังกลุ่มสื่อมวลชนและข้าราชการในปัญหาสาธารณะที่ตกลงกันเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ การกำหนดวาระนี้เป็นการระบุถึงปัญหาของสังคมและกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบาย ซึ่งบีบบังคับให้รัฐบาลต้องตัดสินใจกระทำ หรือรัฐบาลอาจไม่ตัดสินใจกระทำตามก็ได้ ขั้นตอนนี้จะมีการระดับความคิดเห็นจากสื่อมวลชนด้วย โดยใช้โทรศัพท์หรือหนังสือพิมพ์เพื่อสื่อสารให้คนส่วนใหญ่ทราบถึงนโยบาย

3. Formulation การต่อรูปนโยบาย ก็คือ การที่ทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาได้พัฒนาไปเป็นวาระของรัฐบาล การก่อรูปของนโยบายมักจะมาจากการริเริ่มและมีการพัฒนานโยบายที่เกิดจากระบบราชการ คณะกรรมการตามกฎหมาย การประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ องค์การที่ทำหน้าที่วางแผนด้านนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประธานาธิบดีและรัฐสภา โดยรายละเอียดของนโยบายที่ก่อตัวขึ้นปกติมาจากระดับเจ้าหน้าที่ (Staff Members) มากกว่าจะเกิดจากระดับผู้นำ (Bosses)

4. Legitimation นโยบายที่เกิดขึ้นโดยความชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นการกระทำงานทางการเมือง โดยผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประธานาธิบดีและรัฐสภา

5. Implementation การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความต่อเนื่องทางการเมือง กล่าวคือการกำหนดนโยบายไม่ได้จบลงที่การออกเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา และการลงนามโดยประธานาธิบดี จะต้องนำนโยบายไปสู่หน่วยงานของระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม เช่น การจัดองค์การงานใหม่ การมีหน่วยงานหรือตัวแทนรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องมีรูปแบบและกฎระเบียบเพื่อให้ข้าราชการถือปฏิบัติด้วย

6. Evaluation การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนในการกำหนดนโยบายเพื่อค้นหาว่านโยบายจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใด ต้นทุนที่ใช้และผลที่ได้รับเป็นอย่างไรเป็นไป

ตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้ การประเมินผลจะทำโดยตัวแทนของรัฐบาลเองที่ปรึกษาภายนอก สื่อสิ่งพิมพ์ และสาธารณชน

นักวิชาการประเทศไทยหลายท่านได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเอาไว้มากมาย เช่น

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549, หน้า 4) ได้นำเสนอขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะคล้ายกับสมบัติ ชำรงชัญวงศ์ แต่เพิ่มขั้นตอนการต่อเนื่อง การทำแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะเข้าไปเป็นขั้นตอนที่ห้า ทำให้ได้ทั้งหมด 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อรูปนโยบาย 2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การประเมินผลนโยบาย และ 5) การต่อเนื่อง การทำแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2545, หน้า 150-151) ขั้นตอนในกระบวนการนโยบายแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ การก่อตัวนโยบาย การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย การประกาศ เป็นนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุดนโยบาย

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2551, หน้า 315-316) ได้เสนอเกี่ยวกับวงจรกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยครอบคลุมกระบวนการต่าง ๆ 4 ขั้นตอน 1) การก่อรูปนโยบาย 2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลนโยบาย

มยุรี อนุมานราชชน (2552, หน้า 45) ระบุกระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนดำเนินการ 9 ขั้นตอน คือ 1) การก่อตัวประเด็นปัญหา 2) การกลั่นกรองปัญหา 3) การนิยามประเด็นปัญหา 4) พยากรณ์ 5) การกำหนดวัตถุประสงค์ 6) การวิเคราะห์ทางเลือก 7) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 8) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ 9) การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ โดยอธิบายว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจดำเนินการไม่ครบทั้ง 9 ขั้นตอน และไม่จำเป็นต้องลำดับ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2552, หน้า 34-35) ได้สรุปขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก 2) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน และ 3) ขั้นตอนการประเมินผลประกอบด้วย การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

จากแนวคิดและกระบวนการนโยบายสาธารณะของนักวิชาการทั้งหลายทั้งในประเทศและต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยได้ทำการประมวลลักษณะร่วมของกระบวนการนโยบายสาธารณะพบว่า แนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้อธิบายและจำแนกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่คล้ายคลึงกัน แต่จะมีแตกต่างกันในบางรายละเอียด ดังนั้นจึงสามารถสรุป

ได้ว่า ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ที่สำคัญประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้คือ

1) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งประกอบไปด้วย การระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก หลังจากนั้นจึงประกาศเป็นนโยบาย

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งประกอบไปด้วย การแปลงให้เป็นผลงาน หรือโครงการ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน

3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งประกอบไปด้วย การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะ หมายถึง ขั้นตอนหรือกระบวนการของนโยบายวิเคราะห์กำหนดนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะของการบริหารจัดการให้เป็นแผนงาน/โครงการ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร

#### **ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ**

มีนักวิชาการต่างประเทศ หลายคนได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

James E. Anderson (1977, pp. 98-104) ได้กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การใช้นโยบายโดยกลไกการบริหารของรัฐบาล และอธิบายว่าการปฏิบัติเป็นสิ่งที่ถูกกระทำขึ้นมาเพื่อทำให้กฎหมายบังเกิดผล เพื่อใช้นโยบายไปสู่เป้าหมายและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง วิธีการที่ต้องปฏิบัติ เทคนิคหรือเครื่องมือและการสนับสนุนทางการเมือง

Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier (1983, pp. 21-24) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งโดยปกติจะเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาล เป็นต้น

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 16) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7-8) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติเป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบายระเบียบได้รับการเบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชทน (2552, หน้า 218) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือ

คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน โครงการที่กำหนดไว้

จุมพล หนิมพานิช (2552, หน้า 182) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติว่า หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะมีลักษณะเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่ประกอบด้วย การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงาน/โครงการ/แนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพื่อสะดวกในการปฏิบัติงานและบรรลุตามเป้าหมายของนโยบาย

#### ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Paul Berman (1978, pp.157-184) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกล่าวว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนเป็นอิสระขององค์การและบุคคล โดยได้แบ่งกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) คือ การที่หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายออกมา และจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย ออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนหรือโครงการและขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) หมายถึง การที่หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการมอบหมายนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องทำการกำหนดนโยบายภายในหน่วยงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ Paul Berman ยังกล่าวว่า การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์การระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ที่เรียกว่า “การปรับตัวเข้า

หากันและกัน” (Mutual Adaptation) สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างด้วย ซึ่งขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า “Path of Micro Implementation” มาจากสมมติฐานว่า ปัจจัยเข้าของกระบวนการปฏิบัติงานในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่

2.1 ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ 1) การพิจารณารับนโยบาย เป็นการพิจารณาว่า นโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการซื้อราคาของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญนโยบายนั้นก็จะไม่เกิด แต่ถ้าหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ก็จะให้ความสนใจต่อนโยบายนั้น ขั้นตอนต่อมา คือ 2) การแสวงหาความสนับสนุน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นตอนนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการหรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในส่วนนี้ (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 40-41) ได้อธิบายไปปฏิบัติ สรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนนี้ไว้ 3 รูปแบบ คือ 1) ไม่มี การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non Implementation) หมายถึง ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติเหมือนกัน 2) การยอมรับสภาพการปฏิบัติ (Cooptation) หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น และ 3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological Learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม ซึ่งอาจเกิดจากความพร้อมของแต่ละพื้นที่

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หาก

นโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ และแม้ว่าระยะเวลา นโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้วแต่ก็ยังคงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ อย่างไรก็ตามปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลให้เกิดอย่างต่อเนื่องนี้อาจกล่าวได้ว่า จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งขึ้นต่อไปทั้งในแง่ความแตกต่างกันในประเภทของนโยบาย พื้นที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมอย่างละเอียดรอบครอบต่อไป

Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn (1984, pp. 209-218) ได้เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ จำนวน 4 แนวทาง ได้แก่

1. แนวทางโครงสร้าง (Structural Approaches) แนวทางนี้มองว่า การวิเคราะห์องค์การสมัยใหม่เป็นประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอว่าขณะที่ทำการกำหนดนโยบายอยู่นั้น ควรจะทำการออกแบบของค์การไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยทั่วไปหลักการของการกำหนดนโยบายอยู่นั้น ควรจะทำการออกแบบของค์การไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยทั่วไปหลักการของการจัดของค์การที่ดีก็คือ เน้นการจัดโครงสร้างให้สอดคล้องกับกิจกรรมและสภาพแวดล้อมกับการเปลี่ยนแปลง (Planning of Change) แล้วเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงนั้นควรมีทิศทาง ความถี่ และระยะเวลาที่องค์การควบคุมได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องใช้แนวทางการดำเนินงานที่คัดแปลง ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น กระบวนการกำหนดนโยบายรวมเป็นกิจกรรมที่ควรจะทำกลับไปกลับมาซ้ำ ๆ มากกว่าที่จะเป็นกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องตามลำดับในลักษณะเส้นตรงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะดังนี้ เรียกว่า ความต่อเนื่องของนโยบาย-กิจกรรม-นโยบาย (Policy-Action-Policy Continuum) รูปแบบของค์การที่เหมาะสมกับการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ควรใช้รูปแบบของค์การแบบราชการของ Max Weber กล่าวคือ โครงสร้างขององค์การเป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชาต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของงานต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ขณะที่การวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงอาจใช้รูปแบบของค์การกายภาพ (Organic Feature) ที่แตกต่างกันไป

2. แนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) แนวทางนี้มองว่า การสร้างกระบวนการจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเทคนิค มีความสำคัญมากกว่าการกำหนดโครงสร้างของค์การให้เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมักจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเรื่องเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จึงประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ การจัดทำ



ตารางเวลาปฏิบัติงาน การวางแผนและการควบคุม หลังจากได้ระบุประเด็นปัญหาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเรียบร้อยแล้วซึ่งเทคนิคการบริหารจัดการตามแนวทางนี้คือ เทคนิคการวางแผนและการควบคุมโดยใช้เครือข่าย (Network Planning and Control: NPC) เป็นเทคนิคที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงาน โดยการระบุภารกิจที่จะต้องกระทำให้สำเร็จรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจและผลที่เกิดขึ้น โดยตัวอย่างของเทคนิคการวางแผนและการควบคุมโดยใช้เครือข่ายที่นิยมใช้กัน ได้แก่ เทคนิคการประเมินผลและทบทวนแผนงาน Program Evaluation and Review Technique: PERT) และวิธีเสนองานวิกฤต (Critical Path Method: CPM)

3. แนวทางพฤติกรรม (Behavioral Approaches) แนวทางนี้มองว่าแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสองแนวทางมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากทัศนคติและพฤติกรรมมนุษย์นั้นมิตีอิทธิพลอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นกัน แนวทางพฤติกรรมจะนำมาใช้เมื่อมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น สาเหตุที่มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความรู้สึกกลัวในผลจากการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยปกติแล้วคนที่รู้สึกกลัวผลจากการเปลี่ยนแปลงมักต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการประยุกต์ใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมที่รู้จักกันแพร่หลายที่สุดคือ การพัฒนาองค์การ (Organizational Development: OD) เป็นกลยุทธ์ที่ช่วยสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์การ อันประกอบด้วยกระบวนการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในองค์การ โดยใช้พฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Sciences) ที่อยู่ในรูปแบบของการให้คำปรึกษาทางการจัดการ เทคนิคอีกอย่างที่มีการนำมาประยุกต์ใช้แนวทางนี้คือ เทคนิคการจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management By Objective: MBO) เป็นแนวทางที่ผสมผสานระหว่างเทคนิคการจัดการ/กระบวนการ/การจัดการ (Procedural/ Management Techniques)

4. แนวทางการเมือง (Political Approaches) แนวทางนี้มองว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิเคราะห์ด้านการเมืองเป็นแนวทางหลักสำคัญ และอธิบายคำว่า “การเมือง” ไม่ได้จำกัดเฉพาะการเมืองของพรรคการเมือง แต่หมายรวมถึงรูปแบบของอำนาจและอิทธิพลทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ ในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการวางแผน การกำหนดระเบียบวิธีการ การจัดการและการใช้เทคนิคเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์การอย่างเหมาะสมทั้งหมด แต่ขาดความสนใจต่ออำนาจที่แท้จริงทางการเมือง เช่น ความสามารถของกลุ่มคนที่ขัดขวางความพยายามของผู้สนับสนุน อาจทำให้การนำนโยบายของรัฐบาลจำนวนมากมิได้มาจากส่วนกลาง แต่เพียงเท่านั้นแต่มาจากหน่วยงานอื่น ๆ และหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการริเริ่มนโยบายเช่นกันด้วยเหตุนี้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์การของรัฐต่าง ๆ จึงต้องทำความเข้าใจร่วมกันให้เป็นที่เรียบร้อย เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยและการทำงานร่วมกันด้วย ในกรณีนี้อาจจำเป็นต้องใช้การตัดสินใจทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาโอกาสการนำนโยบายให้ประสบความสำเร็จ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ของเทศบาลนครอ้อมน้อยในการจัดการขยะเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

### **นโยบายการจัดการขยะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) มีแนวคิดในการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ป้องกันสภาวะสิ่งแวดล้อมในชนบทและในเขตเมือง โดยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น เพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บขยะ รวมทั้งให้มีการกำจัดของเสียอย่างถูกต้องลักษณะ สนับสนุนให้จังหวัดเตรียมที่ดินที่เหมาะสมสำหรับใช้กำจัดขยะในระยะยาว สนับสนุนให้มีระบบกำจัดของเสียรวม

2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2549) มีแนวคิดว่าการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมยังดำเนินการได้ในขอบเขตจำกัด เนื่องจาก ขาดประสิทธิภาพในการจัดทำและการบริหารแผนงานให้สามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการจัดทำและการบริหารแผนงานให้สามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความประหยัด ความคุ้มค่า แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบ สำหรับการจัดการขยะต้องสร้างกระบวนการประสานงานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้มีการลดปริมาณขยะและนำขยะกลับมาใช้ใหม่ สนับสนุนให้จังหวัดมีศูนย์รวมกำจัดขยะ

2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-พ.ศ.2554)ปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่จึงมีเป้าหมายในการนำขยะกลับมาใช้ใหม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะ กระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสนับสนุนให้จังหวัดตั้งศูนย์กำจัดขยะรวม

### **แผนการจัดการขยะแห่งชาติ**

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความต้องการให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีระบบกำจัดขยะที่ถูกสุขลักษณะไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐเอกชนและ

ประชาชนเป้าหมายสำคัญของนโยบาย คือ การลดอัตราการเกิดขยะในพื้นที่เทศบาลไม่ให้มีขยะตกค้าง ต้องมีการเก็บขนขยะให้หมดทุกวัน พื้นที่นอกเขตเทศบาลให้มีขยะตกค้างไม่เกินร้อยละ 10 ให้ทุกจังหวัดมีระบบกำจัดที่ถูกต้องและเหมาะสม โดยมีแนวทางการจัดการที่สำคัญ คือ ให้มีการจัดการขยะเป็นระบบและครบวงจร ตั้งแต่การเก็บขยะ การขนส่ง การกำจัด สนับสนุนให้เอกชนดำเนินธุรกิจด้านการเก็บขนส่งกำจัด ในรูปแบบของการว่าจ้าง การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน รัฐลงทุนทั้งหมด หรือการสมทบงบประมาณบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### นโยบายการจัดการขยะของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2547-2551 และแผนปฏิบัติการของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2551 ได้มีส่วนเชื่อมโยงกับภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจด้านการจัดการขยะ คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้กลยุทธ์การสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มธุรกิจชุมชนและเอกชนในการจัดการและเพิ่มมูลค่าขยะ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมาหรือแนวทางในการดำเนินกิจกรรมแผนการ/โครงการต่าง ๆ ในสิ่งที่รัฐกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีของศุภชัย ยาวะประภาส (2552, หน้า 34-35) มาใช้ในการวิจัยนี้ เช่น 1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก 2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน และ 3. ขั้นตอนการประเมินผลประกอบด้วย การยกเลิกและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ใช้เป็นการแนวทางในทางในการกำหนดกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและบรรลุสำเร็จตามที่กำหนดไว้

### 2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยี

#### ความหมายของเทคโนโลยี

นักวิจัยและนักบริหารจะพิจารณาเทคโนโลยีว่าเป็นความสามารถและคุณสมบัติทางกายภาพขององค์การ ซึ่งได้แก่ เครื่องจักรกล เครื่องมือ บางคนพิจารณาว่าเทคโนโลยีเป็นความรู้ที่องค์กรมีอยู่ ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของเทคโนโลยีจากนักวิชาการหลายท่านไว้ มีดังนี้

Charles Perrow (1976, p.194) ให้ความหมายของเทคโนโลยีไว้ว่า เทคโนโลยีหมายถึงการกระทำซึ่งบุคคลได้ปฏิบัติต่อวัตถุ โดยอาจใช้หรือไม่ใช้เครื่องมือหรือกลไกทางเครื่องจักรกล เพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุนั้นเพื่อให้ได้งานที่ทำสำเร็จในองค์การต่าง ๆ

James D. Thompson (2010, pp. 14-15) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีว่า เป็นชุดของกิจกรรมที่ประกอบด้วยคนและเครื่องจักรกล ซึ่งต่างก็มีส่วนในการผลิตสินค้าหรือบริการที่ต้องการๆ

Joan Woodward (1994, p.13) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีว่า หมายถึง วิธีการและกระบวนการที่ใช้ในโรงงาน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 83) กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีมีผลกระทบต่อองค์กรเพราะเทคโนโลยี ก่อให้เกิดความเสียเปรียบและได้เปรียบระหว่างองค์กรทั้งในด้านการผลิต การบริหารระบบข้อมูลข่าวสาร การบริหารจัดการภายในองค์กร และการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย องค์กรใดที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้งานมีประสิทธิภาพมากกว่าย่อมจะได้เปรียบกว่าองค์กรอื่น ๆ อย่างไรก็ตามไม่ว่า การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยจะส่งผลด้านบวกต่อองค์กรเสมอไปเพราะหากองค์กรใดที่เลือกใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างเต็มศักยภาพหรือใช้อย่างไม่คุ้มค่า หรือใช้อย่างไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับธรรมชาติขององค์กรผลที่เกิดขึ้นมาอาจสร้างปัญหาให้กับองค์กรได้

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2544, หน้า 237) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยี ตามแนวคิดเชิงระบบว่า หมายถึง ชุดของเทคนิค (รวมทั้งวัตถุและจิตใจ) ที่นำมาใช้เพื่อเปลี่ยนสิ่งนำเข้าของระบบให้เป็นสิ่งนำออก ระบบจะเป็นองค์กรประเภทใดก็ได้ อาจได้แก่ โรงพยาบาล โรงงาน หน่วยงานของรัฐหรือพรรคการเมือง สิ่งที่นำเข้าได้แก่ ความรู้ความสามารถ วัตถุดิบหรือเงิน และสิ่งนำออก ได้แก่ สินค้าหรือบริการ เป็นต้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เทคโนโลยี หมายถึง กระบวนการ/ขั้นตอน/เทคนิค (ทั้งวัตถุและจิตใจ) ขององค์กรในการแปรสภาพนั้นๆ คือ ปัจจัยนำเข้าขององค์กรให้เป็นปัจจัยนำออก หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า สินค้าหรือบริการต่าง ๆ ให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นและความพอใจมากที่สุด

#### แนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีขององค์กร

Charles Perrow (1976, pp.194-208) นักทฤษฎีที่มองเทคโนโลยีว่าเป็นองค์ความรู้ที่ใช้ในการทำงานตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงาน ซึ่งสามารถนำไปใช้อธิบายองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ได้เน้นการใช้เทคโนโลยีว่าเป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการทำงานเท่านั้น โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในองค์กรสองประการคือ 1) ความหลากหลายที่เกิดขึ้นในการทำงาน เป็นเรื่องของความสลับซับซ้อนของปัญหา และ 2) ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงาน จากเกณฑ์ทั้งสองมิติดังกล่าวสามารถแบ่งเทคโนโลยีว่าองค์กรได้ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงเทคโนโลยีขององค์การของ Charles Perrow

ความสามารถในการ วิเคราะห์ปัญหา	ความสลับซับซ้อนของปัญหา	
	ต่ำ	สูง
ต่ำ	เทคโนโลยีแบบงานฝีมือแผน	เทคโนโลยีแบบไม่เป็นแบบ
สูง	เทคโนโลยีแบบเป็นแบบแผน	เทคโนโลยีแบบวิศวกรรม

ที่มา: Stephen P. Robbins, 1980, pp.184

จากตารางข้างบนเมื่อนำมาพิจารณาทั้งสองด้านมาประกอบกันจะพบว่า มีเทคโนโลยีองค์การที่ใช้กันทั่วไปอยู่ 4 แบบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ (วันชัย มีชาติ, 2552, หน้า 279)

1) เทคโนโลยีว่าเป็นแบบผสม (Routine Technology) เป็นลักษณะการใช้เทคโนโลยีสำหรับงานที่ไม่ต้องการความหลากหลายในการทำงาน และช่วยให้สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานได้ เนื่องจากมีกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีหลักการและแนวทางที่แน่นอน ปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะเป็นปัญหาเดิมที่องค์การสามารถสร้างมาตรฐานในการทำงานและแก้ปัญหาดังกล่าวได้ การบริหารงานในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ องค์การจะเป็นแบบเครื่องจักรกล (Mechanistic) มีความเป็นทางการสูง มีการรวมอำนาจหัวหน้าจะมีขอบข่ายการควบคุมมาก การติดต่อสื่อสารในองค์การเป็นการสื่อสารในแนวดิ่งและมักเป็นลายลักษณ์อักษร

2) เทคโนโลยีแบบงานฝีมือ (Craft Technology) เป็นเทคโนโลยีที่ใช้กับองค์การที่มักจะเผชิญกับปัญหาในการทำงานที่เคยเกิดขึ้นหรือเป็นปัญหาเดิม แต่การแก้ปัญหาไม่ได้มีกฎเกณฑ์ วิธีปฏิบัติหรือมาตรฐานที่ตามตัวในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหามักอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก การบริหารงานในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้จะใช้รูปแบบที่ค่อนข้างเป็นองค์การแบบ Organic คือ มีความเป็นทางการ มีการรวมอำนาจและขอบข่ายการควบคุมปานกลาง มีการทำงานเปิดโอกาสให้ใช้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานหรือเป็นงานที่ต้องการประสบการณ์และความเชี่ยวชาญสูง (Work Experience)

3) เทคโนโลยีแบบวิศวกรรม (Engineering Technology) เป็นเทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อน การปฏิบัติงานประจำมีความแตกต่างกันออกไป แต่การดำเนินงานจะมีแนวทางการใช้ในการปฏิบัติงาน การบริหารงานในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ จะใช้โครงสร้างองค์การที่ค่อนข้างเป็นแบบเครื่องจักรกล (Mechanistic) กล่าวคือ มีความเป็นทางการ และการรวมอำนาจปานกลาง มีระบบการฝึกอบรมแบบเป็นทางการ ขอบข่ายการควบคุมของผู้บริหารไม่มากนักมีทั้งการสื่อสารตามลายลักษณ์อักษรและการสื่อสารโดยใช้การพูดจากันโดยตรง

4) เทคโนโลยีแบบไม่เป็นแบบแผน (Non Routine Technology) เป็นเทคโนโลยีที่ใช้ในองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่หลากหลาย งานที่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่สามารถวิเคราะห์โดยใช้กฎเกณฑ์ได้ ทำให้ต้องใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานมาก ปัญหาที่พบในการทำงานจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การบริหารงานในองค์กรที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้จะต้องใช้องค์กรกล่าว คือ องค์กรจะมีการรวบรวมอำนาจและความเป็นทางการต่ำ ขอบข่ายการควบคุมในการทำงานค่อนข้างแคบจนถึงปานกลาง และการสื่อสารในองค์กรจะเป็นการสื่อสารในแนวนอนในลักษณะการประชุม

ในความเห็นของ James D. Thompson (2010, pp.15-18) ได้ทำการศึกษาเทคโนโลยีขององค์กรโดยพิจารณาองค์กรในฐานะที่เป็นระบบหนึ่งในสังคมที่ประกอบด้วยระบบย่อย ๆ เทคโนโลยีขององค์กรจะดูได้จากขั้นตอนในการทำงานขององค์กรและฟังก์ชัน ตามความเห็นของ James D. Thompson องค์กรแยกประเภทได้เป็นสามแบบตามลักษณะระบบการผลิตที่ใช้ในการทำงาน แบ่งออกได้ 3 ประเภทคือ

1) เทคโนโลยีแบบเป็นขั้นตอนก่อนหลัง (Long-linked Technology) หมายถึงเทคโนโลยีที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน ผลผลิตของหน่วยงานหนึ่งจะเป็นปัจจัยนำเข้าของอีกหน่วยงานย่อยหนึ่งขององค์กร แล้วส่งกันไปเรื่อย ๆ ระหว่างหน่วยงานย่อย เป็นเทคโนโลยีที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในอุตสาหกรรมการผลิตทั่วไป ลักษณะการผลิตเป็นกระบวนการเส้นตรง เริ่มจากการนำวัตถุดิบเข้ามาสู่กระบวนการผลิตจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจนจบกระบวนการ ได้ออกมาเป็นตัวสินค้า ในที่สุดการทำงานจะทำต่อเนื่องกันในลักษณะกระบวนการมีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนว่า เริ่มจากจุดใดแล้วส่งต่อไปยังจุดใด องค์กรที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ จะเป็นองค์กรที่มีการผลิตในปริมาณมาก (Mass Production) และการผลิตที่ใช้เครื่องจักรทำงานตลอด 24 ชั่วโมง (Continuous Process) เช่น โรงงานทอผ้า ซึ่งมีขั้นตอนการปั่นด้าย การย้อมสี การทอ และการตัดเป็นผืนการทำงานในสายพานการผลิต (Assembly Line) ในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ในองค์กรที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้การประสานงานและการฟังก์ชันของหน่วยงานย่อยจะเป็นแบบเป็นลำดับขั้น (Sequential Interdependence)

2) เทคโนโลยีแบบเป็นตัวกลาง (The Mediating Technology) เช่น ธนาคารเป็นตัวเชื่อมระหว่างคนฝากเงินกับคนกู้เงิน ความสำเร็จขององค์กรอยู่ตรงความสามารถในการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นระหว่างปัจจัยนำเข้า (เช่น คนฝากเงิน) กับปัจจัยนำออก (เช่น คนกู้เงิน) ดังนั้น องค์กรจึงพึ่งพาปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออกมาก องค์กรที่มีเหตุผลจึงใช้วิธีขยายวงลูกค้าออกไปให้มีจำนวนมากขึ้นและกว้างขวางขึ้น องค์กรควรที่จะประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานย่อยเหล่านี้ด้วยการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นสากล (Standardization)

3) เทคโนโลยีแบบร่วมกันทำงาน (Intensive Technology) เช่น โรงพยาบาลเปลี่ยนคนไข้ให้เป็นคนปกติด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ขององค์กรต้องการเปลี่ยนแปลง อาจมีลักษณะของปัญหาที่

หลากหลายแตกต่างกันออกไป จึงทำให้องค์กรเตรียมรับสภาพความไม่แน่นอนนี้ โดยการรวบเอาสมาชิกองค์กรที่มีความชำนาญที่หลากหลายเข้ามาด้วยกัน และโครงสร้างขององค์กรควรจะประสานงานสมาชิกขององค์กรเหล่านี้โดยใช้หลักต่างฝ่ายต่างปรับเข้าหากัน (Mutual Adjustment)

การศึกษาเทคโนโลยีขององค์กรตามแนวคิดของ James D. Thompson นี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีแต่ละประเภท ซึ่งมีรายละเอียดในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงประเภทเทคโนโลยีตามแนวคิดของ James D. Thompson (2010, p.114)

เทคโนโลยี	รูปแบบ	การติดต่อสื่อสาร	ประเภทของการประสานงาน
แบบเป็นขั้นตอน ก่อนหลัง Long-linked Technology	เป็นลำดับขั้นตอน	ปานกลาง	ใช้ในการวางแผนหรือการกำหนดตารางก่อนทำงาน
แบบเป็นตัวกลาง The Mediating Technology	พึ่งพาน้อยที่สุด	น้อย	ใช้มาตรฐานหรือกฎระเบียบ
แบบร่วมกันทำงาน Intensive Technology	ร่วมกันทำงาน	มาก	การปรับตัวเข้าหากัน

ที่มา: ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, หน้า 114

### หลักการและวิธีเลือกเทคโนโลยีในการใช้ทรัพยากร

เนื่องจากทรัพยากรมีข้อจำกัดในแต่ละประเภทจะทำให้เกิดของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการเลือกใช้เทคโนโลยีจึงจำเป็นต้องมีหลักการเลือก ดังต่อไปนี้

1. ต้องเข้าใจในระบบทรัพยากรและระบบสิ่งแวดล้อมที่จะใช้
2. ต้องประเมินของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อมจากการนำเทคโนโลยีที่มาใช้
3. กำหนดขั้นตอนในการผลิตให้ชัดเจน
4. เลือกและกำหนดเทคโนโลยีที่ต้องใช้ทรัพยากรทุกขั้นตอน
5. ต้องมีการประเมินอย่างมีประสิทธิภาพ
6. แผนการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระบบ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เทคโนโลยีหมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนขององค์กรในการแปรสภาพของปัจจัยการนำเข้าขององค์กรแปรให้เป็นปัจจัยนำออก ซึ่งจะอยู่ในสภาพรูปสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การบริหารองค์กรให้มีประสิทธิผลมากที่สุด ผู้วิจัย

ได้ใช้แนวคิดทฤษฎีของ James D. Thompson (2010, pp. 15-18) มาตรฐานเป็นแบบตัวแปรในการศึกษาในการบริหารจัดการของเทศบาลนครอ้อมน้อย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด ได้แก่ 1. เทคโนโลยีแบบเป็นขั้นตอนก่อน-หลัง 2. เทคโนโลยีแบบเป็นตัวกลาง และ 3. เทคโนโลยีแบบร่วมกันทำงาน

### 2.2.5 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ

#### ความหมายของโครงสร้างองค์การ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การ ไว้มากมายตามแนวคิดและมุมมองต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

Joseph H. Reitz and Linda N. Jewell (1985, p.348) ได้กล่าวไว้ว่า ในการจัดโครงสร้างองค์การเป็นการกำหนดระบบควบคุมและการประสานงาน โครงสร้างองค์การจะช่วยทำให้เกิดความแน่นอนในการประสานงาน ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีความซับซ้อนเพียงใดผู้บริหารและสมาชิกในองค์การสามารถทำงานร่วมกันได้ง่ายยิ่งขึ้น โครงสร้างองค์การจะช่วยทำให้เห็นระบบการทำงานชัดเจนขึ้นช่วยในการติดต่อสื่อสาร ลดช่องว่างและความซับซ้อนในการทำงาน ช่วยให้บุคลากรแต่ละคนได้เห็นทางก้าวหน้าในสายงานของตนชัดเจนและมีส่วนร่วมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาองค์การ

Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig (1985, p.205) ได้กล่าวไว้ว่า โครงสร้างองค์การทำให้เกิดกรอบแนวทางที่เป็นทางการสำหรับการดำเนินงานไปสู่เป้าหมาย โครงสร้างเกี่ยวข้องกับการแบ่งงานออกเป็นส่วนหรือเป็นงานย่อยในระดับปฏิบัติและกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานเหล่านั้น

William G. Scott and Terrence R. Michel (1975, p.40) ได้กล่าวไว้ว่า โครงสร้าง (Structure) มีลักษณะเป็นกรอบและขอบเขตการทำงานที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในองค์การ เป็นการจัดระบบในการทำงานตามอำนาจหน้าที่ในส่วนต่างๆ ภายในองค์การ ซึ่งนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

Stephen P. Robbins (1990, p.832) ได้กล่าวไว้ว่า โครงสร้างองค์การจะแสดงถึงการแบ่งของส่วนงาน ในการกำหนดงานแต่ละส่วนที่ต้องรับผิดชอบ การแบ่งงานตามความสามารถของแต่ละส่วนในบทบาทของงาน ทั้งในด้านการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารและของผู้บริหารระดับต่างๆ ในการใช้อำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกในองค์การสามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2552, หน้า 378) ได้ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่า หมายถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหรือส่วนย่อยขององค์การที่บ่งชี้ให้เห็นว่าใครรับผิดชอบอะไร



สมคิด บางโม (2556, หน้า 120) ได้ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่า โครงสร้างขององค์การ หมายถึง ภาพรวมของหน่วยงานย่อยและความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยในองค์การ

วรณารถ แสงมณี (2544, หน้า 4) ได้ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่า เป็นวิธีที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งสรรทรัพยากรต่าง ๆ และการกำหนดวิธีการรายงานตามสายการบังคับบัญชาในระหว่างกลุ่มคน องค์กรระบบการประสานงานที่เป็นทางการและวิธีการที่จะต้องเกี่ยวข้องกันตามแผนที่ได้มีการกำหนดที่วางเอาไว้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า โครงสร้างองค์การหมายถึง กำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานเป็นกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ตามสายการบังคับบัญชาในระหว่างกลุ่มคนในการจัดการองค์การซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญทำให้เกิดแนวทางในการดำเนินงานขององค์การที่มีความสัมพันธ์กัน โดยมีจุดประสงค์มุ่งสู่เป้าหมายขององค์การเพื่อให้เกิดประสิทธิผล

### รูปแบบโครงสร้างองค์การ

ดิน ปรัชญาพหุทธิ (2553, หน้า 370) ได้เสนอรูปแบบของโครงสร้างองค์การโดยกล่าวว่าโครงสร้างขององค์การทั้งในภาครัฐและเอกชนที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานอาจเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังต่อไปนี้ 1. โครงสร้างแบบระบบราชการ 2. โครงสร้างรัฐวิสาหกิจ 3. โครงสร้างแบบมหาวิทยาลัย และ 4. โครงสร้างการบริหารงานแบบโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างระบบราชการ มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบมีนายคนเดียวอยู่บนยอดพีระมิด มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารองค์การในภาพรวมและคอยแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ จึงเป็นบุคคลที่ได้รับทราบและเห็นถึงความเป็นไปขององค์การในภาพรวมมากที่สุด มีการทำงานและควบคุมสายการบังคับบัญชาโดยยึดกฎ ระเบียบ มาตรฐานกระบวนการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดถึงช่องทางในการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชา และมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานตามมาตรฐานของงานที่แบ่งกันทำอย่างชัดเจน (Division of Labor) และลักษณะเป็นงานประจำ (Retain) ที่ได้ถูกแจกแจงไปตามหน้าที่ ซึ่งมีลักษณะเหมือนองค์การในอุดมคติของ Max Weber และ โครงสร้างแบบหน้าที่เฉพาะ (Functional Design) ของ Ramon J. Aldag and Timothy M. Stearns และ โครงสร้างองค์การขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) ของ Henry Mintzberg

2) โครงสร้างรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบมีนายหลายคน คือ กรรมการนโยบายและกรรมการบริหารร่วมกันทำหน้าที่ในการบริหารองค์การ มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นกว่าโครงสร้างระบบราชการ โดยอำนาจในการตัดสินใจจะถูกกระจายไปยังคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญที่อาจมาจากภายในองค์การหรือภายนอกองค์การก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การ และผู้บริหารองค์การจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการบริหารเพื่อจะนำมติของคณะ

กรรมการบริหาร ไปปฏิบัติ ลักษณะของสายการบังคับบัญชาจะถูกทำให้สั้นลง และมีการประสานงานแบบร่วมกันมากขึ้น ซึ่งมีลักษณะบางส่วนเหมือนกับโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) ของ Henry Mintzberg อย่างเช่นยังคงมีสายบังคับบัญชาอยู่ เพียงแต่ถูกปรับให้สั้นลง และการรวมศูนย์อำนาจก็ยังมีอยู่แต่ถูกกระจายไปยังคณะกรรมการบริหารมากขึ้น

3) โครงสร้างมหาวิทยาลัย มีลักษณะโครงสร้างเป็นแบบผู้บริหารระดับสูงทำหน้าที่เป็นผู้รับใช้มากกว่าผู้บังคับบัญชา มีโครงสร้างองค์การเหมือนกับพีระมิดกลับหัวที่เรียกว่า Collegial Organization หรือ Inverse Pyramid กล่าวคือ มีลักษณะของการกระจายอำนาจมากโดยอำนาจในการตัดสินใจจะถูกกระจายไปให้กับส่วนงานปฏิบัติระดับล่าง (Operating Core) มีความเป็นประชาธิปไตยสูง มีความคล่องตัว และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสามารถทำงานได้อย่างอิสระ มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีอำนาจในการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายวางแผนกลยุทธ์การทำงานของตนเองและขององค์การด้วย โดยการเข้าไปเป็นกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จะ มีผลกระทบต่อการทำงานของตนเอง ทำหน้าที่กำหนดกลยุทธ์องค์การเหมือนกันกับผู้บริหารระดับสูง โดยผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่ในการทำให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมกัน กำหนดทิศทางที่มีผลต่อองค์การโดยรวม ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับโครงสร้างองค์การตามวิชาชีพ (Professional Organization) ของ Henry Mintzberg

4) โครงสร้างการบริหารงานแบบโครงการ มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความชำนาญบังคับบัญชาและผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมกันบริหารโครงการใดโครงการหนึ่ง ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบชั่วคราวหรือแบบโครงการ (Matrix or Project Management) โครงสร้างองค์การมีลักษณะยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ดี มีความเป็นทางการในการปฏิบัติงานน้อยและลักษณะองค์การแบบ (All Part) ไม่มีกฎเกณฑ์ระบุวิธีการปฏิบัติงาน ไม่มีการแบ่งลำดับขั้นการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน มีการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านไปตามแนวนอนมาก (Much Horizontal Specialization) ใช้การประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันของผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานในโครงการ (Mutual Adjustment) ทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานในโครงการจะสามารถติดต่อประสานงานกันได้โดยตรง มีลักษณะของทีมงานมากกว่าการมีโครงสร้างที่ตายตัว ผู้ที่เข้าร่วมในโครงการจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานของตนเอง ผู้บริหารระดับสูงจะมีหน้าที่ติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานภายนอก แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสร้างความสมดุลในการทำงานและติดตามความก้าวหน้าของโครงการ ฝ่ายปฏิบัติงานหลักทำหน้าที่ในการบริหารงานและปฏิบัติงานหลักไปด้วยกัน ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับโครงสร้างแบบเมทริกซ์ (Matrix Design) ของ Ramon J. Aldag and Timothy M. Stearns (1987) และโครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรม (Adhocracy/Innovative Organization) ของ Henry Mintzberg (1979)

Ramon J. Aldag and Timothy M. Stearms (1987, pp.295-309) ได้เสนอแนวคิดในการจำแนกหรือออกแบบองค์การตามลักษณะการแบ่งงานไว้ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แบบ ได้แก่

1) แบบหน้าที่เฉพาะ (Functional Design) เป็นองค์การแบบที่เป็นพื้นฐานของการออกแบบองค์การทั่วไป มีการปฏิบัติงานตามหน้าที่เฉพาะ โดยจะแบ่งบุคลากรเป็นกลุ่มตามลักษณะงานที่คล้ายกัน ใช้ทักษะอย่างเดียวกัน หรือทำกิจกรรมอย่างเดียวกัน การออกแบบองค์การรูปแบบนี้ใช้ได้ทั้งในองค์การที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง เพราะเป็นแบบที่จะทำงานได้ดีที่สุดเมื่อมีผลผลิตจำนวนไม่มากนัก ต้องการการแบ่งงานให้แยกย่อยไปตามทักษะต่าง ๆ ให้มาก และมีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้บริหารสูงสุด

2) แบบสาขา (Division Design) เป็นองค์การที่จัดรวมเอากิจกรรมต่าง ๆ ในการผลิตสินค้าและบริการประเภทเดียวกัน รวมเข้าเป็นหน่วยงานที่บริหารดูแลกิจกรรมของตนเอง โดยเน้นที่การจัดกลุ่มงานหรือกิจกรรมตามผลผลิต กลุ่มลูกค้าหรือสถานที่ตั้ง มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปที่กลุ่มงาน เพราะว่าผลผลิตของแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะเฉพาะช่วงการบังคับบัญชาจะถูกทำให้ลดลงโดยหัวหน้าแผนกมีการประสานงานแบบร่วมกัน (Pooled Inter-dependence)

3) แบบผสม (Hybrid Design) เป็นรูปแบบที่ผสมผสานกันขององค์การแบบหน้าที่เฉพาะกับองค์การแบบสาขา มีลักษณะที่มีหน่วยงานเป็นสาขาแต่แบ่งส่วนงานตามหน้าที่ และรวมอำนาจการตัดสินใจไปอยู่ที่สำนักงานใหญ่ในลักษณะของการร่วมมือกัน เช่น การกำหนดให้มีหน่วยงานบริหารงานบุคคลร่วมกัน องค์การแบบผสมนี้ใช้ได้ดีเมื่อสาขาต่าง ๆ มีการจัดแบ่งแผนกงานในลักษณะที่คล้ายกัน ซึ่งตัวอย่างของการองค์การแบบผสมนี้ ได้แก่ ธนาคาร เป็นต้น

4) แบบเมทริกซ์ (Matrix Design) เป็นการนำเอาวิธีการของโครงสร้างแบบหน้าที่เฉพาะและแบบสาขามาใช้พร้อมกัน โดยการดึงเอาบุคลากรที่มีความชำนาญจากหน่วยงานหน้าที่เฉพาะตามที่ต้องการมารวมตัวกันเป็นหน่วยโครงการ (Project) โดยผู้บริหารหน่วยงานตามหน้าที่เฉพาะจะรับผิดชอบการปฏิบัติงานส่วนผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานหน้าที่เฉพาะและผู้บริหารหน่วยโครงการจะรับผิดชอบในการรวมเอากิจกรรมของผู้เชี่ยวชาญจากแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้โครงการสมบูรณ์

Henry Mintzberg (1983, pp.157-279) เป็นนักวิชาการชาวฝรั่งเศส ที่ได้เสนอรูปแบบโครงสร้างองค์การไว้ในช่วงแรก 5 รูปแบบ ต่อมาได้มีความคิดร่วมกับผู้อื่น ได้แก่ Joseph Lampel, James B. Quinn and Sumantra Ghoshal และได้เสนอรูปแบบเพิ่มเติมที่กล่าวไว้เดิมอีก 2 รูปแบบ รวมเป็น 7 รูปแบบในปัจจุบัน คือ

1) โครงสร้างเรียบง่ายหรือโครงสร้างผู้ประกอบการ (The Simple or Entrepreneurial Structure) เป็นองค์การที่มีระบบประสานงานแบบสั่งการโดยจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา มีโครงสร้างแบบเรียบง่ายไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูง ผู้บริหารระดับสูงมี

บทบาทสูงในการชี้นำทิศทางและแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กร มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งในแนวระนาบและแนวตั้ง ส่วนมากเป็นองค์กรที่เพิ่มเริ่มก่อตั้ง มีขนาดเล็ก มีระบบเทคโนโลยี ไม่ซับซ้อน และมีความจำเป็นที่ผู้นำต้องมีอำนาจมากหรือผู้นำเข้มแข็ง

2) โครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) เป็นองค์กรที่มีระบบประสานงานโดยใช้มาตรฐานกระบวนการปฏิบัติงานเป็นหลัก มีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจ มีความเป็นทางการสูง มีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ ความเชื่อถือได้ ความชัดเจน และความคงเส้นคงวาในการปฏิบัติงานให้ความสำคัญแก่เกณฑ์มากกว่าผลงาน โดยมากเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีอายุมาก และมีระบบเทคโนโลยีไม่ซับซ้อน

3) โครงสร้างองค์กรขยาย (Diversified Organization) เป็นองค์กรที่มีการขยายตัวจากองค์กรขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร มีการใช้มาตรฐานของผลผลิตเป็นเครื่องมือในการเชื่อมประสานงานกับส่วนต่าง ๆ มีโครงสร้างที่ซับซ้อนประกอบด้วยสำนักงานใหญ่ (Headquarter) และสำนักงานสาขา (Divisions) ผู้บริหารระดับกลางมีบทบาทสูงในการประสานงานระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขา ยุทธศาสตร์ขององค์กรมีสองระดับ คือ ระดับภาพรวมขององค์กรจะได้รับการจัดทำจากสำนักงานใหญ่ และระดับสาขา ซึ่งสำนักสาขาเป็นผู้จัดทำ

4) โครงสร้างองค์กรตามวิชาชีพ (Professional Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้มาตรฐานของทักษะ และความรู้มีโครงสร้างแบบระบบราชการแต่มีการกระจายอำนาจสูงผู้มีบทบาทสำคัญ คือ ผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีการทำงานเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของจรรยาบรรณวิชาชีพ มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระสูง ฝ่ายนโยบายและผู้บริหารระดับกลางมีบทบาทน้อย ยุทธศาสตร์ขององค์กรถูกกำหนดโดยผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาชีพ ค่อยข้างมีเสถียรภาพแต่รายละเอียดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

5) โครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรม (Adhocracy/Innovative Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้การสื่อสารตรงระหว่างเพื่อนร่วมงานเป็นหลัก มีการจัดโครงสร้างแบบเมทริกซ์ โครงสร้างมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนได้ง่ายตามสถานการณ์ มีความเป็นประชาธิปไตยสูง สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์เกิดขึ้นจากการคิดริเริ่มของสมาชิกในองค์กร ซึ่งเกิดจากจะกลายเป็นยุทธศาสตร์ขององค์กรเมื่อได้รับการยอมรับและแพร่กระจายกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรมขององค์กร

6) โครงสร้างการอุดมการณ์และองค์กรพันธกิจ (Ideology and the Missionary Organization) เป็นองค์กรที่มีรากฐานการสร้างองค์กรจากอุดมการณ์ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรทั่วไป โครงสร้างการมีการแบ่งฝ่ายเป็นหน่วยขนาดเล็ก มีการจัดระบบอย่างหลวมและมีการกระจายอำนาจ ให้อิสระกับหน่วยงานสูงแต่มีการควบคุมโดยปทัศฐานขององค์กรอย่างเข้มข้นประเภทขององค์กรพันธกิจสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ องค์กรปฏิรูป (Reformers) องค์กร

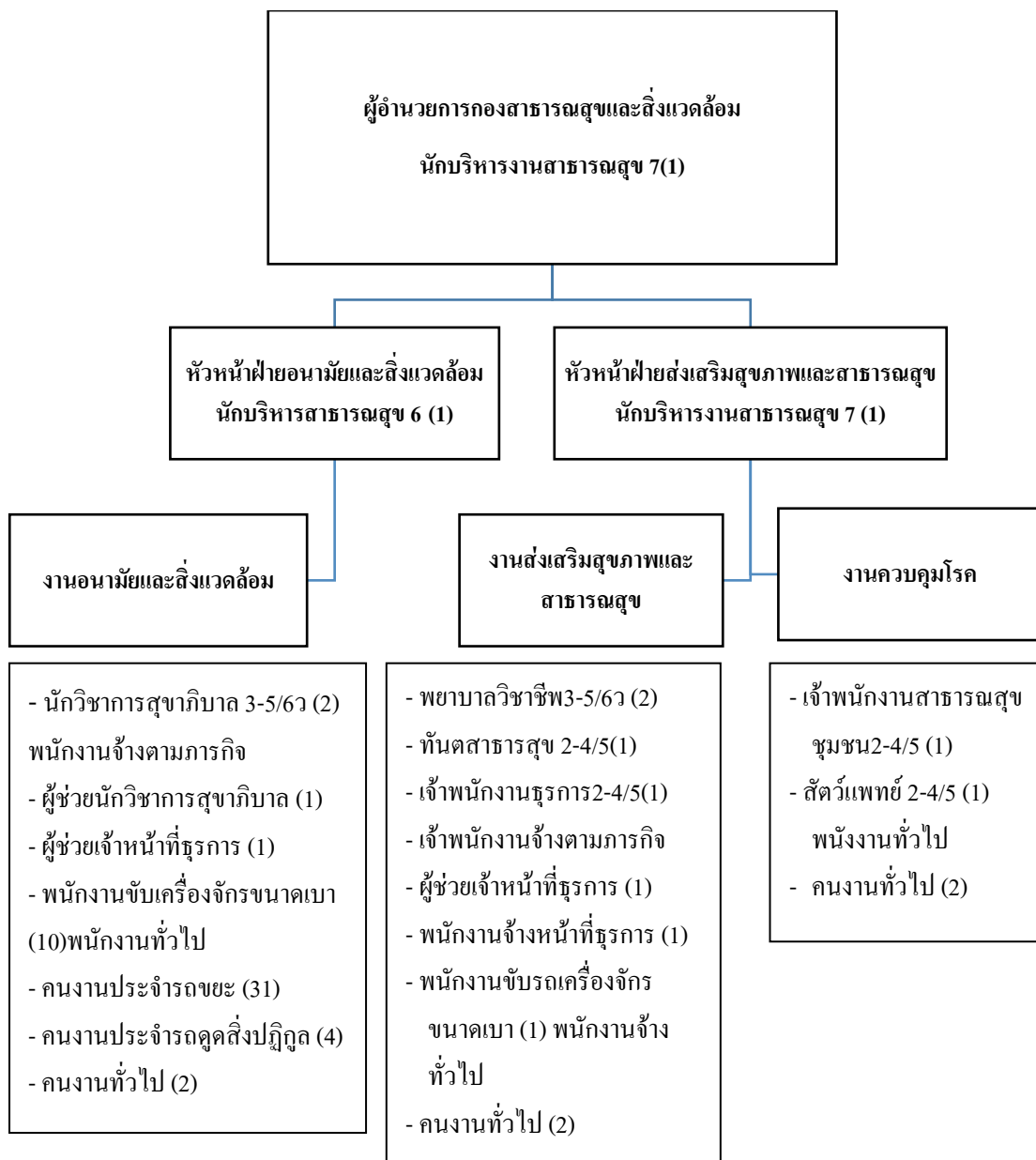
เปลี่ยนสภาพ (Converters) และองค์การปิดตัว (Cloister)

7) โครงสร้างองค์การทางการเมือง (Political Organization) รูปแบบขององค์การการเมือง อธิบายในแง่ของอำนาจไม่ใช่โครงสร้าง และเป็นอำนาจที่แสดงออกมาโดยขาดความชอบธรรม ดังนั้นจึงไม่มีกลไกและวิธีการประสานงานอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นหลัก แต่ขึ้นอยู่กับบริบทที่การเมืองแสดงออกมาในช่วงนั้น ๆ ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจ กระแสที่ครอบงำองค์การคือ อำนาจที่ไม่เป็นทางการ และการต่อสู้ช่วงชิงชัยชนะกัน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ คือ องค์การการเมืองแบบเผชิญหน้า (Confrontation) องค์การแบบพันธมิตรชั่วคราว (Shaky Alliance) องค์การแบบที่ถูกทำให้เป็นการเมือง (Complete Political Area) และ องค์การแบบเป็นพื้นที่การเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ (Complete Politicized Area)

### รูปแบบโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในประเทศไทยจะมีรูปแบบโครงสร้างองค์การที่แตกต่างกันไปเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีรูปแบบโครงสร้างองค์การของหน่วยงานที่การจัดรูปแบบด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อมคือ กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีการจัดรูปแบบโครงสร้างดังกล่าว ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบตามโครงสร้างงานด้านสิ่งแวดล้อมจะขึ้นอยู่กับผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งแต่ละพื้นที่ โดยพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสม

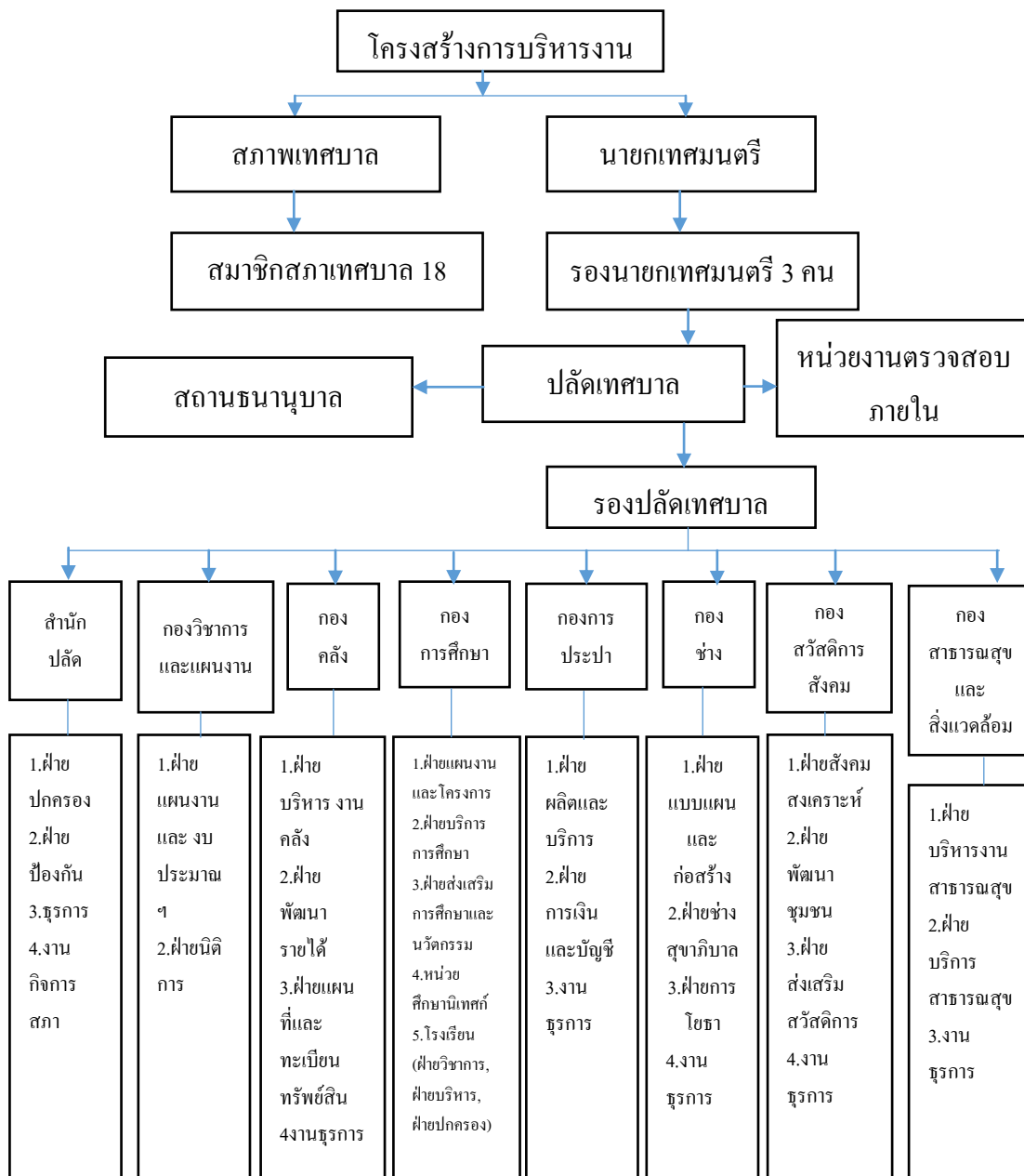
สำหรับเทศบาลนคร จะมีรูปแบบโครงสร้างองค์การของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ คือ สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรูปแบบ ดังนี้



ภาพประกอบที่ 11 ตัวอย่างโครงสร้างการบริหารงาน กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ที่มา: เทศบาลบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี <http://nont-pro.go.th/public/board/data/index/menu/86>.

สำหรับเทศบาลเมืองหรือตำบล จะมีรูปแบบโครงสร้างองค์การของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ คือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างองค์การ ดังนี้



ภาพประกอบที่ 12 ตัวอย่างโครงสร้างหน่วยงานการบริหารงาน ของเทศบาลนครอ้อมน้อย

ที่มา: เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร <http://ktb.go.th/content.php?cid=20141015185251G1hGC2Y>

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนตำบลอาจจะมีรูปแบบโครงสร้างองค์การของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างองค์การ ดังนี้



ภาพประกอบที่ 13 ตัวอย่างโครงสร้างการบริหารงาน กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม  
ที่มา: เทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร [http://www.omnoi.go.th/work-structure.php?cate1\\_id=4#](http://www.omnoi.go.th/work-structure.php?cate1_id=4#)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า โครงสร้างองค์กร หมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆของงานสายการบังคับบัญชาของกลุ่มคนในการจัดบัญชาซึ่ง โครงสร้างดังกล่าวเป็น โครงสร้างระบบมีลักษณะโครงสร้างองค์กรเป็นแบบมีนายคนเดียวอยู่บนยอด พีระมิด มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหาร องค์กรและคอยแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กร มีการทำงานและควบคุมสายการ บังคับบัญชาโดยยึดกฎระเบียบมาตรฐานและมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ไว้อย่างชัดเจนและเป็นไปตามหน้าที่ตามความเหมาะสม ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุผลตาม



วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีของ ดิน ปรัชญพฤทธิ, (2553) มาสร้างเป็นกรอบตัวแปรในการศึกษาโดยใช้โครงสร้างแบบระบบราชการซึ่งมีลักษณะเป็นแบบมี นายคนเดียวเป็นผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจหน้าที่บริหารองค์กรของเทศบาลนครอ้อมน้อย จังหวัด สมุทรสาคร ได้แก่ 1. โครงสร้างแบบระบบราชการ 2. โครงสร้างรัฐวิสาหกิจ 3. โครงสร้างแบบ มหาวิทยาลัย และ 4. โครงสร้างการบริหารงานแบบโครงการ

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

### ความหมายของสิ่งแวดล้อม

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อม (Environment) กันออกไปตาม ความคิดของแต่ละสถานการณ์ที่ตนสนใจ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (2535, หน้า 1) ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อม (Environment) หมายถึง ลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่ รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นตลอดเวลา

เกษม จันทร์แก้ว (2536, หน้า 1) ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง สรรพสิ่งที่ เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้นให้ประโยชน์ และให้โทษ เห็นและไม่เห็นด้วยตาเปล่า ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ทั้งสิ่งที่เป็นพิษและไม่เป็นพิษ

ราตรี ภารา (2549, หน้า 9) ให้ความหมายว่า สิ่งแวดล้อม (Environment) เป็นรากศัพท์เดิม จากภาษา ฝรั่งเศส โดย Eviron แปลว่า “Around” ฉะนั้น Environment จึงหมายถึง Totality of mans surroundings ในภาษาไทย หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและ มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบ ๆ ตัวของเรา”

จำรูญ ยาสมุทร (2555, หน้า 39) ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมไว้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่อยู่รอบ ๆ ตัวมนุษย์ทั้งสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น สิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีความสำคัญและคุณประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก เมื่อใด ที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษย์และการดำรงชีวิตของพืชและ สัตว์มากเท่านั้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่เกิดขึ้น โดย ธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต สิ่งที่เกิดขึ้น เองตามธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์สร้างขึ้น สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญและให้ประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต และช่วยเหลือมนุษย์สองสิ่งนี้จะต้องเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

### ความสำคัญของสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสามารถทำให้คุณภาพชีวิตมนุษย์ดีขึ้น ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการรู้จักใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาด (Wise Use) และมีการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบอย่างเหมาะสม โดยจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถในการรับรอง (Carrying Capacity) เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) เพราะหากมีการตัดวงใช้อย่างสิ้นเปลืองมากเกินไปขนาด และขาดความระมัดระวังในการใช้ก็ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จนกลายเป็นปัญหาได้ในที่สุด ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสิ่งมีชีวิต ไม่ว่าสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ก็ล้วนก่อให้เกิดประโยชน์และโทษต่อสิ่งมีชีวิตได้ทั้งสิ้น ดังนี้ (จิราภรณ์ กษเสนี, 2555, หน้า 63)

1. สิ่งแวดล้อมทางกายภาพหรือสิ่งแวดล้อมไม่มีชีวิต มีความสำคัญต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมนั้น เช่น น้ำใช้เพื่อการบริโภคและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ อากาศใช้เพื่อการหายใจของมนุษย์และสัตว์ ดินเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตบนบกแสงแดดให้ความร้อนและช่วยในการสังเคราะห์แสงของพืช

2. สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ จะช่วยปรับให้สิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของมันได้ เช่น ช่วยให้ปลาอาศัยอยู่ในน้ำที่ลึกมาก ๆ ได้ช่วยให้ต้นกระบองเพชรดำรงชีวิตอยู่ในทะเลทรายได้

3. สิ่งมีชีวิตจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อม เช่น มีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหญ่

4. สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปตามการกระทำของสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมนั้น เช่น เมื่อสัตว์กินพืชจำนวนมากเกินไปพืชจะลดจำนวนลง อาหารและที่อยู่อาศัยจะขาดแคลน เกิดการแย่งแย่งกันสูงขึ้นทำให้สัตว์บางส่วนตามหรือลดจำนวนลงระบบนิเวศก็จะกลับเข้าสู่ภาวะสมดุลอีกครั้งหนึ่ง

5. สิ่งแวดล้อม จะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมในแง่ของการถ่ายทอดพลังงานระหว่างผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้ย่อยสลาย ในแง่ของการอยู่ร่วมกันเกื้อกูลกันหรือเบียดเบียนกัน มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมได้มากมาย ในลักษณะที่แตกต่างไปจากสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เช่น ใช้ประโยชน์จากดินเพื่อการเพาะปลูก ใช้ประโยชน์จากทุ่งหญ้าเพื่อเลี้ยงสัตว์ ใช้ประโยชน์จากเหมืองแร่เพื่อการอุตสาหกรรม เป็นต้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสามารถทำให้คุณภาพชีวิตมนุษย์ดีขึ้น เช่น น้ำใช้เพื่อการบริโภคและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ อากาศใช้เพื่อการหายใจของมนุษย์และสัตว์ ดินเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตบนบกแสงแดดให้ความร้อนและช่วยในการสังเคราะห์แสงของพืช

## ประเภทของสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (เกษม จันทร์แก้ว, 2556, หน้า 48-50)

1. สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Natural Environment) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ สัตว์ป่า ฯลฯ สิ่งแวดล้อมประเภทนี้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติอาจใช้เวลาเร็วหรือเพียงใดขึ้นอยู่กับชนิดและประเภท สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) สิ่งแวดล้อมมีชีวิต (Biotic Environment) เป็นสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มีลักษณะและคุณสมบัติเฉพาะตัวของสิ่งมีชีวิต เช่น พืช สัตว์และมนุษย์ หรือเรียกว่าสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ (Biological Environment) ก็ได้ 2) สิ่งแวดล้อมไม่มีชีวิต (Abiotic Environment) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต อาจมองเห็นหรือไม่ก็ได้ เช่น ดิน น้ำ ก๊าซ อากาศ ควัน แร่ธาตุ เมฆ รังสีความร้อน เสียง ฯลฯ เราอาจเรียกว่า สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) ได้เช่นกัน

2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) เป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้ใช้ความรู้ ความสามารถที่สืบทอด สร้างสม พัฒนากันมาตลอด สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) สิ่งแวดล้อมทางวัตถุ หรือสิ่งแวดล้อมที่สามารถมองเห็นได้ เช่น บ้านเรือน เครื่องบิน โทรทัศน์ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้สร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวก หรือตอบสนองความต้องการในการดำรงชีวิต บางอย่างอาจมีความจำเป็น แต่บางอย่างเป็นเพียงสิ่งฟุ่มเฟือย และ 2) สิ่งแวดล้อมทางสังคม หรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม (Social Environment) หรือ (Abstract Environment) เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบสำหรับอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข สิ่งแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ระเบียบการปกครอง ศาสนา การศึกษา อาชีพ ความเชื่อ เจตคติ กฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี ระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ สิ่งแวดล้อมที่มองไม่เห็นจะแสดงออกมาในรูปพฤติกรรม

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และมนุษย์สร้างขึ้น แบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ส่วนสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติได้แก่สิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต ส่วนสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นได้แก่สิ่งแวดล้อมที่มองเห็นกับสิ่งแวดล้อมที่มองไม่เห็นทั้งธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น จะอาศัยซึ่งกันและกันในการจัดการความสมดุลจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้

## ความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อม

เกษม จันทร์แก้ว (2556, หน้า 472-473) ให้ความหมาย “การจัดการสิ่งแวดล้อม” ไว้ ดังนี้

1. การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นคำที่เหมือนกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ต่างกันที่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นเหมือนทฤษฎีและหลักการ ไม่ได้มีแผนงานปฏิบัติ ส่วนคำว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นคำที่มีความหมายเชิงปฏิบัติได้

2. การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการ ซึ่งหมายถึง ต้องมีกลไกสิ่งแวดล้อมควบคุมด้วยเหตุนี้ การจัดการสิ่งแวดล้อมจึงสามารถยอมรับได้ในทางปฏิบัติและเป็นไปตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ทุกประการ

3. การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นเสมือนแผนงานในการดำเนินการทางสิ่งแวดล้อมซึ่งการกำหนดแผนงานนี้จะต้องครอบคลุมนโยบาย มาตรการ แผนงาน และโครงการหรือแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ที่มีขั้นตอนและกลไกควบคุมให้แผนงานดำเนินไปได้

4. การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในระบบสิ่งแวดล้อมสำหรับมวลมนุษย์ต่อไปซึ่งผู้ใช้ต้องตระหนักว่าต้องมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ยอมให้เกิดให้น้อยที่สุด

5. การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางหนึ่งของนิเวศพัฒนาปฏิบัติ หรือพัฒนา แบบยั่งยืน กล่าวคือ การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรได้ แต่ต้องไม่ให้คุณค่าทางนิเวศวิทยาสูญเสียไป หมายถึง การนำทรัพยากรมาใช้มันต้องอยู่ในวิสัยที่ธรรมชาติจะช่วยธรรมชาติให้ฟื้นฟูตัวเอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าเกินความสามารถของธรรมชาติ ถ้าปัญหาของเสียมีมากเกินไปจนกลายเป็นมลพิษสิ่งแวดล้อมก็จะมีมากตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

6. การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นทั้งหลักการและแผนปฏิบัติการให้ผู้บริหารได้ใช้ดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มโครงการและดำเนินงาน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมมีกลไกที่กำกับกระบวนการและแผนงานการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม นักบริหารสามารถจะทราบแนวคิดและแนวดำเนินงานอย่างมีขั้นตอนดังกล่าวก่อน จึงนำไปตัดสินใจได้

ราตรี ภารา (2549, หน้า 205) ได้ให้ความหมายคำว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การดำเนินงานเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์โดยไม่มีผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อจะได้มีทรัพยากรใช้ตลอดไป หรือการกำหนดกิจกรรมในการนำทรัพยากรมาใช้

วินัย วีระวัฒนานนท์ (2540, หน้า 185) ได้ให้ความหมายคำว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม คือ กระบวนการใช้สิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ โดยการวางแผนดำเนินงานติดตาม ประเมินผลและปรับปรุงแก้ไขพัฒนาให้ดีขึ้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการใช้อย่างประหยัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดใช้ให้ได้ยั่งยืนยาวนานและเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อมวลมนุษย์และธรรมชาติให้มากที่สุด

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การดำเนินงานเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์โดยไม่มีผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อจะได้มีทรัพยากรใช้ตลอดไปต้องมีกลไกสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมจึงสามารถยอมรับได้ในทางปฏิบัติและเป็นไปตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ทุกประการ

#### แนวคิดและหลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อม

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังนี้

โรจน์จรรย์ย์ ด่านสวัสดิ์ (2541, หน้า 19) กล่าวว่าไว้ว่า การวางแผนและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบันควรให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการพัฒนาที่

ต่อเนื่องและนำไปสู่ความยั่งยืนในอนาคตได้มุ่งเน้นจุดมุ่งหมายในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละพื้นที่ ทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ถูกใช้กันอย่างสิ้นเปลืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชากร และขีดความสามารถของสิ่งแวดล้อมในการรับรองของเสียจากกิจกรรมของมนุษย์ค่อยๆ ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในอัตราที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมีการป้องกัน

กนก จันทร์ทอง (2542, หน้า 22) กล่าวว่าไว้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเรียกว่า การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมในยุคปัจจุบันที่สำคัญที่สุดจะต้องเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีนโยบายและมาตรการในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถือว่าสำคัญและจำเป็นในการนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในหลักความเป็นจริงแล้วทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกประเภทเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและราคาในตัวมันเองซึ่งกำหนดเป็นต้นทุนได้ยาก ซึ่งมีมนุษย์บางกลุ่มมีความคิดเห็นว่า สิ่งที่ได้มาจากธรรมชาติเป็นสิ่งที่ได้มาตัวเปล่าจึงใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองและฟุ่มเฟือย ซึ่งเห็นกันอยู่เสมอ ซึ่งทางตรงกันข้ามผู้เสียหายและผู้ที่ได้ผลเดือร้อนมักจะเป็นผู้อุปโภคและบริโภค ไม่ใช่ผู้ที่ก่อปัญหา เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ที่ปล่อยของเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง ขั้นตอนหรือกระบวนการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีการวางแผนป้องกันรักษาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต ที่เกิดจากการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอย่างสิ้นเปลืองและเสื่อมสลายลงที่สุดในที่สุด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องรักษา ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยต้องอาศัยกฎหมาย นโยบาย เป็นต้น มาช่วยในการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในลักษณะคงที่ และเป็นประโยชน์แก่มวลมนุษย์ต่อไปในอนาคต

#### แนวคิดในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

1. ต้องการให้มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับมนุษย์ได้ใช้สอยและพึงพิงในการดำรงชีวิต ทั้งโดยปัจจัยสี่ ความสะดวกสบาย และความปลอดภัยของชีวิต หากมีการจัดการที่ถูกต้องในด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะสามารถทำให้การใช้ได้ผลแบบยั่งยืน (Sustained Yield) ตลอดไป

2. การจัดการนั้นมุ่งหวังที่จะให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประกอบกันอยู่ภายในระบบให้มีศักยภาพในแบบยั่งยืนถาวรและเป็นไปได้ด้วยความมั่นคง ลักษณะเช่นนี้เป็นความมุ่งหวังที่ก่อให้เกิดความเพิ่มพูนจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสต็อก (Stock) ภายในระบบ ซึ่งความเพิ่มพูนนี้มนุษย์สามารถนำมาใช้ได้อย่างถาวร หนึ่งส่วนเพิ่มพูนเปรียบเสมือนเงินส่วนดอกเบี้ยของเงินต้นจากธนาคารนั่นเอง ดังนั้นถ้านำสิ่งนี้มาใช้ก็ไม่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นหมดไปหรือร่อยหรอไปได้

3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องบรรจุแนวทางปฏิบัติในการควบคุมของเสีย (Waste) มิให้เกิดขึ้นภายในระบบสิ่งแวดล้อม เพราะถ้าเกิดปัญหาแล้ว จะทำให้สต็อกของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นมีศักยภาพในการผลิตลดลง สุดท้ายอาจต้องเผชิญการขาดแคลนทรัพยากรในอนาคต อีกทั้งอาจมีปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิตกระบวนการใช้และกระบวนการเปลี่ยนรูปผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

4. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องยึดหลักของการอนุรักษ์มาเป็นพื้นฐาน ดังนั้นแนวทางในการดำเนินการจัดการจึงต้องมีการรักษา สงวน ปรับปรุง ซ่อมแซมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่อยู่ในสภาพที่ดีตามธรรมชาติในสภาพที่กำลังมีการใช้และในสภาพที่ทรุดโทรมร่อยหรอเพราะการใช้ที่ผ่านมาด้วย เป็นที่คาดหวังได้ว่าถ้าสามารถดำเนินการดังกล่าวได้แล้ว จะทำให้มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้สอยชั่วนาน

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นต่อสิ่งใด ระบบใด หรือท้องถิ่นใด มีความต้องการ คือ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับการใช้การจัดการของเสีย การเพิ่มศักยภาพในการผลิตของสต็อก และการปรับปรุงซ่อมแซมแล้วยังต้องการให้มีการจัดองค์ประกอบภายในระบบสิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศให้มีชนิดหรือหลายชนิด (Distribution) ของสิ่งแวดล้อมในระบบ ให้ได้เกณฑ์มาตรฐานธรรมชาติที่ทุก ๆ สิ่งทุกชีวิตในระบบสามารถอยู่ได้อย่างเป็นสุข ทำให้ระบบต่าง ๆ อยู่ในภาวะสมดุลตามธรรมชาติ

6. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความมุ่งหวังอย่างยิ่งที่จะทำให้คุณภาพชีวิตมนุษย์และสิ่งที่เกี่ยวข้องดีขึ้น หนึ่งคุณภาพชีวิตนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ ปัจจัยทางการศึกษา สภาพเศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ สภาพทางภูมิศาสตร์ สถานภาพทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นและสุดท้ายคือ ความพอใจ แนวทางการจัดการเพื่อให้คุณภาพชีวิตที่ดีนั้นต้องพิจารณาปัจจัยดังกล่าวด้วย ดังนั้นหลักการที่จะนำไปใช้ในการจัดการ จึงต้องดูสถานที่เป็นสำคัญด้วย (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2546, หน้า 78-79)

ดังนั้น หลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ ดังนี้

#### 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึง การจัดการสิ่งแวดล้อมในบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่ผ่านมา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันทำให้เกิดความเสียหายและทำร้ายธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษไว้อย่างชัดเจนในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ

นำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบ ก่อนที่จะมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้อง หน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สาธารณะเสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักภัย ปกป้องและสืบสาน ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งสิ้นน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่

2. กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำ

เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

3. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

4. จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น อย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5. ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่

3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 86(3) ส่งเสริม และสนับสนุน การวิจัย พัฒนา และใช้ประโยชน์จากพลังงานทดแทน ซึ่งได้จากธรรมชาติและเป็นคุณต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545, หน้า 47-48)

#### มาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีต้องมีการนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ ในการจัดการทั้งกลไกภาครัฐ กลไกการตลาด กลไกของสังคมชุมชนท้องถิ่น เข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยควรจะต้องประกอบด้วย มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางเทคโนโลยี มาตรการทางสังคม และมาตรการทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ของประเทศไทย ได้มีการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้กับองค์กรของรัฐ ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้ผลิตมีการลงทุนในการลดการทำให้เกิดของเสียหรือเกิดมลพิษลดลง ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คือ



กองทุนสิ่งแวดล้อม การลดภาษี ภาษีมลพิษ การให้เงินกู้เงินอุดหนุนในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย

1.1 Product Charges เป็นภาษีที่เก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะใช้เฉพาะกับค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการนำผลิตภัณฑ์ไปใช้ เหมาะที่จะนำมาใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษที่สามารถระบุแหล่งได้ เช่น รถยนต์ เป็นต้น โดยภาษีที่รวบรวมได้จะนำมาใช้ในการบำบัดหรือกำจัดของเสีย Product Charges เป็นเครื่องมือที่สร้างแรงจูงใจให้ลดการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกระตุ้นให้เกิดการใช้สินค้าอย่างอื่นทดแทน

1.2 Emission Charges เป็นค่าธรรมเนียมที่เก็บจากการปล่อยสารมลพิษลงไปในแหล่งน้ำ อากาศ ดิน หรือมลพิษทางเสียง ตามปริมาณของสารมลพิษที่ถูกปล่อยลงไปหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียมที่เก็บได้จะนำไปใช้เพื่อการบำบัดหรือกำจัดสารมลพิษในสิ่งแวดล้อม

1.3 User Charges เป็นค่าบริการในการบำบัดหรือกำจัดของเสียตามปริมาณ น้ำหนัก ลักษณะของเสีย โดยคำนึงถึงความยากง่ายในการกำจัด และความเป็นพิษที่เกิดขึ้นว่ามีมากหรือน้อย โดยไม่คำนึงถึงค่าความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ค่าบริการที่เก็บได้จะนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสีย User Charges จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่ต้องเสียค่าบริการพยายามลดการก่อให้เกิดของเสียลง เพื่อจะได้จ่ายค่าบริการให้น้อยลง

1.4 Deposit-refund System เป็นการวางเงินมัดจำ สำหรับการผลิตที่จะทำให้เกิดมลพิษ เมื่อผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการบริโภคแล้วถูกนำกลับมาคืนยังสถานที่กำหนดก็จะได้เงินมัดจำคืน หรืออาจอยู่ในรูปของการวางเงินประกันก็ได้ เพื่อให้มีการดำเนินการตามข้อบังคับ ถ้าได้ดำเนินการตามนั้นเงินที่วางไว้ก็จะได้รับคืนไป หากไม่ดำเนินการตามเงินที่วางไว้ก็จะถูกริบ การใช้ Deposit-refund System ทำให้เกิดการบำบัดหรือกำจัดที่ปลอดภัยมีการนำผลิตภัณฑ์กลับไป Reused และ Recycle

1.5 Market Creation and Market Permits เป็นการสร้างระบบตลาดเกี่ยวกับการซื้อของเสีย เช่น สิ่งปฏิกูลจากบ้านเรือน โดยรัฐเป็นฝ่ายให้การสนับสนุน เช่น การจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนของเสีย Market Permits เป็นวิธีการที่ผู้ได้รับใบอนุญาต อาจนำส่วนที่เหลือนั้นไปขายเท่ากับเป็นการขายสิทธิในการปล่อยของเสีย การซื้อขายอาจทำกันโดยผ่านองค์กรกลาง บริษัทดำเนินการหรือองค์กรของรัฐก็ได้ (Market Permits) ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่มีผลกระทบต่อการผลิตสินค้า และใช้ในการจัดการมลพิษข้ามชาติได้

2. มาตรการทางเทคโนโลยี ในปัจจุบันมีแนวคิดที่เทคโนโลยีสามารถนำมาใช้จัดการสิ่งแวดล้อมได้ ด้วยการลดและกำจัดมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นนั้นสิ่งจำเป็นคือ ต้องควบคุมเทคโนโลยี ทั้งการใช้ทรัพยากร การบำบัด การกำจัดของเสีย และมลพิษสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยการเลือกใช้เทคโนโลยีเป็นสิ่งสำคัญทั้งตัวเทคโนโลยีและความเหมาะสมกับลักษณะที่จะใช้ โดยเฉพาะจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การใช้เทคโนโลยีสีเขียว (Green Technology) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการ (Reused และ Recycle) มาใช้เพื่อให้

สิ่งที่เหลือจากกระบวนการผลิตสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ ทำให้ปัญหาขยะมูลฝอยน้อยลงและไม่ก่อให้เกิดมลพิษ ต่อมาจึงพัฒนามาเป็นเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) เข้ามาช่วยในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดต้นทุนการผลิตหรือการบริการทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น ประสิทธิภาพและคุณภาพของงานหรือสินค้าที่สูงขึ้นภาพลักษณ์ธุรกิจดีขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่การเลือกหรือเปลี่ยนวัตถุดิบที่เหมาะสม ลดหรือเลิกใช้วัสดุอันตราย การเลิกใช้วัสดุที่มีสารพิษเจือปนน้อยหรือไม่เหลือขยะมูลฝอยมาใช้ ด้านกระบวนการผลิตมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรเพื่อลดความสูญเสียหรือลดการเกิดของเสียโดยไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้มีอายุการใช้งานนานขึ้นและเมื่อบริโภคแล้วไม่ยากต่อการกำจัดหรือนำมารีไซเคิลได้

3. มาตรการทางสังคม ปัจจุบันมีแนวความคิดว่าสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของทุกคนในประเทศ เพราะฉะนั้นทุกคนต้องมีหน้าที่ปกป้องดูแลไม่ให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย มิใช่จะปล่อยให้เป็นที่ของภาครัฐอย่างเดียว มาตรการทางสังคมจึงต้องนำมาใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การประชาสัมพันธ์ อบรม สัมมนา ให้ความรู้เพื่อกระตุ้นเตือนประชาชนหรือเป็นแรงกดดันทางสังคม ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดการบริหารจัดการที่ถูกต้อง ได้แก่ การใช้สื่อทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เพื่อเพิ่มการสื่อสารระหว่างภาครัฐกับประชาชนมากขึ้นและเป็นการป้องปรามผู้กระทำผิดได้ด้วย โดยมาตรการทางสังคมที่นำมาใช้ คือ

3.1 การให้การศึกษา (Education) โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีทักษะในปัญหาเกี่ยวกับขยะมูลฝอยแก่ประชาชนทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบ และจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของปัญหาขยะมูลฝอย รู้แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย ผลกระทบจากปัญหาที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของตน การป้องกันแก้ไข ปัญหาเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจในปัญหารวมถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นการสร้างจริยธรรมสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในบุคคล รวมทั้งการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านเทคนิควิชาการ และสนับสนุนการศึกษาวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม ในการดำเนินการควบคุมจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอย และการบริหารจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี

3.2 การสร้างความตระหนัก (Awareness) ให้ประชาชนเกิดความตระหนักในคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องหวงแหนไว้ สำหรับตนเองและลูกหลานในอนาคต ให้ประชาชนได้รับรู้ ได้สัมผัสและเกิดการเรียนรู้แล้วมีความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาขยะมูลฝอย ที่จะเกิดกับตนเองในปัจจุบันและอนาคต

3.3 การมีส่วนร่วม (Participation) ระหว่างภาครัฐเอกชนและประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดลานบ้านลานเมืองในการพบปะกับประชาชน เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน การรับฟังปัญหาต่าง ๆ ในการรักษาสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหามลพิษในชุมชนเพราะการใช้มาตรการทางสังคมจะเกิดประสิทธิผลได้ ภาครัฐต้องให้สิทธิแก่ประชาชน ที่จะได้รับรู้ข่าวสารข้อมูลทางราชการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นรวมถึงการร่วมออกกฎ ระเบียบต่างๆที่เกี่ยวกับ

สิ่งแวดล้อมในชุมชน เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหายยะ การตรวจตราเฝ้าระวังดูแลรักษาและร้องเรียนหากมีการละเมิดสิทธิหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการลดขยะในชุมชน เป็นต้น

3.4 การจัดกิจกรรม จัดตั้งกลุ่ม ชมรม หรือสมาคม (Activities) เพื่อสร้างระเบียบวินัย โดยการรวมกลุ่มกันถือเป็นการเริ่มต้นในการสร้างระเบียบวินัย เพื่อพัฒนาความเข้มแข็งในชุมชน เผยแพร่ข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ ส่งเสริมกิจกรรม โครงการของชุมชน ส่งเสริมกระบวนการความร่วมมือเป็นเครือข่ายชุมชน โดยใช้ขยะมูลฝอยเป็นประเด็นในการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นกระบวนการ เช่น การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในการจัดการขยะมูลฝอย การติดตามตรวจสอบปัญหาขยะมูลฝอย การรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น การจัดโครงการขยะแลกไข่ โครงการธนาคารขยะ เป็นต้น

4. มาตรการทางกฎหมาย เป็นการนำเอามาตรการทางกฎหมายมาจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือมีผลบังคับใช้จึงทำให้ผู้กระทำความผิดหรือคิดจะทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่คิดที่จะทำลายสิ่งแวดล้อมอีกต่อไป พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน ที่รวมเอาความคุ้มครอง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการควบคุมทางสิ่งแวดล้อมทุกตัวไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีการให้สิทธิกับประชาชน เข้ามาเป็นผู้ร่วมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง โดยกฎหมายที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะขยะมูลฝอยที่มีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญา ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ รวมถึงค่าธรรมเนียมและค่าใบ อนุญาตต่างๆ ซึ่งนำมาเป็นมาตรการตัวอย่างในการจัดการมี ดังนี้ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545, หน้า 28-30)

4.1 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวนโยบายของชาติในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม กฎหมายกลุ่มนี้มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมแบบเบ็ดเสร็จ ตัวอย่างกฎหมายกลุ่มนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522

4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลัก กฎหมายในกลุ่มนี้สามารถจัดแบ่งตามประเภทของทรัพยากรที่ได้รับความคุ้มครองได้หลายประเภทตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นต้น

4.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ปัญหาเหล่านั้น โดยเฉพาะ ตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4.5 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งจากผู้สร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมและผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว และบทลงโทษทางอาญาต่อผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (แก้ไขเพิ่มเติม) เป็นต้น (มาตรการทั้งสี่ด้านเป็นมาตรการเป็นแนวทางในการกำจัดและลดปริมาณขยะมูลฝอย ที่ได้มีการศึกษาไว้ โดยมาตรการบางมาตรการได้มีการนำมาใช้ เช่น การจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียพร้อมกับค่าใช้น้ำ ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ปล่อยของเสีย (สำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2542, หน้า 91-95)

#### มาตรการในการจัดการขยะของท้องถิ่น

1. มาตรการทางด้านสังคม ได้แก่ การรณรงค์ให้ผู้จัดจำหน่ายสินค้ามีส่วนร่วมในการลดปริมาณบรรจุภัณฑ์จากการจำหน่ายสินค้าและมีส่วนร่วมในการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เสื่อมสภาพ การสร้างจิตสำนึกให้ประชาชน และสนับสนุนการให้ข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับของเสียอันตรายจากชุมชน

2. มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การเพิ่มภาษีสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ที่กำจัดยาก การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา ระบบบำบัดและกำจัดขยะมูลฝอยและส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์จัดการของเสียอันตรายชุมชน

3. มาตรการด้านกฎหมาย ได้แก่ การกำหนดระเบียบควบคุมการนำเข้าวัสดุใช้แล้วหรือสินค้าใช้แล้วจากต่างประเทศ กฎระเบียบกับการเวียนคืนซากบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่เสื่อมสภาพ กฎระเบียบในการให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งของเสียอันตรายออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป และกำหนดมาตรฐานและมาตรการเพื่อควบคุมการดำเนินงานของสถานที่บำบัดและกำจัดขยะมูลฝอย

4. มาตรการด้านการสนับสนุน ได้แก่ การวิจัยและพัฒนาสินค้าที่ผลิตจากวัสดุใช้แล้ว ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการจัดเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร (จำลอง โภธิบุญ, 2551, หน้า 45)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า มาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีต้องมีการนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ ในการจัดการทั้งกลไกภาครัฐ กลไกการตลาด กลไกของสังคมชุมชนท้องถิ่น เข้า

มาร่วมกันแก้ปัญหาและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยควรจะต้องประกอบด้วย มาตรการทางสังคม มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการด้านการสนับสนุน

### นโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอาศัยนโยบายและแผนด้านสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญของประเทศ ดังนี้

1. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559  
นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ถือว่าเป็นนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติ ซึ่งมุ่งหมายให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานรากการพัฒนา บนพื้นฐานการอนุรักษ์และความเป็นธรรมในสังคม ในแผนดังกล่าวมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึงแนวทางในการปรับกลไก และกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไทย ให้มีจิตสำนึกอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกัน การเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการลดมลพิษ และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ในการรวบรวม กำจัด และลดกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม และจากชุมชนให้เพิ่มขึ้น ไม่มากกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด รวมถึงให้มีการกำจัดขยะมูลฝอย อย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด

#### 1.1 นโยบายการจัดการขยะมูลฝอย

นโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยจะกำหนดรวมกันกับการจัดการ สิ่งปฏิกูลปรากฏอยู่ในนโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ ได้วางนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และ เป้าหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ไว้ดังนี้

1) ให้มีการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ตั้งแต่การเก็บกัก การเก็บขน การขนส่งและการกำจัด

2) ควบคุมอัตราการผลิตขยะมูลฝอยของประชากร และส่งเสริมการ นำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์

3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน ล่อสร้างหรือบริหาร และดำเนินระบบจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและประชาชน มีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมากขึ้น

5) สำหรับนโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนของประเทศไทย ได้กำหนดรูปแบบการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย ที่ได้รับการศึกษาออกแบบ และก่อสร้างด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม มีระบบและมาตรการการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ

ประชาชน และยังสามารถรองรับปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนหลาย ๆ แห่งรวมกัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหา การบริหารจัดการขยะมูลฝอยแต่ละชุมชน และไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นอีกต่อไปในอนาคต ดังนี้ (1) ควบคุมการผลิตขยะมูลฝอยของประชาชน (2) สนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และวิชาการแก่ท้องถิ่นเพื่อให้มีการ จัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร ตั้งแต่การเก็บ การคัดแยก การขนส่ง การนำกลับมาใช้ประโยชน์ และการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล (3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือ กันในการจัดการขยะมูลฝอย โดยมุ่งเน้นรูปแบบศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนรวม (4) สนับสนุนให้มีกฎระเบียบ และเกณฑ์การจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ (5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหามลพิษขยะมูลฝอยมากขึ้น

### 1.2 มาตรการเสริมแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

- 1) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยใช้ร่วมกันหลายชุมชน
- 2) ส่งเสริมการลงทุนร่วมจากภาคเอกชนในการกำจัดและนำเอาขยะมูลฝอยนำกลับมาใช้ประโยชน์
- 3) สนับสนุนภาคเอกชนทำธุรกิจการจัดการขยะมูลฝอย การติดตามตรวจสอบ
- 4) ใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) อย่างยุติธรรมและเสมอภาค
- 5) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการเก็บขนส่งและกำจัดให้สอดคล้องกับค่าดำเนินการ
- 6) ปลุกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่เยาวชน โดยให้การศึกษาและแรงจูงใจให้เกิด ความร่วมมือปฏิบัติ รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น
- 7) ฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชน
- 8) สนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม ในการจัดการ ขยะอย่างมีระบบ (สำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2542, หน้า 84-85)

### หลักการของมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม

องค์กรที่จะได้รับการรับรองมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO14000 ต้องดำเนินการ ดังนี้

1. นโยบายสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy) การจัดการสิ่งแวดล้อมเริ่มด้วย ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต้องมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง และกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมขององค์กรขึ้น เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานขององค์กร
2. การวางแผน (Planning) เมื่อจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมแล้ว ต้องวางแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายสิ่งแวดล้อม
3. การดำเนินงาน (Implementation) เพื่อให้การดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามแผนที่วางไว้องค์กรต้องดำเนินการ ดังนี้

- 3.1 กำหนดโครงสร้าง และบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน
- 3.2 เผยแพร่ให้พนักงานในองค์กรทราบถึงความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- 3.3 จัดทำและควบคุมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
- 3.4 ควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด
- 3.5 การเตรียมการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน จัดทำแผนดำเนินการหากมีอุบัติเหตุ และ  
ซ้อมการดำเนินงานตามแผน

#### 4. การตรวจสอบและแก้ไข (Checking and Corrective Action)

- 4.1 ติดตามและวัดผลการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้
- 4.2 แจกแจงสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด
- 4.3 ตรวจสอบประเมินการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นระยะ

5. การทบทวน (management review) ผู้บริหารองค์กรต้องทบทวนระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ในระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (จิราภรณ์ คชเสนี, 2555, หน้า 61-62)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การดำเนินงานเพื่อตอบสนอง ความต้องการของมนุษย์โดยไม่กระทบต่อชีวิตสัตว์และสิ่งแวดล้อมที่เกิดตามธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อจะ ได้มีทรัพยากรไว้ใช้ได้ตลอดไปและไม่ถูกทำลาย ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเน้นการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมในด้านการจัดการขยะของเทศบาลฯ เหตุมาจากปัญหาปริมาณขยะมากขึ้นเกิดเป็น “ขยะ ล้นเมือง” จะต้องมีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม ฉะนั้นการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจึง ประกอบไปด้วยมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม นโยบายและแผนในการจัดการสิ่งแวดล้อม หลักการของมาตรฐานของระบบสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นมาตรการในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้ อยู่สภาพที่ดี

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะ

### ความหมายของขยะ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามของคำว่า “ขยะมูลฝอย” ตามความคิดส่วนตัวและ ตามสถานการณ์ที่ตนสนใจที่แตกต่างกันแต่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ไว้ดังนี้

สมนึก ชัชวาล (2543, หน้า 14 -15) คำสองคำที่อยู่คู่กันคือ คำว่า “ขยะ”และคำว่า “มูลฝอย” เมื่อกล่าวถึง “ขยะมูลฝอย” มักจะถูกใช้เป็นคำที่เป็นทางการ แต่เนื่องจากเป็นคำที่มีความหมาย ที่กว้างขวางซึ่งทำให้ผู้ใช้คำอื่น ๆ แทนคำว่า “มูลฝอย” เป็นอันมาก เช่น คำว่า “ขยะ” เป็น “ขยะมูลฝอย” แต่โดยทั่วไป ชาวบ้านไม่ใช้คำว่า “มูลฝอย” เหมือนทางราชการ แต่จะใช้ คำว่า “ขยะ” แทน

พิชิต สกฤพรหมณ์ (2531, หน้า 334) ให้ความหมายคำว่า ขยะมูลฝอย หมายถึง บรรดาสิ่งของที่เสื่อมคุณภาพหรือชำรุดหรือหมดสภาพการใช้งาน

ปรีดา เข้มเจริญวงศ์ (2531, หน้า 24) ให้ความหมายว่า ขยะมูลฝอย หมายถึง สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วอาจจะอยู่ในรูปของแข็ง ของเหลว หรือกึ่งของแข็ง เช่น เศษผ้า เศษกระดาษ เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก เศษของที่ไม่ใช้ต่างๆ หรือภาชนะบรรจุอาหาร เป็นต้น

พัชรี หอวิจิตร (2536, หน้า 244) ให้ความหมายของคำว่า “ขยะมูลฝอย” หมายถึง ของเสียเหลือทิ้งจากกระบวนการผลิต และการใช้สอยของมนุษย์

จำรูญ ยาสมุทร (2555, หน้า 11) ได้ให้ความหมายคำว่า “ขยะมูลฝอย” หมายถึง สิ่งปฏิกูลที่เป็นของแข็ง (Solid Wastes) ทั้งที่เนาเปื่อยได้และเนาเปื่อยไม่ได้ ได้แก่ ขยะเปียก ขยะแห้ง ขี้เถ้า ซากสัตว์ เศษวัสดุเหลือใช้พวกเศษแก้ว ไม้ โลหะ ยางพลาสติก ตลอดจนซากรถยนต์ เป็นต้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ขยะมูลฝอย หมายถึง เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้าอุปโภค บริโภค เศษอาหาร ภาชนะบรรจุวัสดุภาชนะใส่อาหาร มูลสัตว์และซากสัตว์ ฟันละออก ถัง ตลอดจนสิ่งที่ไม่ได้ใช้งานและสิ่งทิ้งไป และขยะมูลฝอยความหมายที่คล้ายกันแต่มีชื่อเรียกต่างกันในภาษาที่เป็นทางการใช้เรียกว่า มูลฝอย ส่วนภาษาไม่เป็นทางการเรียกว่า ขยะ บางครั้งอาจใช้เรียกรวมกันว่า “ขยะมูลฝอย” เป็นต้น

#### แหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอย

แหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยที่เห็นได้ชัดเจน คือ เริ่มต้นจากกิจประจำวันของเราคือเริ่มออกจากบ้านจนกลับบ้านในแต่ละเวลาเราใช้จ่ายอะไรไปมากน้อยแค่ไหนกิจกรรมแต่ละวันเป็นแหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยได้ แหล่งที่กำเนิดของขยะมูลฝอยสามารถแบ่งออกอย่างเป็นทางการได้ 3 ประเภทได้แก่ (กรมควบคุมมลพิษ, 2549, หน้า 2)

1. ขยะจากชุมชน (Community Wastes) เป็นขยะที่เกิดขึ้นจากการดำรงชีพของมนุษย์หรือการดำเนินทางธุรกิจ เป็นต้น ขยะเหล่านี้มาจากบ้านเรือนที่พักอาศัยที่ทำงาน ตลาด อาคาร โรงพยาบาล โรงแรม วัด โรงเรียน โรงงาน และสถานที่ต่างๆที่เราทำกิจกรรมนั้นๆ ได้แก่ เศษอาหาร เศษกระดาษ เศษแก้ว เศษโลหะ เศษใบไม้ใบหญ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นขยะที่เป็นอันตรายเช่น แบตเตอรี่เก่า ถ่านไฟฉาย ภาชนะฆ่าแมลง หลอดฟลูออเรสเซนต์ และภาชนะสารเคมีต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งแบ่งออก 2 ประเภท คือ

1.1 ขยะทั่วไป (General Wastes) ได้แก่ ขยะแห้ง (Refuse) ได้แก่ กระดาษ พลาสติก แก้ว ขวด โลหะ ยาง หนังสือ เป็นต้น

1.2 ขยะเปียก (Garbage) ได้แก่ เศษผัก เศษผลไม้ เศษอาหาร เศษเนื้อสัตว์ต่าง ๆ

1.3 ขยะที่เป็นอันตรายในบ้านเรือน (Household Wastes) ได้แก่ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่เก่า ภาชนะฆ่าแมลง หลอดฟลูออเรสเซนต์ และภาชนะสารเคมีต่าง ๆ เป็นต้น

2. ขยะมูลฝอยจากเกษตรกรรม (Agricultural Wastes) เป็นขยะมูลฝอยที่เกิดการดำเนินกิจกรรม



จากเกษตรกรรม มีทั้งเป็นซากสัตว์และซากพืช เช่น ซากสัตว์ และเศษภาชนะและเศษสิ่งต่าง ๆ

3. ขยะมูลฝอยจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Wastes) เป็นขยะที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมด้านอุตสาหกรรม จะมีที่เป็นอันตรายกับไม่เป็นอันตรายเช่น กากสารเคมี และสารประกอบที่มีโลหะหนักต่าง ๆ ส่วนที่ไม่เป็นอันตรายที่เกิดจากกิจกรรมในส่วน โรงอาหารและ โรงงาน เช่น เศษวัสดุเหลือทิ้ง เศษอาหาร เป็นต้น

จําริญ ยาสุมทร (2555, หน้า 15-17) แหล่งของขยะมูลฝอย แบ่งตามแหล่งที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. อาคารที่อยู่อาศัย ได้แก่ อาคารบ้านเรือน แฟลตทาวเฮาส์ และคอนโดมิเนียม ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย ขยะจากแหล่งนี้เป็นพวกขยะอินทรีย์วัตถุ และอนินทรีย์วัตถุ เช่น เศษโลหะ กระจัง ขวดแก้ว จานชาม จัดเป็นพวกขยะแห้ง (Rubbish) จากการศึกษาของรัฐนิวยอร์กพบว่าขยะจากแหล่งที่อยู่อาศัยค่าพิสัย 945-1,182 กรัมต่อคนต่อวัน และจากการศึกษาของจําริญ ยาสุมทรและคณะ พบว่าขยะจากแหล่งที่อยู่อาศัยคิดเป็นอัตราร้อยละ 83 ของขยะที่ทิ้งมาจากแหล่งต่างๆ ยังมีขยะที่ทิ้งจากย่านที่อยู่อาศัยอยู่ คือ จำพวกเศษสิ่งของที่ชำรุด เช่น ที่นอน หมอน เก้าอี้ เตียง โต๊ะ แม้แต่ซากรถยนต์ต้องนำไปทิ้ง

2. ย่านการค้า ได้แก่ ร้านค้า ศูนย์การค้าต่าง ๆ (Department Store, Shopping-center super market) แหล่งการค้าของประเทศไทยและประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะประกอบการค้าโดยอาศัยร้านค้าชั้นล่าง ส่วนอาคารชั้นบนใช้เป็นที่อยู่อาศัยจะแตกต่างจากย่านการค้าของประเทศอเมริกาและยุโรป ที่อาคารใช้ประกอบการค้าเท่านั้น เมื่อหมดเวลาทำงานผู้ประกอบการจะกลับไปพักที่บ้านของตน ปริมาณขยะแหล่งนี้คิดเป็นน้ำหนัก ค่าพิสัย 182-1090 กรัมต่อคนต่อวัน ย่านศูนย์การค้า ได้แก่ ร้าน ศูนย์การค้า คุณลักษณะของขยะจึงคล้ายคลึงกับขยะที่ทิ้งจากย่านที่พัก

3. ตลาดสด (Market) ขยะจากแหล่งตลาดสดมีปริมาณมาก เนื่องจากสังคมไทยนิยมซื้ออาหารเนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้จากตลาดสดเป็นประจำ ถึงแม้ประชาชนหันไปนิยมจ่ายตลาดที่ศูนย์การค้าก็ตาม ลักษณะของขยะจึงเป็นขยะรวม ประกอบด้วยอินทรีย์วัตถุเป็นส่วนใหญ่ คือ เศษผักผลไม้ ใบตองดิบ เศษอาหาร เศษเนื้อสัตว์ ส่วนอนินทรีย์วัตถุ คือ พลาสติกมีปริมาณมากเช่นกัน

4. โรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Area) ขยะที่ทิ้งมาจากโรงงานอุตสาหกรรมจะมีปริมาณและคุณลักษณะแตกต่างกันไปตามขนาดและประเภทของโรงงานนั้น เช่น โรงงานอาหารกระป๋อง จะมีเศษขยะพวกเศษเนื้อสัตว์ เศษผัก เศษผลไม้ โรงงานฆ่าสัตว์จะมีขยะพวกมูลสัตว์ ขนเศษชิ้นส่วนของสัตว์ เป็นต้น โรงงานตัดเสื้อผ้าสำเร็จรูปจะมีขยะพวกเศษผ้า เศษด้าย เศษกระดาษเป็นส่วนใหญ่ โรงงานผลิตแบตเตอรี่มีถ่านไฟฉาย ยาปราบศัตรูพืช ที่รัฐควรจับตาเฝ้าติดตามอย่างใกล้ชิดมิให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ปริมาณขยะจากแหล่งนี้ค่าพิสัยระหว่าง 90-363 กรัมต่อคนต่อวัน

5. การรื้อถอนอาคารและการก่อสร้าง (Demolition and construction area) ปัจจุบันสังคมไทยนิยมสร้างอาคารคอนกรีต เมื่ออาคารเก่าชำรุดหรือจำเป็นต้องทุบทิ้งเพื่อก่อสร้างใหม่ จะเหลือเป็น

เศษวัสดุอิฐ หิน กรวด ทราย เศษเหล็ก กระเบื้อง เศษเหล็กที่ติดมากับคอนกรีต เศษไม้ เป็นต้น พวกนี้นำไปใช้ประโยชน์ที่ต่ำได้ ปริมาณขยะพวกเศษวัสดุ การรื้อถอนและก่อสร้าง อาคารมีค่าพิสัย 45-590 กรัมต่อคนต่อวัน

6. แหล่งเกษตรกรรม (Agricultural area) ส่วนใหญ่ขยะจะประกอบด้วยเศษหญ้า ฟาง เศษพืช ผัก มูลสัตว์ กระจังยางพาราแมลง ยากำจัดวัชพืช

7. แหล่งขยะจากถนนและพื้นที่สาธารณะที่รัฐดูแล (Street Sweeping and Municipal service area) เศษสิ่งของทุกชนิดที่เก็บกวาดจากถนนถือเป็นขยะ ได้แก่ หิน กรวด ทราย กระจัง ก้นบุหรี่ ใบไม้ กากตัวรถโดยสาร ขวดแก้ว และเศษผลไม้ ที่ผู้โดยสารโยนทิ้งออกมาจากยานพาหนะ ค่าพิสัย 45-363 กรัมต่อคนต่อวัน

8. สถาบันต่าง ๆ (Institutional area) ได้แก่ สถานที่ราชการ โรงเรียน วิทยาลัย เป็นต้น ลักษณะขยะส่วนใหญ่ประกอบด้วย ขยะแห้ง ได้แก่ กระจัง ถุงพลาสติก เป็นต้น ปริมาณขยะที่ทิ้งค่าพิสัย 45-90 กรัมต่อคนต่อวัน

9. แหล่งจากโรงพยาบาลและสถานพยาบาลต่าง ๆ ขยะจากโรงพยาบาลองค์การอนามัยโลกได้มีการแบ่งประเภทของขยะที่เกิดขึ้นเป็น 8 ประเภท คือ

- 1) ขยะทั่วไป เช่น เศษอาหาร เศษกระจัง พลาสติก เป็นต้น
- 2) ขยะพยาธิสภาพ เช่น เลือด น้ำเหลือง เนื้อเยื่อหรือชิ้นส่วนจากสัตว์ทดลอง
- 3) ขยะติดเชื้อ เช่น สิ่งปฏิกูลที่มีเชื้อโรค เนื้อเยื่อหรือชิ้นส่วนหรือชิ้นส่วนอวัยวะที่มีเชื้อโรค ภาชนะอุปกรณ์ที่สัมผัสผู้ป่วยด้วยโรคติดเชื้อ เป็นต้น
- 4) มูลฝอยกัมมันตภาพรังสี เช่น फिल्मเอกซเรย์ สารกัมมันตภาพรังสีที่ใช้ในการรักษาหรือวินิจฉัยโรค เป็นต้น
- 5) ขยะเคมี เช่น สารเคมีต่าง ๆ ที่ใช้ในการรักษาโรค สารเคมีที่ใช้ในห้องปฏิบัติการเพื่อการวินิจฉัยโรค สารเคมีที่ใช้ในการศึกษาปฏิบัติการ
- 6) ขยะมีคม เช่น เข็มฉีดยา กรรไกร มีดผ่าตัด มีโกน เป็นต้น
- 7) ขยะประเภท ยา เช่น ยาที่เสื่อมคุณภาพ ยาที่เหลือจากการใช้ในการรักษา ยาที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในห้องปฏิบัติการ เป็นต้น
- 8) ขยะประเภทกระป๋องอัดความดัน เช่น กระป๋องยาที่ใช้ในการรักษา กระป๋องสารเคมีที่ใช้ในการทำลายเชื้อโรค กระป๋องสารเคมีที่ใช้ในการฆ่าแมลง เป็นต้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประเภทขยะถ้าแบ่งตามพิษภัยที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มี 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ขยะเปี้ยว ขยะแห้ง และขยะอันตราย ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อมการจัดการและการกำจัดจึงเป็นสิ่งสำคัญมากจึงจำเป็นต้องมีการจัดการที่ดีและถูกสุขลักษณะเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดีในอนาคต

### ประเภทของขยะ

เกษม จันทร์แก้ว (2536, หน้า 49) กล่าวว่า ประเภทของขยะมูลฝอยแยกออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ขยะมูลฝอยเปียก ได้แก่ เศษอาหาร เศษพืชผัก เศษผลไม้ อินทรีย์วัสดุที่ย่อยสลายได้ง่ายต่อการย่อยสลาย มีความชื้นสูงและส่งกลิ่นเหม็นได้เร็ว จะต้องเร่งรีบในการกำจัด

2. ขยะมูลฝอยแห้ง ได้แก่ เศษอาหาร เศษโลหะ แก้ว ไม้ยาง และเศษพลาสติก เป็นต้น ขยะมูลฝอยประเภทนี้มีทั้งกำจัดได้โดยการเผา และเป็นขยะที่สามารถนำมากลับใช้ประโยชน์ได้อีกครั้ง โดยคัดเลือกขยะมูลฝอยก่อนที่จะทิ้ง เป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องทำลายและจะมีคุณค่าประโยชน์มากมายนานาประการ

3. ขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตราย ได้แก่ สิ่งปฏิภูลและของเสียอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นพิษมีฤทธิ์ในการกัดกร่อน และระเบิดได้ง่าย ซึ่งต้องใช้กรรมวิธีพิเศษกว่าปกติในการกำจัด เนื่องจากเป็นวัตถุที่เป็นอันตรายโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชีวิตและสัตว์ เช่น ยาฆ่าแมลง ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่รถยนต์ ขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตรายเหล่านี้บางชนิดต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเพราะมีลักษณะเป็น “ขยะมูลฝอยติดเชื้อ” ที่มีอันตรายสูงเนื่องจากขยะมูลฝอยมีประเภทแตกต่างกัน ดังนั้น การจัดการขยะหรือการกำจัด จำเป็นจะต้องมีวิธีการจัดการที่ดีถูกสุขลักษณะ และสอดคล้องกับประเภทของขยะมูลฝอยนั้น ๆ ด้วย

ประเภทของขยะมูลฝอยออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2549, หน้า 21-23)

1. ขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ เป็นขยะมูลฝอยที่เป็นสารอินทรีย์สามารถนำมาหมักเป็นปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร เศษผัก เศษผลไม้ มูลสัตว์และซากสัตว์ เป็นต้น

2. ขยะทั่วไป เป็นขยะมูลฝอยที่เป็นสารอนินทรีย์ ซึ่งย่อยสลายได้ ยากไม่เป็นขยะมูลฝอยอันตราย แต่รีไซเคิลได้ยาก หรือไม่คุ้มค่าในการนำมารีไซเคิล เช่น เศษวัสดุก่อสร้าง ฝ้าฝุ่นละออง และถุงพลาสติกที่ใส่อาหารหรือของใช้ต่าง ๆ เป็นต้น ขยะมูลฝอยประเภทนี้คือขยะมูลฝอยที่จะต้องนำไปกำจัดต่อไป

3. ขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ หรือขยะมีค่า เช่น เศษโลหะ พลาสติก กระป๋องโลหะ กระดาษ เป็นต้น

4. ขยะมูลฝอยอันตราย เช่น ขยะมูลฝอยบนเบื่อน้ำมันตรังสี สารเคมีทิ้งแล้วยาเสื่อมสภาพของมีคม ภาชนะที่มีแรงดันและขยะมูลฝอยติดเชื้อ เป็นต้น

ได้การแบ่งประเภทของขยะ โดยพิจารณาจากแหล่งกำเนิดขยะที่เกิดขึ้นภายในชุมชน จำแนกเป็น 8 ประเภท ดังนี้ (Tchobanoglous et al. , 1993, pp.40-45)

1. ที่พักอาศัย (Residential) ขยะที่เกิดจากที่พักอาศัยนี้ ประกอบด้วย ขยะอินทรีย์ ซึ่งสามารถเผาทำลายได้ และสารอินทรีย์ ซึ่งไม่สามารถเผาทำลายได้ เช่น เศษอาหาร กระดาษ กระดาษแข็ง

พลาสติก ผลิตภัณฑ์สิ่งทอหรือเสื้อผ้า เครื่องหนัง ใยไม้ใบหญ้าจากสวน ไม้ แก้ว กระจก ป้อง อะลูมิเนียม โลหะต่าง ๆ

2. การพาณิชย์ (Commercial) เป็นขยะที่เกิดจากร้านค้า ร้านอาหาร ตลาด อาคาร ประกอบการค้า โรงแรม ร้านพิมพ์งาน สถานที่ให้บริการต่าง ๆ เช่น ตู้ซ่อมรถ ขยะจาก สถานประกอบการค้า มีลักษณะคล้ายกับขยะที่มาจากที่พักอาศัย แต่จะมีขยะที่เป็น กระจก กระจกแข็ง พลาสติก ไม้ แก้ว โลหะ เศษอาหาร รวมทั้งขยะชนิดพิเศษและขยะอันตรายจากบ้านเรือนเป็นหลัก

3. สถาบัน (Institutional) เป็นขยะที่เกิดจากสถาบันต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เรือนจำ ศูนย์ราชการ เป็นต้น ซึ่งขยะจากสถาบันนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะ คล้ายกับขยะที่เกิดจากสถานประกอบการค้า

4. การก่อสร้างและการรื้อถอน (Construction and demolition) เป็นขยะที่เกิดจาก สถานที่ก่อสร้างและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง เช่น สถานที่ที่ปลูกสร้างแห่งใหม่ การซ่อมแซม หรือทำถนนใหม่ การรื้อถอนอาคาร การทบทวนทำลายบาหวี เป็นต้น ขยะส่วนใหญ่ ได้แก่ เศษไม้ เศษเหล็ก คอนกรีต และเศษดิน เป็นต้น

5. การให้บริการของเมือง (Municipal services) เป็นขยะที่เกิดจากการให้บริการของเมือง หรือหน่วยงานท้องถิ่น เช่น การทำความสะอาดถนน การปรับภูมิทัศน์ สวนสาธารณะ ชายหาด และพื้นที่เพื่อให้บริการอื่น ๆ ขยะส่วนใหญ่ ได้แก่ ขยะชนิดพิเศษ ขยะแห้ง ขยะจากการกวาดถนน ขยะต่าง ๆ จากสวนสาธารณะ เป็นต้น

6. สถานที่บำบัดหรือกำจัดขยะของเมือง (Treatment plant sites) เป็นขยะที่เกิดจากการให้บริการของเมืองหรือหน่วยงานท้องถิ่นในการบำบัดหรือกำจัดขยะ เช่น การบำบัดน้ำเสีย ซึ่งขยะที่ได้จากโรงบำบัด ได้แก่ ตะกอน ซึ่งมีองค์ประกอบพื้นฐาน คือ กากน้ำโสโครก

7. การอุตสาหกรรม (Industrial) เป็นขยะที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง กับการอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมการก่อสร้าง (construction) เครื่องนุ่งห่ม (fabrication) แสงสว่าง และอุตสาหกรรมหนัก ขยะประเภทนี้ได้แก่ ขยะที่เหลือจาก กระบวนการผลิต เศษวัตถุดิบ รวมถึง เศษอาหาร ขยะแห้ง ขี้เถ้า ขยะจากสิ่งก่อสร้างและ รื้อถอน ขยะชนิดพิเศษ และขยะอันตราย

8. การเกษตรกรรม (Agricultural) เป็นขยะที่เกิดจากกิจกรรมของภาค เกษตรกรรม เช่น การปลูกพืชไร่ สวนผลไม้ สถานที่เลี้ยงสัตว์และฟาร์ม เป็นต้น ขยะ ประเภทนี้ได้แก่ เศษอาหารเน่าเสีย ขยะจากการเกษตร ขยะแห้งและขยะอันตราย เป็นต้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประเภทขยะถ้าแบ่งตามพิษภัยที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มี 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ขยะเปียก ขยะแห้ง และขยะอันตราย ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และ สิ่งแวดล้อมการกำจัดจึงเป็นสิ่งสำคัญมากจึงจำเป็นต้องมีการจัดการที่ดีและถูกสุขลักษณะเพื่อ ชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดีในอนาคต

### แนวคิดการลดปริมาณขยะ

ในปัจจุบัน ปริมาณขยะมูลฝอยมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากปริมาณของเสียนับวันจะมีมากขึ้นและเพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็วตามการขยายตัวของเศรษฐกิจและชุมชน ทำให้มีของเสียตกค้างรอการกำจัดอยู่เป็นจำนวนมาก รวมทั้งขาดอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดเก็บ เช่น รถยนต์ขนขยะมูลฝอย บุคลากรเก็บขน และขาดการจัดการที่ดี เพื่อรับมือกับปัญหาที่เพิ่มจำนวนมากของขยะมูลฝอย ที่สำคัญที่สุดในตอนนี้คือแหล่งรองรับของเสียที่เคยใช้อยู่เดิม ก็เริ่มที่จะมีของตกค้างไว้มากเกินขีดความสามารถที่จะรองรับของชุดใหม่ ๆ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาของปริมาณขยะมูลฝอยจำเป็นจะต้องลดปริมาณขยะมูลฝอยให้น้อยลง เพื่อง่ายต่อการจัดการ จึงต้องแก้ไขที่พฤติกรรมของคนในชุมชนเป็นหลักเพื่อเป็นการจัดการขยะมูลฝอยของเสีย ณ แหล่งกำเนิด ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “แนวคิดการจัดการของเสีย ณ แหล่งกำเนิด”

การจัดการขยะมูลฝอย ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเก็บรวบรวม การเก็บขนส่ง การคัดแยก และการกำจัดในรูปแบบทางเทคนิคต่าง ๆ แนวคิดทางเทคโนโลยีในการจัดการขยะ เช่น แนวคิดเรื่อง 8R เป็นแนวคิดเรื่องกระบวนการผลิตที่สะอาด (Cleaner production) ซึ่งมีดังนี้คือ (กรมควบคุมมลพิษ, 2553, หน้า 35 -37)

1. การคิดใหม่ (Rethink)
2. การเลิกใช้วัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Reject)
3. การลดการใช้ (Reduce)
4. การใช้ซ้ำ (Reuse)
5. การให้คุณค่าหรือการประเมิน (Revalue)
6. การซ่อม (Repair)
7. การเติม (Refill) และ
8. การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)

กรมควบคุมมลพิษ (2536, หน้า 29-30) กล่าวถึงการลดปริมาณขยะ 10 วิธี ลดโลกร้อนถ้าไม่ได้สังเกตอย่างจริงจังคงไม่รู้ว่าปริมาณขยะในแต่ละบ้าน ก็มีจำนวนไม่น้อยอยู่เหมือนกัน ไหนจะเศษอาหารในครัว เศษกระดาษที่กระจายอยู่ในบ้าน อุปกรณ์เครื่องใช้ที่ชำรุด รวมไปถึงเสื้อผ้าของใช้ส่วนตัวที่เก็บไว้โดยไม่ได้ใช้อีกมากมาย วิธีการลดปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้นในแต่ละวัน มีรายละเอียด ดังนี้

1. เลือกซื้อของที่รีไซเคิลได้ ในแต่ละวันเราซื้อของเข้าบ้านกันไม่รู้เท่าไรต่อเท่าไร ถ้าไม่ใช่ของใช้ก็ต้องเป็นอาหารสด อาหารแห้งก็ว่ากันไป ซึ่งบรรจุภัณฑ์ที่เราถือเข้าบ้านเหล่านี้สุดท้ายก็กลายเป็นขยะ ฉะนั้นหากเราอยากจัดการขยะในบ้านก็ต้องเริ่มจากการลดปริมาณขยะ ด้วยการเลือกซื้อของโดยคำนึงถึงประโยชน์ใช้สอยของบรรจุภัณฑ์ด้วย ควรเลือกรับบรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับไปใช้ใหม่ได้ เช่น บรรจุภัณฑ์ที่เป็นกล่องกระดาษ หรือกระป๋องก็สามารถนำกลับไปรีไซเคิลได้

2. ทำปุ๋ยหมักจากเศษอาหาร เศษอาหารของทุกมื้อรวมไปถึงเศษต้นไม้ใบหญ้าที่มีอยู่ในบ้านสามารถนำกลับมาทำประโยชน์ได้อีกครั้ง ด้วยการนำไปทำเป็นปุ๋ยหมักไว้ใช้บำรุงต้นไม้ดอกไม้ในสวนให้สวยงาม และถ้าหากใส่หัวเชื้ออีเอ็ม (EM) ลงไปด้วย ก็ยังนำไปใช้ดับกลิ่นท่อและย่อยสลายสิ่งอุดตันในชักโครกได้ด้วย

3. แยกประเภทขยะ เราควรแยกขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกครั้ง ขยะเหล่านั้นก็คือ ขวดแก้ว กระจป๋อง กระจดาชอ่อน กระจดาชแข็ง กล่องกระจดาช ลัง เศษอาหาร เศษต้นไม้ ใบหญ้า เศษเหล็ก เศษอะลูมิเนียม รวมไปถึงพลาสติกและเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ใช้ไม่ได้แล้ว นับ ๆ ดูแล้วก็น่าจะเกินครึ่งของจำนวนขยะทั้งหมดในบ้านเลยทีเดียว ฉะนั้นเราก็ควรแยกประเภทขยะภายในบ้านให้เรียบร้อยก่อนจะทิ้งขยะทุกครั้ง เมื่อถึงขยะรีไซเคิลเต็มแล้วก็ขายให้รับซื้อของเก่า

4. ดัดแปลงนำมาใช้อีกคร้ว นอกเหนือจากขยะที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้แล้ว ก็ยังมีขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) หรือนำกลับมาใช้อีกครั้งด้วย เช่น ถุงเท้าเก่า เอามาใช้เช็ดกระจกได้ หรือเสื้อผ้าที่ไม่ได้ใช้แล้ว ก็นำมาเป็นผ้าจี้รีวได้เช่นกัน

5. เลือกใช้ถังขยะใบเล็ก ถังขยะใบเล็กจะช่วยบังคับให้เราต้องนำขยะออกไปทิ้งบ่อย ๆ พอนานวันเข้าก็จะเปลี่ยนนิสัยเราให้ทิ้งขยะในบ้านน้อยลง ไปโดยไม่รู้ตัว อีกทั้งการนำขยะไปทิ้งบ่อย ๆ ยังช่วยรักษาความสะอาดให้บ้านแบบทางอ้อมด้วย ขยะจะได้ไม่มีโอกาสหมิ่นเนาอยู่คาบ้าน แต่ทั้งนี้ก็ควรบีบอัดถังขยะให้แน่นทุกครั้ง และมัดปากถุงให้เรียบร้อยก่อนทิ้ง

6. นำขยะเปียกไปทิ้งทุกวัน อย่างที่บอกกันไปตั้งแต่แรกว่าควรแยกขยะเอาไว้ด้วย ซึ่งนอกจากต้องแยกขยะรีไซเคิลแล้วก็ควรแยกขยะเปียก ขยะแห้ง เพิ่มด้วยอีกอย่าง และทางที่ดีก็ควรนำขยะเปียกไปทิ้งทุกวัน เพื่อป้องกันหนูและแมลงมารบกวนบ้านเรา อีกทั้งการแยกขยะเปียกขยะแห้งยังช่วยรักษาความสะอาดให้บ้านมีสภาพแวดล้อมและสุขอนามัยที่ดีได้อีกต่างหาก

7. เลี่ยงผลิตภัณฑ์ใช้แล้วทิ้ง แม้ผลิตภัณฑ์ประเภทนี้จะดูสะอาดปลอดภัยดี แต่ของบางอย่างก็ไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองขนาดนั้น เช่น แก้วน้ำ แทนที่จะใช้แก้วกระจดาชบาง ๆ ใช้แล้วทิ้ง ก็น่าจะเปลี่ยนมาใช้แก้วพลาสติก หรือแก้วธรรมดาที่สามารถล้างและนำมาใช้ได้อีกครั้ง เพื่อลดปริมาณขยะและช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรของโลกได้อีกทางหนึ่ง อีกอย่างเราก็ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ของที่ใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งเท่าไร เพราะเราไม่ใช่สถานพยาบาลที่ต้องป้องกันการติดเชื้ออย่างรัดกุม

8. ลดปริมาณการจับจ่ายของใช้ ของใช้บางอย่างเราก็ไม่ได้ใช้เป็นประจำ หรือบางทีก็มีความจำเป็นต้องใช้ในงานสำคัญแค่ครั้งเดียวเท่านั้นด้วยซ้ำ เช่น แทนที่จะซื้อเสื้อผ้าหรืออุปกรณ์สำหรับงานพิธีสำคัญ ทางที่ดีก็ควรหาหีบยืมจากคนใกล้ตัวก่อน หรือจะใช้บริการจากร้านเช่าชุดหรืออุปกรณ์ก็ได้ วิธีนี้นอกจากจะช่วยลดปริมาณขยะแล้ว ยังช่วยลดปริมาณเงินที่ต้องจ่ายออกกระเป๋าก็ได้ด้วย หรือการจัดงานปาร์ตี้ครั้งใหญ่ แทนที่จะใช้จานกระจดาชเพราะจี้เก็ยล้างงาน

9. รักษาและซ่อมแซมเครื่องใช้ทุกอย่างภายในบ้าน รวมไปถึงเสื้อผ้า กระเป๋ และรองเท้าของเรา ก็ควรใช้งานอย่างถูกประเภท และรักษาของให้ใช้ได้ยาวนาน ๆ หากชำรุดเสียหายก็ต้องลอง

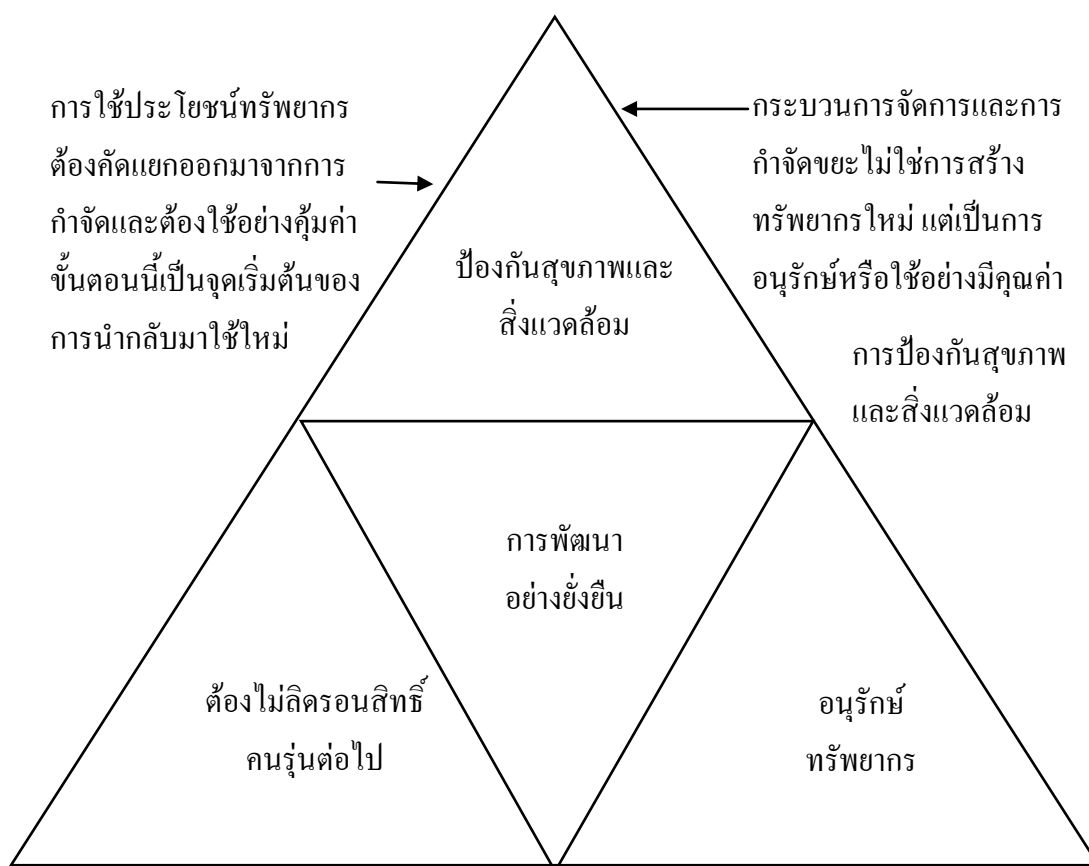
ซ่อมแซมดูก่อน เพื่อจะสามารถนำกลับมาใช้งานได้อีกครั้ง โดยเฉพาะเสื้อผ้า กระเป๋า รองเท้า ถ้าเบื่อ ไม่อยากใส่แล้วก็น่าจะลองนำไปแลกกันใส่กับเพื่อน หรือจะเอาไปบริจาคให้มูลนิธิต่าง ๆ

10. ชื่อของมือสองอาจจะดูเป็นวิธีที่ไม่ได้ช่วยลดขยะภายในบ้าน แต่ก็ยังเป็นโอกาสที่คุณจะ ช่วยลดปริมาณขยะให้โลกของเรา เหมือนเป็นการหมุนเวียนของที่ยังใช้ประโยชน์ได้อยู่กลับมาใช้ อีกครั้ง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การลดปริมาณขยะ หมายถึง การลดการก่อขยะ โดยการ การหิ้วตะกร้า ใช้ถุงผ้าไปซื้อของไปจ่ายตลาดใช้บันไดไปซื้ออาหาร รวมถึงการนำกลับมาใช้ใหม่ด้วย บางครั้งก็จะ เรียกรวมเป็น 8R ได้แก่ 1. การคิดใหม่ 2. การเลิกใช้วัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 3. การลดการใช้ 4. การใช้ซ้ำ 5. การให้คุณค่าหรือการประเมิน 6. การซ่อม 7. การเติม และ 8. การนำ กลับมาใช้ใหม่

#### แนวคิดในการจัดการขยะ

มีขยะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคมมนุษย์ เพราะ เป็นกระบวนการดำรงชีวิต (กิน, ทำงาน, เล่น, การบริโภคสินค้า) ทำให้เกิดขยะ ดังนั้น หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป มนุษย์จะต้อง ประสบกับวิกฤตการณ์ขยะ จึงต้องมีแนวคิดใหม่ ๆ มาจัดการหรือกำจัดขยะ ซึ่งต้องตั้งอยู่บน พื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งประกอบด้วยหลักการ ดังนี้ (Tammemagi H. , 1999, pp.1-7)



ภาพประกอบที่ 14 การจัดการขยะแบบบูรณาการด้วยปรัชญาการพัฒนาอย่างยั่งยืน

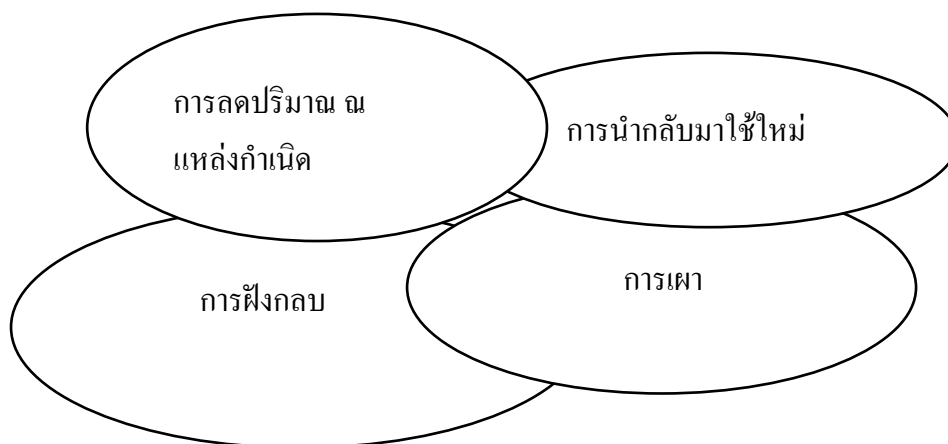
ที่มา: จาก The Waste Crisis (3), by H. Tammemagi, 1999, London: Oxford University Press.

การพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักการจัดการขยะทั้ง 3 หลักการข้างต้นเป็นผลมาจาก เป้าหมายพื้นฐานการจัดการขยะแบบบูรณาการด้วยปรัชญาของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งการจัดการขยะแบบบูรณาการ (Integrated Waste Management-IWM) ในแนวคิดของ Tammemagi H. , (1999, p.8) เป็นเรื่องเกี่ยวกับกลยุทธ์การจัดการเพื่อให้มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดด้วยเทคนิคการจัดการ เช่น การลดปริมาณ การใช้ซ้ำ (การซ่อมแซม) การนำกลับมาใช้ใหม่ การเผา จนถึงการใช้พลังงาน การวางแผนการจัดการขยะแบบบูรณาการ เป็นการมองหาวิธีการยืดอายุการใช้งานของทรัพยากรให้มากที่สุด

ก่อนปี ค.ศ. 1986 Environmental Protection Agency (EPA) (1989, p.1) ได้จัดลำดับการจัดการขยะไว้ 4 ลำดับ ได้แก่ (1) การลดปริมาณ ณ แหล่งกำเนิด (2) การนำกลับมาใช้ใหม่และการนำพลังงานกลับมาใช้ (3) การบำบัด และ (4) การกำจัด ต่อมาในปี ค.ศ.1989 เกิดความสับสนในการประเมินค่าการจัดการขยะเมืองต่ำเกินไป (Municipal solid waste dilemma) เช่น ปริมาณของขยะเมือง วิธีการจัดการขยะของเมือง ที่มุ่งเน้นการฝังกลบเพียงอย่างเดียว เป็นต้น EPA จึงต้องทำความเข้าใจให้เห็นว่าปัญหาการจัดการขยะไม่มีแนวคิดการจัดการอันใดอันหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหา



ได้ต้อง ผสมผสานหลาย ๆ แนวคิดเพื่อรับมือกับขยะ นอกจากนี้ EPA ยังได้จัดลำดับขั้นของการพิจารณาในการวางแผนและนำไปปฏิบัติในการจัดการขยะแบบบูรณาการ โดยลำดับแรก คือ การลดปริมาณ ณ แหล่งกำเนิด ซึ่งเป็นการลดจำนวนหรือ ความเป็นพิษของขยะที่เกิด ลำดับที่สอง คือ การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) คือ การรวบรวม การเตรียมการ การตลาด และการใช้วัสดุ ซึ่งองค์ประกอบหลายอย่างของขยะนี้ สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ลำดับสุดท้าย คือ การเผาขยะและการฝังกลบ (EPA, 1989, p.3) มีดังนี้



ภาพประกอบที่ 15 ลำดับขั้นการจัดการขยะแบบบูรณาการของ EPA

ที่มา: จาก Decision Makers Guide to Solid Waste Management, 1989, p.51

จากลำดับขั้นดังกล่าว จะพบว่า EPA ให้ความสำคัญกับปัญหาการจัดการโดยการลดปริมาณขยะ ก็จริง แต่ก็สามารถออกแบบเป็นรูปแบบอื่นได้เพราะองค์ประกอบทุก ตัวมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดย (1) การลดปริมาณ ณ แหล่งกำเนิดประกอบด้วย การลดจำนวนหรือพิษของขยะ การใช้ผลิตภัณฑ์ซ้ำ การลดปริมาณวัสดุ เพิ่มอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์ ลดการบริโภค (2) การนำกลับมาใช้ ประกอบด้วย การคัดแยก ณ แหล่งกำเนิด การเก็บขนโดยถังแยก การนำวัสดุกลับมาใช้เป็นพลังงานใหม่ การฝากไว้ และการซื้อคืน (3) การเผา ประกอบด้วย การเผาเพื่อนำพลังงาน กลับมาใช้ (ในส่วนนี้มีหน้าที่ 2 อย่างคือ ลดจำนวนขยะและกลับคืนมาเป็นพลังงาน) และ (4) การฝังกลบ เป็นทางเลือกสุดท้ายและมีโอกาสน้อยสุด (EPA, 1989, pp.51-95)

Tchobanoglous, H Theisen, S Vigil (1993, pp.10-15) ได้อธิบายเกี่ยวกับการจัดการขยะ นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเกิดขยะไปจนถึงปลายทาง คือ การกำจัด ขยะ โดยจัดเป็น 6 กลุ่มตามองค์ประกอบของหน้าที่ ได้แก่

1. การเกิดขยะ หรือการสร้างขยะเป็นการกระทำที่ไม่สามารถควบคุมได้ ไม่มีเงื่อนไขหรือระเบียบข้อบังคับให้ต้องปฏิบัติและแม้ว่าไม่ได้อยู่ ภายใต้การควบคุมของผู้จัดการด้านขยะแต่ได้มีการบรรจุไว้ในระบบการประเมินผล ที่เปรียบเสมือนวิธีการจำกัดปริมาณของขยะที่ผลิต

2. การเก็บขยะ การคัดแยกขยะ การเก็บรักษาขยะ และกระบวนการดำเนินการ ณ แหล่งเกิดขยะ เป็นส่วนที่สองของส่วนประกอบตามหน้าที่ การเก็บและการคัดแยกขยะเป็นกิจกรรมที่ ต้องดำเนินการร่วมกันจนกว่าจะนำขยะไปเทใส่ในถังขยะ การเก็บขยะยังช่วยผนึกขยะ ในถังขยะในระหว่างรอการเก็บขนอีกด้วย ในส่วนของการคัดแยกขยะนี้ เป็นส่วนที่จำเป็นเนื่องจากวัสดุบางประเภทมีคุณสมบัติเฉพาะ และสามารถนำวัสดุกลับมา ซ่อมแซมทำให้เกิดรายได้จากการจำหน่าย วัสดุดังกล่าว ทั้งนี้สถานที่ที่ดีที่สุดในการคัดแยกขยะเพื่อนำมาใช้ซ้ำ และการหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่ก็คือ แหล่งที่เกิดหรือที่บานของเจ้าของขยะ ซึ่งได้ดำเนินการคัดแยกขยะหลากหลายประเภททั้ง กระจาย กระจายแข็ง ขวด กระจ้อองลูมิเนียม และวัสดุที่ประกอบด้วยเหล็ก และขณะนี้มีการนำไปปฏิบัติกันในหลายระดับแล้ว ความสำคัญอีกประการหนึ่งของ การเก็บรักษาขยะ คือ ความเกี่ยวข้องกับสุขอนามัยของประชาชนและการยอมรับด้าน ความสวยงาม ถังขยะแบบ ยกขึ้นบนรถขนย้าย หรือสถานที่เก็บรักษาขยะแบบเปิดโล่ง เป็นภาพที่ไม่น่ามอง และทั้งสองกรณีนี้ เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความไม่สบายใจ และมักจะพบเห็นตามที่พักอาศัยและร้านค้าต่าง ๆ

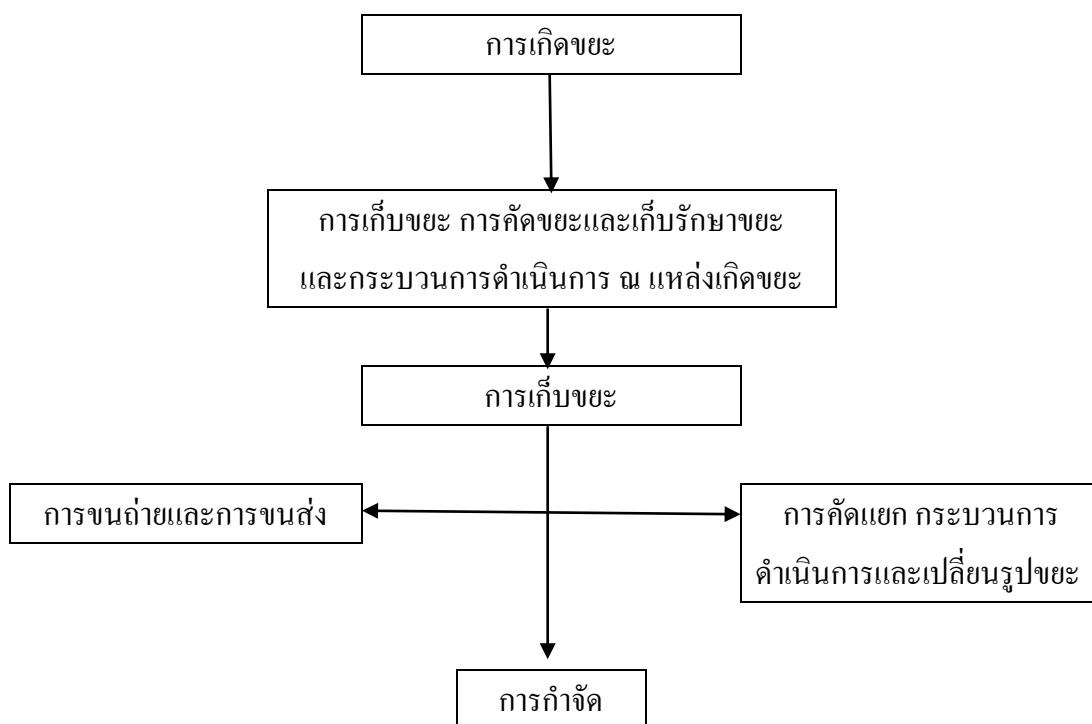
3. การเก็บขนขยะ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการเก็บขนขยะและวัสดุ ที่สามารถหมุนเวียนนำกลับมาใช้ได้ใหม่เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการขนส่งวัสดุเหล่านี้ ภายหลังจากเก็บรวบรวมจนกระทั่งนำไปยังสถานีปลายทาง ซึ่งสถานีปลายทางอาจจะ เป็นสถานที่สำหรับดำเนินการเกี่ยวกับวัสดุเหล่านั้น เช่น สถานีขนถ่าย หรือสถานที่ กำจัดขยะ แบบฝังกลบก็ได้

4. การคัดแยก กระบวนการดำเนินการ และการเปลี่ยนรูปขยะ เป็นองค์ประกอบหน้าที่ลำดับที่สี่ ซึ่งทำหน้าที่ เป็นใหญ่วัสดุหรือขยะที่คัดแยกแล้ว การคัดแยกขยะและกระบวนการดำเนินการด้านองค์ประกอบของขยะ รวมทั้งการเปลี่ยนรูปขยะ มักจะดำเนินการ ณ สถานที่ที่ไม่ใช่แหล่งกำเนิดขยะ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบของแหล่งที่ตั้งของหน่วยค้นทาง เช่น ที่ทิ้งขยะ หรือศูนย์รับซื้อคืน เป็นต้น กระบวนการดำเนินการนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น กระบวนการคัดแยกขยะที่มีขนาดใหญ่ โดยการใช้เครื่องคัดแยกขนาด หรือใช้คัดแยกด้วยมือ การทำให้วัสดุมีขนาดเล็กลงด้วยการบด การคัดแยกวัสดุที่มีเหล็กเป็นส่วนประกอบด้วย แม้เหล็ก การลดขนาดด้วยการอัดเป็นก้อน

5. การขนถ่ายและการขนส่ง จะประกอบด้วยสองขั้นตอน คือ การขนถ่ายขยะจากรถเก็บขยะขนาดเล็ก ไปยังอุปกรณ์การขนส่งที่มีขนาดใหญ่กว่า และการขนส่งขยะต่ออีกทอดหนึ่งซึ่งโดยปกติแล้วจะมีระยะทางที่ไกลมาก ๆ เพื่อไปยังสถานที่กำจัดขยะ

6. การกำจัด เป็นองค์ประกอบของหน้าที่สุดท้าย คือ การกำจัด ปัจจุบันส่วนใหญ่จะดำเนินการกำจัดขยะด้วยวิธีการฝังกลบ คือ จุดสิ้นสุด ของขยะ ไม่ว่าจะเป็นขยะที่เก็บจากแหล่งที่พักอาศัยและขนส่ง โดยตรงมายังสถานที่ฝังกลบ เศษซากของเหลือที่ไร้ประโยชน์จากสถานที่ หมุนเวียนวัสดุเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ เศษซากของเหลือจากการเผาขยะ การหมักทำปุ๋ย หรือจากสถานที่ดำเนินการกำจัดขยะ แหล่งอื่น ๆ การฝังกลบตามหลักสุขาภิบาลสมัยใหม่

ความสัมพันธ์ภายในระหว่างองค์ประกอบของหน้าที่ทั้งหก ในระบบการจัดการขยะ  
ปรากฏดังนี้ (Tchobanoglous, G., Theisen, H. and Vigil, S. (1993), p.12)



ภาพประกอบที่ 16 องค์ประกอบของหน้าที่การจัดการขยะ

ที่มา : Tchobanoglous, G., Theisen, H. and Vigil, S. (1993), pp.10-15

### แนวคิดการจัดการขยะต่างประเทศ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดนโยบายการลดปริมาณขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมการผลิต เช่น การวางแผนการผลิตและเปลี่ยนแปลงวัตถุดิบในการผลิต การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อยที่สุด การซ่อมแซมสิ่งของและนำกลับมาใช้ใหม่

2. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐบาลกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่ายต้องเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ โดยรัฐจะกำหนดเครื่องหมายประทับบนสินค้า เพื่อแสดงว่าบรรจุภัณฑ์จะถูกนำไปรีไซเคิลอันได้แก่ แก้ว โลหะ พลาสติก กระจก กระดาษ อลูมิเนียม เป็นต้น และกำหนดให้ประชาชนคัดแยกบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วด้วย

3. ประเทศแคนาดา เน้นการลดขยะบรรจุภัณฑ์ที่ไม่จำเป็น โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ดังนี้ 1) ใช้บรรจุภัณฑ์รวมห่อใหญ่ (Family pack) 2) ใช้สินค้าชนิดเติม (Refilled products) 3) มีระบบนำภาชนะไปบรรจุสินค้าด้วยตัวเอง (Reuse) 4) ออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่สามารถรีไซเคิล (Recycle) ให้มากที่สุด

4. ประเทศสิงคโปร์ จากการกำหนดเป้าหมายว่า “ประเทศสิงคโปร์จะเป็นเมืองที่ปราศจากขยะ” ซึ่งมีการดำเนินการ ดังนี้ 1) ขอความร่วมมือจากภาคประชาชนในการจัดเก็บและคัดแยกขยะ 2) รมรังก้าให้ใช้วัสดุรีไซเคิล 3) ขอความร่วมมือจากภาคเอกชนผลิตวัสดุที่รีไซเคิลได้ทั้งหมด 4) ประชาชนทุกคนจะต้องทิ้งขยะให้เป็นเวลา เพราะจะมีการจัดการเก็บขยะ 2 อาทิตย์ต่อ 1 ครั้ง โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเดือน 150 บาท สำหรับผู้อยู่เฟลต ส่วนผู้ที่มีบ้านเป็นของตนเองจะต้องเสียเกือบ 400 บาทต่อเดือน ขณะที่บริษัท โรงงานต่าง ๆ จะต้องเสียเป็นรายวันโดยคิดเป็นลิตรซึ่งเป็นการปลูกฝังวินัยให้ทุกฝ่ายตระหนักในการทิ้งขยะได้เป็นอย่างดีและเป็นการลดปริมาณขยะอีกด้วย

5. ประเทศญี่ปุ่น มหานครโตเกียว มีการออกกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอย เช่น 1) กฎหมายส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมการลดการนำกลับไปใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ 2) กฎหมายว่าด้วยการซื้อผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม 3) กฎหมายว่าด้วยภาชนะบรรจุและหีบห่อบรรจุภัณฑ์ 4) กฎหมายว่าด้วยการนำอุปกรณ์เครื่องใช้ในครัวเรือนที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ 5) กฎหมายการจัดการเศษอาหารที่เหลือกลับมาใช้ 6) กฎหมายเกี่ยวกับการนำวัสดุก่อสร้างมาใช้ใหม่ 7) กฎหมายว่าด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 8) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมริเริ่มให้เป็นสังคมที่มีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่

6. ประเทศฝรั่งเศส มีการออกกฎหมายขยะมูลฝอย “Waste law 1975” เป็นกฎหมายหลักในการจัดการบรรจุภัณฑ์ เกี่ยวกับการกำจัดและการใช้ซ้ำบรรจุภัณฑ์ ในปีค.ศ. 1992 กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าสินค้าที่มีบรรจุภัณฑ์ที่นำมาจำหน่ายในประเทศ ต้องรับผิดชอบในการรวบรวมและกำจัดขยะมูลฝอยบรรจุภัณฑ์ และปี ค.ศ. 1993 มีการกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าสินค้าจะต้องรับผิดชอบรวบรวมขยะมูลฝอยบรรจุภัณฑ์เพื่อนำไปใช้ซ้ำ

7. ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการออกระเบียบข้อบังคับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอยจากครัวเรือนที่ไม่คัดแยกประเภทขยะมูลฝอยก่อนนำมาทิ้ง เพื่อให้ชุมชนปฏิบัติการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอยหากไม่ต้องการจ่ายค่าธรรมเนียมดังกล่าว

8. ประเทศบราซิล มีการตั้งจุด Drop-off ในห้องสรรพสินค้าเพื่อรองรับวัสดุรีไซเคิลที่ประชาชนนำมาบริจาค ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประเภทของรีไซเคิลในสถาบันการศึกษา จัดตั้งสหกรณ์ที่อาจมาจากชาเล็ง ประชาชน โดยจะรับวัสดุรีไซเคิล จากโรงเรียน บริษัทเอกชนและบ้านเรือน และจัดตั้งองค์กรเอกชนและบ้านเรือน และจัดตั้งองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่สนับสนุนการจัดการขยะและผสมผสาน รวมถึงยกระดับการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการขยะ

9. ประเทศไต้หวัน มีการออกกฎหมายที่สนับสนุนการรีไซเคิล โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เสียภาษีให้รัฐ เพราะถือว่าเป็นภาระของสังคมและผู้สร้างมลภาวะเป็นผู้รับผิดชอบปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้เน้นการนำมูลฝอยที่ยังใช้ได้กลับมาใช้ใหม่ เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องกำจัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (ปริดา แยมเจริญวงศ์, 2513, หน้า 25-26)

### การจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย

แนวทางในการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย ตามนโยบายด้านการพัฒนาทางด้านพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นนโยบายที่เทศบาลนครอ้อมน้อยให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากพื้นที่ของเทศบาลฯเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีจำนวนประชากรเกิดขึ้นมากมาย ทั้งประชากรในเขตพื้นที่และประชากรแฝง และ “แรงงานต่างด้าว” จึงควรส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดความสมดุลและสอดคล้องกับระบบนิเวศวิทยาอย่างยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีแนวทางการดำเนินนโยบาย ดังนี้

#### 1. เร่งรัดดำเนินการระบบการกำจัดขยะแบบครบวงจรที่ได้มาตรฐาน

- จัดให้มีระบบกำจัดขยะมูลฝอยรวมของเทศบาลฯ บริเวณตำบลท่าเสา อำเภอกระทุ่มแบน
- แก้ไขปัญหาขยะตกค้าง และลดปริมาณขยะ โดยรณรงค์ในการคัดแยกขยะทั้งบ้าน สถานที่ศึกษา สถานประกอบการต่าง ๆ และชุมชนทุกชุมชนในเขตเทศบาลฯ รวมทั้งส่งเสริมการนำขยะไปรีไซเคิลและปุ๋ยชีวภาพด้วย

- ประสานงานกับสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมในการจัดการขยะอุตสาหกรรมให้ถูกต้องและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

#### 2. ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนเมืองให้น่าอยู่และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน รวมทั้งการปรับปรุงภูมิทัศน์และพัฒนาถนนสายหลัก สายรอง และถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ ตลอดจนแม่น้ำลำคลอง โดยมุ่งมั่นที่จะพัฒนาสู่วิถีเมืองสะอาดบรรยากาศสดชื่นให้เป็นรูปธรรม

ปัจจุบันเทศบาลนครอ้อมน้อยตั้งอยู่เลขที่ 234 หมู่ที่ 11 ซอยเพชรเกษม 87 ถนนเพชรเกษม ตำบลอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร 74130 พื้นที่ของเทศบาลนครอ้อมน้อยมีอาณาเขต คือ ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลไร่จิงและตำบลกระทุ่มล้ม จังหวัดนครปฐม ทิศตะวันออก ติดต่อกับหนองแขม กรุงเทพฯ ทิศตะวันตกติดต่อกับตำบลอ้อมใหญ่ จังหวัดนครปฐม และทิศใต้ ติดต่อกับตำบลสวนหลวงและตำบลท่าไม้ จังหวัดสมุทรสาคร มีพื้นที่ประมาณ 30.40 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 19,000 ไร่ มีจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ 52,329 คน 44,446 ครัวเรือนและจำนวนประชากรแฝงอีกประมาณ 14,386 คน [http://www.omnoi.go.th/data.php?content\\_id=2](http://www.omnoi.go.th/data.php?content_id=2)

ในปัจจุบันนี้ เทศบาลนครอ้อมน้อยกำลังเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านปริมาณขยะมูลฝอย ในแต่ละวันในพื้นที่ประมาณวันละ 91.09 ตันต่อวัน แต่จำนวนของเจ้าหน้าที่เก็บได้วันละ 80.09 ตันต่อวันเท่านั้น ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งการเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมมากที่สุดทำให้มีประชากรแฝงที่เป็นแรงงานไทย ประมาณ 150,000-200,000 คน ทำให้เกิดผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมตามมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาการบริการอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งทำให้เทศบาล มีภาระในการให้

บริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยดูจากรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงปริมาณจำนวนขยะที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554-2558

ปี พ.ศ.	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ตันต่อวัน)
2554	85.61
2555	87.51
2556	91.09
2557	88.38
2558	101.38

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

[http://www.omnoi.go.th/data.php?content\\_id=2](http://www.omnoi.go.th/data.php?content_id=2)

จากจำนวนปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละปี คาดว่าจะมีจำนวนปริมาณเพิ่มขึ้นในปีต่อ ๆ ไป ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน จากภัยพิบัติจากธรรมชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมามีน้ำท่วมทำให้เสียชีวิตและทรัพย์สินอย่างมากมาย นี่ก็คือผลกระทบจากการทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาจากมือมนุษย์ทั้งนั้น สาเหตุทั้งหมดนี้เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและอีกประเด็นคือการเพิ่มของจำนวนประชากรก่อให้เกิดปริมาณขยะมูลฝอยมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเทศบาลนครอ้อมน้อย จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการกับขยะมูลฝอยอย่างเร่งด่วน ถ้าปล่อยให้ปริมาณขยะมากขึ้นจนไม่สามารถควบคุมได้ขยะก็จะล้นเมือง ยากที่จะแก้ไขได้ ผลกระทบที่ตามมาคือความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชน

เทศบาลนครอ้อมน้อย มีสถานที่กำจัดขยะเป็นของตนเองประมาณ 75 ไร่ แต่ไม่สามารถเปิดดำเนินการได้เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ใกล้แหล่งชุมชน ทำให้เกิดการต่อต้านจากชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียง รวมทั้งนโยบายการจัดการขยะในชุมชนยังไม่เคยมีมาก่อน จึงมีการว่าจ้างเอกชนในการนำไปกำจัดในสถานที่กำจัดขยะของเอกชน ซึ่งมีค่าธรรมเนียม 500 บาทต่อตัน

#### แนวทางการจัดการขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย

1. ช่วงเวลาในการเก็บขนขยะ เทศบาลนครอ้อมน้อย ทำการเก็บขยะตั้งแต่ ตีหนึ่งถึงเวลา 8-9 โมงเช้า ซึ่งจะใช้เวลาทำงานทั้งหมด 8 ชั่วโมง
2. ความถี่หรือความสม่ำเสมอ เทศบาลนครอ้อมน้อย จัดการจัดเก็บขยะ อาทิตย์ ละ 1-2 ครั้งต่อชุมชน

3. รูปแบบหรือวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ทางเทศบาลฯ ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะมูลฝอย ดังนี้

อัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากครัวเรือน	20-40 บาทต่อเดือน
อัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากร้านอาหาร	40-60 บาทต่อเดือน
อัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากโรงงาน	500-2,000 บาทต่อเดือน
อัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสถานประกอบการ	500,2,000 บาทต่อเดือน

สถานที่การศึกษา สถานที่ราชการ และศาสนาสถานนั้นจะไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม สำหรับตลาดและโรงพยาบาลนั้นจะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามน้ำหนักที่จัดเก็บได้ โดยคิดอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บตันละ 900 บาทต่อเดือน

4. จำนวนถังขยะที่เทศบาลจัดไว้ให้ตามหน้าบ้านหรือบริเวณชุมชน เทศบาลนครอ้อมน้อย จะมีถึงใส่ขยะ 3 ถัง เพื่อให้ประชาชนแยกทิ้งตามถังที่ตั้งไว้

5. ความสะอาดเรียบร้อยระหว่งการเก็บขยะในปัจจุบัน สะอาดเรียบร้อยดี

6. ประชาสัมพันธ์ข้อมูลทางเทศบาลนครอ้อมน้อยมีการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารข่าวสารทางด้านการจัดการขยะเป็นบางครั้งบางคราว

7. โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาขยะในชุมชนเทศบาล เป็นบางครั้งคราว

8. การเข้าร่วมกิจกรรม/โครงการเพื่อแก้ปัญหาขยะกับเทศบาล มีการทำกิจกรรม ทุก 6 เดือน  
การจัดเก็บขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อย

การจัดเก็บขยะของเทศบาลนครอ้อมน้อยดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ 1) เทศบาลนครอ้อมน้อยดำเนินการจัดเก็บขยะเอง 2) เอกชนดำเนินการ ซึ่งมีจำนวนเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดเก็บขยะในเขตพื้นที่เทศบาลฯ ทั้งสิ้น 12 ราย โดยต้องมีใบอนุญาตรับทำการเก็บขนขยะมูลฝอยและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข และเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะตามที่เทศบาลฯ กำหนด และ 3) สถานประกอบการบางแห่งจัดจ้างเอกชนเก็บขยะและนำไปกำจัดเอง โดยทางเทศบาลฯ จะมีรถยนต์เก็บขนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานรวมทั้งสิ้น 27 คัน ดังนี้ ที่ใช้งานอยู่ในปัจจุบัน 1) รถแบบปิดข้างเทท้าย ขนาดบรรจุ 4-10 ลูกบาศก์หลา จำนวน 4 คัน 2) รถขยะแบบอัดขนาดบรรจุ 5-4 ลูกบาศก์หลา จำนวน 8 คัน 3) รถขยะแบบยกถัง (คอนเทนเนอร์) ขนาดบรรจุ 8 ลูกบาศก์หลาจำนวน 4 คัน 4) รถเกี่ยวขอเอนกประสงค์ จำนวน 1 คัน 5) รถบรรทุกสิบล้อ จำนวน 1 คัน 6) เครื่องจักรขนาดกลาง จำนวน 1 คัน 7) รถกระบะ จำนวน 4 คัน 8) รถยนต์อื่น ๆ จำนวน 3 คัน ส่วนภาชนะรองรับขยะมูลฝอย แบ่งออก 2 ประเภท คือ 1) ถังขยะขนาด 200 ลิตร 2) ชนิดถังคอนเทนเนอร์ขนาดความจุ 8 ลูกบาศก์หลาวางตามจุดที่มีขยะจำนวนมาก

**การกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลนครอ้อมน้อย**

ปัจจุบันเทศบาลนครอ้อมน้อยยังไม่มีสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเอง แต่นำไปกำจัดยังสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเอกชน คือ บจก.ทิพย์วรรณ อินเอร์เนชั่นแนล ตั้งอยู่เลขที่ 127-9 หมู่

ที่ 1 ถนนเพชรเกษม ตำบลธรรมศาลา อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นระบบฝังกลบอย่างถูกสุขาภิบาล (Sanitary Landfill) และเทศบาลฯ เสียค่าธรรมเนียมในการนำขยะไปกำจัด 500 บาท/ตัน โดยรวมแล้วเทศบาลฯ เสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 15 ล้านบาทต่อปี [http://www.omnoi.go.th/data.php?content\\_id=2](http://www.omnoi.go.th/data.php?content_id=2)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัญหาขยะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเทศบาลนครอ้อมน้อยจะต้องการจัดการที่ดีและเหมาะสมกับการจัดการขยะจึงจะนำไปสู่จำนวนปริมาณขยะลดลงและแก้ปัญหาได้ ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยนำแนวคิด ทฤษฎีของ Tammemagi, H. (1999, pp.1-7) มาเป็นกรอบแนวคิดของการจัดการขยะในครั้งนี้ คือ 1. การลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิด 2. การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) 3. การเปลี่ยนรูป (การทำปุ๋ย) และ 4. การฝังกลบ เป็นต้น

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

### แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง

#### ความหมายและความสำคัญ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่ากระจายอำนาจกันออกไปตามความคิดเห็นแต่ละบุคคลและตามสถานการณ์ที่ตนสนใจ ซึ่งมีสาระคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

นนท์วัฒน์ บรมานันท์ (2545, หน้า 19) ได้กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีหนึ่งในการจัดการปกครองที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการแต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง

ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2548, หน้า 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึงระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการบริหารแทบทุกอย่าง

โกวิท พวงงาม (2548, หน้า 36) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลางการกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ การแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และประการสุดท้ายคือ งบประมาณและรายได้ของตนเอง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542, หน้า 99-101) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกออกได้ 2 แบบ คือ



1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญทางการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเองเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2. การกระจายอำนาจทางกิจการ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระจายอำนาจทางบริการ คือวิธีการกระจายอำนาจการปกครองโดยมอบทำการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำเองนี้อาจเป็นบริการสาธารณะทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรมวิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้มิใช่การกระจายอำนาจการปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

#### หลักการกระจายอำนาจ

ชูศักดิ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 24) หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล หลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองซึ่งองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

2. มีอำนาจในการบริหารงานความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระในการปฏิบัติงานภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและหน้าที่ที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

4. มีงบประมาณของตนเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากหลักการกระจายอำนาจการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถ้าเป็นไปได้ตามหลักบัญญัติไว้ทุกข้อทุกมิติความคาดหวังที่จะทำให้ประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับการบริการสาธารณะที่ดี ประชาชนก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีมาตรฐานการดำรงชีพสูงขึ้น ความเป็นอยู่ก็จะดีขึ้นสังคมก็จะสามารถพัฒนาไปสู่สังคมที่มีคุณภาพ นั่นก็คือสังคมแห่งการเรียนรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งนำไปสู่ความสมานฉันท์ เอื้ออาทร ในทุก ๆ ด้าน ในรูปแบบ อยู่ดี กินดี แบบพอเพียง (โกวิทย์ พวงงาม, 2548, หน้า 64-67)

#### เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากคำกล่าวของ คณะกรรมาธิการพัฒนาการเมืองสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวไว้ ดังนี้

1. อุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ แม้ว่า การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จะมีข้อเด่นอยู่หลายประการก็ตาม แต่การรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางก็มีข้อด้อยหรือข้อบกพร่องอยู่หลายด้าน ได้แก่

1) การจัดสรรทรัพยากร ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางมีความจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสารหลาย ๆ ด้านเกี่ยวกับท้องถิ่นและไม่ทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วนขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนไม่มีโอกาสในการเสนอความต้องการ ความคิดเห็น และการบริหารงานของตน

2) สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่นทั้งนี้ เพราะการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลาง และการตัดสินใจของผู้บริหารจากส่วนกลางคือ นักการเมือง จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ไปตกอยู่กับบางท้องถิ่นที่นักการเมืองปรารถนา

3) ลดโอกาสในการทำงานของประชาชนในท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในท้องถิ่นทำงานในท้องถิ่น มักเป็นตัวแทนที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง และการกำหนดกิจกรรมบางอย่างอาจไม่เอื้อต่อการจ้างแรงงานในท้องถิ่น

4) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ไม่มีประสิทธิภาพเพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจในการดูแลรักษาแล้ว สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นสมบัติของส่วนรวมทำให้ไม่มีเจ้าของที่แท้

5) เป็นข้อจำกัด ในการชะงักความสามารถในการแข่งขัน การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางจะมีผลให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมภายในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงทั้งในแง่ของค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดินและอาคารสำนักงาน การจราจรติดขัด ทำให้สินค้าและบริการบางอย่างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากมีการส่งออกย่อมทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง

6) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการสกัดกั้นมิให้บุคคลกรในระดับท้องถิ่นมีเวทีสำหรับฝึกฝนและพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งความสำคัญและจำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง

7) เป็นอุปสรรคในการสร้างและขยายภูมิปัญญาชาวบ้านในท้องถิ่น เพราะโดยธรรมชาติแล้วการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่นรัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องการค้าและการต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และอาจจะทำลายความหลากหลายของท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

#### **สาเหตุและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจ**

1) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง และยังช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลางอีกยังมีการตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบจากส่วนกลางด้วย

2) ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและรับรู้ว่ามีภาษีของตนที่เสียไปถูกนำไปใช้ทำอะไรบ้าง และส่งผลประโยชน์กลับมายังตนอย่างไร

3) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีนอกจากนี้ยังทำให้ธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น เพราะองค์กรท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง เพราะมีข้อมูลและความใกล้ชิดกับธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า

#### **เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการเมือง**

1) เป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะ การกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารเองก็มีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถรับฟังความเห็นจากประชาชนได้ง่าย และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทศักยภาพและเวลาในการแก้ปัญหาในระดับชาติได้มากขึ้น

2) เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและต้องการรับใช้สังคมสามารถฝึกฝนตนและมีประสบการณ์ในระดับย่อย ๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาคาขาดแคลนผู้นำในระดับประเทศที่มีประสบการณ์อย่างแท้จริง

#### วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ที่สำคัญ แบ่งออก 8 ประการ ดังนี้ คือ

1) เพื่อความผาสุกของประชาชน การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นทั้งทางด้านสังคมและ โครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นจะ ช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้นเพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของคนใน ท้องที่ได้ดีกว่าผู้ไม่อยู่ในท้องถิ่น จึงสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้

2) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับ การกระจายอำนาจทางด้านรัฐศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การมอบอำนาจ (Authorization) และการให้อำนาจ (Devolution) ใน การปกครองที่รัฐบาลให้กับหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระใน การดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่น โดยส่วนกลางเข้าไป แทรกแซงให้น้อยที่สุด การโอนอำนาจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นมีเหตุผลสนับสนุน หลายประการ เช่น ประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่มีอุปสรรคในการเดินทางและติดต่อสื่อสาร ความมีประสิทธิภาพและ ความได้เปรียบของแต่ละหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงข้อมูลและการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3) เพื่อเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ การ มอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่นฐานะ ตัวแทนของประชาชน ตัวแทนเหล่านี้จะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชน และมีผลงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นการสร้างผู้นำท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาศักยภาพและทำ หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) เพื่อสร้างระบบการบริหารปกครองที่ดี การบริหารการปกครองที่ดี เกิดจากการตอบสนองที่ รวดเร็วของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการใช้นโยบายมีความรู้ความสามารถเข้าใจ ประเด็นปัญหาของท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีมี ประสิทธิภาพยิ่ง

5) เพื่อให้เกิดการสร้างสรรคสังคมแบบประชาสังคม การเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการจัดการกับกิจการของบ้านเมือง รวมทั้งกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ การพัฒนา ท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำขึ้น โดยการเป็นตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กรที่จัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น จะเกิดการสร้างสรรค์ทางสังคมเนื่องจากประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูลและ สะท้อนความเป็นจริงและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้

6) เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะทำให้รัฐบาลกลางสามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นมาประสานงานกับรัฐบาล เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมการดำเนินนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้มากกว่าการที่รัฐบาลกลางดำเนินภายใต้แนวทางทุกท้องถิ่น โดยละเอียดรายละเอียดทางด้านความแตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่

7) เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางเมืองโดยรู้วิธีการเลือกตั้ง การบริหารการเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้ว่าตนมีความเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับการปกครอง เกิดความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น และวางแผนประโยชน์อันพึงมีจากท้องถิ่นที่อยู่และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

8) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างเด่นชัดมากกว่าการเมืองที่เกิดจากการปกครองของรัฐบาล คือ การมีส่วนร่วมในการะบวนการทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการะบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการนำการเมืองลงสู่ท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอนโยบายและการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2550, หน้า 164)

#### อำนาจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

George W. Bush (1999, p.114) ได้ให้ความหมายหลักๆ ของการกระจายอำนาจนั้นจะแบ่งได้เป็น 2 ความหมายคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary Based) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลในอดีต

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น ตัวอย่างเช่น การไฟฟ้า และการโทรคมนาคมบางประเภท นอกจากความหมายดังกล่าวแล้วหลักการกระจายอำนาจที่รัฐยอมรับในประเทศต่างๆ ยังมีองค์ประกอบสำคัญอีก 4 ประการ

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองเพราะหากองค์กรนั้นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอแล้ว องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการ

ปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติกิจการของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่มีข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ รวมทั้งมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและการบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้นจนถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ ควรจะเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

#### ความรับผิดชอบของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ ต่างใช้ทรัพยากรจากแหล่งเดียวกัน คือ ภาษี ดังนั้นจึงต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะชนร่วมกัน รัฐบาลระดับชาติจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวและความล้มเหลวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินนโยบายของชาติ ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลว จึงควรเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำบริการสาธารณะแบบรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางไปเป็นการกระจายอำนาจการจัดทำบริการไปสู่หน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนให้มากที่สุด และการจัดทำบริการสาธารณะนั้นรัฐบาลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องสัมพันธ์กันสนับสนุนกัน เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในระดับหนึ่งในขณะที่ต้องมีความเป็นอิสระกันในระดับหนึ่งเช่นเดียวกัน รักษาสมดุลของความสัมพันธ์พึ่งพากัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีลักษณะพลวัตสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม ซึ่งมีหลักการความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2542, หน้า 157)

1. รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบของกฎหมายและคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน รัฐบาลสามารถยับยั้งแทรกแซง หรือใช้อำนาจทางกฎหมายได้หากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่ไม่ถูกต้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีสิทธิเช่นเดียวกับรัฐบาล หากเห็นว่า รัฐบาลแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินกิจกรรมตามแนวนโยบายของรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนหรือหน่วยปฏิบัติงานของรัฐ โดยที่รัฐบาลสนับสนุนเงินงบประมาณและให้คำแนะนำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลสามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน

3. รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องคุณภาพมาตรฐานของบริการสาธารณะ รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการสาธารณะพื้นฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนได้หรือรัฐบาลร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานได้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นตนเองโดยการบริหารท้องถิ่นอย่างอิสระพึ่งพากำกับตนเอง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการบริหารจัดการและปัญหาความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด “โดยประชาชนเพื่อประชาชน”

#### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ การบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ ที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยที่มีเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การ

ดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ตามที่คาดหวังไว้ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล

### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการทั้งหลายในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

Danial Wit (1967, pp.101-103) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

William v. Holloway (1951, p.398) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

อุทัย หิรัญโต (2547, หน้า 2) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

### ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ



5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

### องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2547, หน้า 22) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อีสระในการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

#### วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงินตัวบุคคลในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปแบบประชาธิปไตย

#### หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษาการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

#### รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) แบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ ดังนี้คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. เทศบาล
4. เมืองพัทยา
5. กรุงเทพมหานคร

#### หลักเกณฑ์การจัดประเภทเทศบาล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้น เป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย

1. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชน ที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองในประกาศให้ ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

### โครงสร้างเทศบาล

อุทัย หิรัญโต (2547, หน้า 15-17) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและฝ่ายบริหารเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนตามขนาดของ เทศบาล คือ เทศบาลตำบลสิบสองคน เทศบาลเมืองสิบแปดคน และเทศบาลนครยี่สิบสี่คน

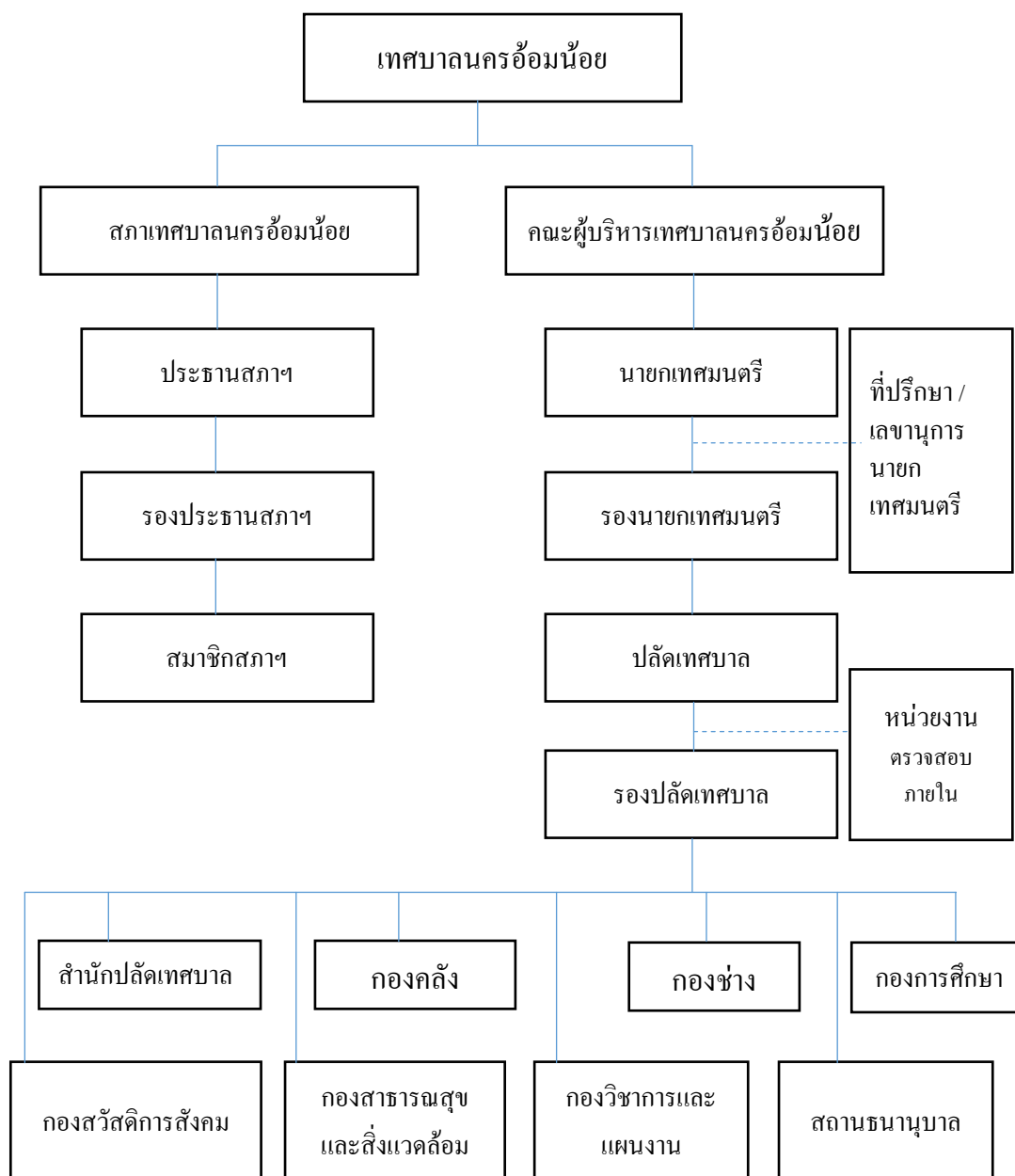
นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเทศมนตรี ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระ ติดต่อกันแล้ว จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามขนาดของเทศบาล คือ เทศบาลตำบลไม่เกินสองคน เทศบาลเมืองไม่เกินสามคน เทศบาลนครไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาและเลขานุการซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้ จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจ ประจำสำนักงานหรืออาจนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

การแบ่งส่วนราชการของเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 แบ่งส่วนงานภายในเทศบาลออกเป็น 12 ส่วน ดังภาพประกอบที่ 19



ภาพประกอบที่ 17 ตัวอย่างโครงสร้างการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลนครอ้อมน้อย

ที่มา: เทศบาลนครอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร <http://www.omnoi.go.th/>

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารภายในเทศบาลฯ ประกอบด้วย 8 ส่วน

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล งานที่รับผิดชอบ คือ งานธุรการ ฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบ ภายใน ประกอบด้วย งานรักษาความสงบ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. กองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการเงินบัญชี การพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล งานผลประโยชน์การพัฒนาและเร่งรัดรายได้ของเทศบาล ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนด้านสาธารณสุข งานป้องกันและควบคุมโรค การสุขาภิบาลและการรักษาความสะอาดสาธารณะสถาน ายเผยแพร่และฝึกอบรมด้านสาธารณสุข งานส่งเสริมสุขภาพ งานสัตว์แพทย์ และงานศูนย์บริการสาธารณสุขตลอดจนงานสาธารณสุขอื่นที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

4. กองช่าง มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานวิศวกรรม งานบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ งานสถาปัตยกรรม งานผังเมือง งานสาธารณะ และงานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะรวมถึงงานอื่นที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

5. กองการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา อันประกอบด้วยงานการเจ้าหน้าที่ งานบริหารวิชาการ งานการเงิน งานโรงเรียน และ การพัฒนาการศึกษา อันประกอบด้วย งานนิเทศการศึกษา งานกิจการนักเรียน และงานการศึกษานอกโรงเรียน รวมถึงงานอื่นที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

6. กองวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ การดำเนินการทางกฎหมาย รวมถึงการดำเนินการประชาสัมพันธ์กิจการของเทศบาล และงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

7. กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์การสวัสดิการสังคมงานพัฒนาชุมชนและงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

8. สถานธนานุบาล มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการรับจํานำทรัพย์สินจากประชาชนทั่วไปเพื่อบรรเทาทุกข์และส่งเสริมระบบการหมุนเวียนของระบบเงิน และเป็นการเพิ่มพูนรายได้ของเทศบาลนครอ้อมน้อย (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.omnoi.go.th/data.php?content\\_id=2](http://www.omnoi.go.th/data.php?content_id=2)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เทศบาลนครอ้อมน้อย มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบที่มีภาระหน้าที่ที่สำคัญในการดูแลสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาลนครอ้อมน้อย ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจในปัญหาของประชาชนมากที่สุด

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยในประเทศ

มนต์พิพัฒน์ เอี่ยมจรัส (2557) “เรื่องประสิทธิผลในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑล” โดยใช้เครื่องมือแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก

ประชากรที่ใช้คือ กลุ่มเทศบาล จำนวน 315 คนและผู้บริหารด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดปริมณฑล จำนวน 25 คน ใช้ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑล มีความเห็นตรงกันว่า ปัจจัยด้านการจัดการองค์กร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ การประสานงาน การควบคุม การงบประมาณ โครงสร้างองค์การ นโยบาย เทคโนโลยี วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก และประสิทธิผลอยู่ในระดับมาก เช่นกัน สำหรับ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านการจัดการองค์กรด้านการควบคุมมีความสัมพันธ์สูงสุด ด้านผลผลิต ด้านคุณภาพ และด้านประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์น้อยที่สุด สำหรับปัจจัยด้านการจัดการองค์กรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดปริมณฑล ด้านผลผลิต ได้แก่ เทคโนโลยี รองลงมาคือ ด้านประสิทธิภาพ ได้แก่ นโยบาย ด้านคุณภาพ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การ เทคโนโลยีและการมีส่วนร่วม และด้านการควบคุม ได้แก่ เทคโนโลยีและการมีส่วนร่วม แต่ในภาพรวมปัจจัยทั้ง 12 ตัวมีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดปริมณฑล

พิรยา วัชรโรทัย (2556) ได้ศึกษาวิจัย “เรื่องการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเมืองแกลง จังหวัดระยอง” โดยได้ทำการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลเมืองแกลง โดยใช้กระบวนการบริหารจัดการ 7 ประการ POSDCORB ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคคลเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวกหรือการสั่งการ การประสานงาน การรายงาน การงบประมาณ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีวิธีการคิดอย่างเป็นระบบ มีการปฏิบัติงานเชิงประจักษ์ บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความกระตือรือร้น มีความชำนาญด้านการจัดการขยะมูลฝอย แต่ยังขาดแคลนบุคลากรระดับปฏิบัติการ มีการแบ่งงานตามหน้าที่อย่างชัดเจน มีการนำระบบมาตรฐาน ISO 14001 มาใช้ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม มีการนำนโยบาย/แผน/โครงการมาใช้โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีช่องทางการประชาสัมพันธ์หลายทาง เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน มีวิธีการจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมกับเทศบาล

จิตติ กิตติเลิศไพศาล (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การ:กรณีศึกษาระหว่างเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประเมินประสิทธิผลองค์การของเทศบาลและเทศบาลเมือง 2) ระบุปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง และ 3) เปรียบเทียบปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลองค์การระหว่างเทศบาลนครและเทศบาลเมือง โดยใช้ประชากรกลุ่มเทศบาลจำนวน 134 แห่ง การเก็บรวบรวมใช้เครื่องมือแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่า ทรัพยากรของนโยบาย สมรรถนะผู้นำ และบรรยากาศองค์การ มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลองค์การ และจาก

ตัวแปรที่มีอิทธิพล 4 ตัวนี้ ธรรมชาติ และบรรยากาศขององค์กร มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อประสิทธิผลองค์กรเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง พบว่า มีความแตกต่างในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ดังนี้ ผลการวิเคราะห์ในกรณีเทศบาลนคร ความสัมพันธ์ตัวแปรอิสระได้แก่ ธรรมชาติ สมรรถนะผู้นำ และบรรยากาศขององค์กรรวมกันสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลองค์กรได้ร้อยละ 51 ในขณะที่เทศบาลเมือง ร้อยละ 62 และยังพบว่าความแตกต่างที่สำคัญในตัวแปรของเทศบาลนครนโยบายทรัพยากร ไม่มีอิทธิพลทางตรง แต่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลองค์กร โดยที่นโยบายทรัพยากรจะอยู่ระหว่างกลางของตัวแปรอื่น สมรรถนะผู้นำบรรยากาศองค์กรและธรรมชาติ กล่าวคือ บรรยากาศของบุคลากรที่เป็นศูนย์กลางเป็นปัจจัยสำคัญ โดยจะต้องทุ่มเทการทำงานและกระตุ้นให้ผู้ที่บังคับบัญชาที่มีความรับผิดชอบต่อผลงานสูง ซึ่งนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพสูงขององค์กร

สิริพงษ์ ปานจันทร์ (2554) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม” พบว่า ตัวชี้วัดประสิทธิผลในการบริหารงานที่ได้ค่าเฉลี่ยสูงสุดของภารกิจแต่ละด้านจะมีความแตกต่างกันไปตามภารกิจ แต่เกือบทุกภารกิจทั้งประชาชนและพนักงานของเทศบาลตำบลมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ตัวชี้วัดประสิทธิผลในการบริหารจัดการภายในการบริหารงานด้านประสิทธิภาพมีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด และปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานมากที่สุดคือ ภาวะผู้นำ (เผด็จการแบบแผนงาน), วัฒนธรรมองค์กร (การทำงานเป็นทีมและการปรึกษาหารือ), สมรรถนะ/ความสามารถขององค์กร(การตอบสนองความต้องการของประชาชน), เทคโนโลยีขององค์กร(แบบร่วมกันทำงาน), และโครงสร้างองค์กร (แบบโครงการ) ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานน้อยที่สุด

สมจิตนา คุ่มภัย (2553) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์กรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กร: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจในประเทศไทย” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาอิทธิพลของวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อประสิทธิผลต่อขององค์กรแบบรัฐวิสาหกิจการเงินในประเทศไทย และ 2) เปรียบเทียบความแตกต่างด้านวัฒนธรรมองค์กรระหว่างองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง ปานกลาง และต่ำ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ศึกษาข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กร นอกจากนี้ ยังใช้การวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อสนับสนุนข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสอบถามพนักงานในรัฐวิสาหกิจที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 849 คน ผลการวิจัยพบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลสูงมีวัฒนธรรมองค์กรเชิงประสิทธิผลมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลปานกลางบางวัฒนธรรม ได้แก่ 1) ให้ความสำคัญแก่ภาวะผู้นำ 2) จัดองค์กรสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม 3) มีมาตรฐานจริยธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม และพบว่ารัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลต่ำ ประกอบด้วย 1) มุ่งผลสำเร็จ 2) มุ่งเน้นลูกค้า 3) สร้างนวัตกรรม 4) ให้ความสำคัญแก่ภาวะผู้นำ 5) จัดองค์กรสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม 6) ทำงานเป็นทีม 7) จัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

8) ลดการควบคุม 9) มีมาตรฐานจริยธรรมองค์การอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การที่เป็นรัฐวิสาหกิจทางการเงินในประเทศไทย เนื่องจากองค์การที่มีประสิทธิผลสูง มีวัฒนธรรมองค์การมากกว่าองค์การที่มีประสิทธิผลปานกลางและต่ำ ตามลำดับ

รุ่งอรุณ เกื้ออินใหญ่ (2553) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี” ซึ่งเป็นการศึกษาระดับของกระบวนการบริหารและประสิทธิผลของศูนย์เด็กเล็ก ศึกษาความสัมพันธ์และกระบวนการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการบริหารทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ การวางแผนการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนาจหรือการสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการจัดงบประมาณ อยู่ในระดับมาก และมีความสัมพันธ์กับกระบวนการบริหารกับประสิทธิผลศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

ญาณิศา บุญจิตร (2552) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของสำนักเขตพื้นที่การศึกษา” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของสำนักเขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงบรรยาย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถาม จำนวน 5 ชุด กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน ผู้อำนวยการกลุ่มนิเทศติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก จากสำนักเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 125 แห่ง รวมผู้ให้ข้อมูลจำนวน 625 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติบรรยายและการวิเคราะห์ถดถอยแบบพหุคูณขั้นตอน ผลการวิจัยพบว่า 1) องค์ประกอบตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์การของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ 31 ตัวชี้วัด 2) ประสิทธิผลองค์การของสำนักเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ในระดับมาก และเพื่อพิจารณารายด้านพบว่า มี 3 ด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านกระบวนการภายในมีประสิทธิผลสูงสุด รองลงมาคือ ด้านผู้ให้บริการ และด้านการเงินตามลำดับ ส่วนด้านการเรียนรู้และการพัฒนาอยู่ในระดับกลาง และ 3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของสำนักเขตพื้นที่การศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 มี 8 ปัจจัย ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายนอก นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ โครงสร้างองค์การ คุณภาพบุคลากร ลักษณะงาน ลักษณะผู้รับบริการ เทคโนโลยีและวัฒนธรรมองค์การร่วมกันอธิบายประสิทธิผลองค์การของสำนักเขตพื้นที่การศึกษาได้ร้อยละ 88.00

นฤทธิ์ แสงสุขสว่าง (2552) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยครู และผู้บริหารและครูหัวหน้าฝ่ายวิชาการ จำนวน 860 คน จาก 430 โรงเรียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติบรรยายการวิเคราะห์ถดถอยแบบพหุคูณ โดยใช้วิธี Hierarchal Stepwise พบว่า ประสิทธิผลองค์การของสำนักเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ในระดับมาก



ทั้ง 4 ด้าน โดยในด้านความสามารถในการรักษาแบบแผนวัฒนธรรม มีประสิทธิผลสูงสุด รองลงมา คือ ด้านความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย ด้านความสามารถในการบูรณาการ และด้านความสามารถในการปรับตัว ตามลำดับ ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร มากที่สุดร้อยละ 99.30 รองลงมา ได้แก่ ปัจจัยระดับนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ปัจจัยระดับสภาพแวดล้อม และปัจจัยระดับองค์การตามลำดับ และเมื่อพิจารณาขนาดภายใน ความผูกพันต่อองค์การ แรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร และการปรับองค์การและนวัตกรรมปัจจัยที่ส่งผลทางลบ แต่ละปัจจัยพบว่า โครงสร้างองค์การและนวัตกรรม ปัจจัยที่ส่งผลทางลบแต่ละปัจจัยพบว่า สภาพแวดล้อมภายนอก การสนับสนุนผลการปฏิบัติงาน การกำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ และภาวะผู้นำตามลำดับ

นวลลักษณ์ บุญบง (2552) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การ ของวิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงกลาโหม” มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์ปัจจัยส่งผลต่อประสิทธิผลของวิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงกลาโหม โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ แบบพหุกรณี 3 วิทยาลัยพยาบาลเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการใช้การวิเคราะห์เอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง การสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์สร้างข้อสรุปแบบอุปนัยและเปรียบเทียบ ผลการวิจัยพบว่า 1) ในภาพรวมประสิทธิผลองค์การของวิทยาลัยพยาบาล ทั้ง 3 แห่งในด้านผลผลิตสามารถผลิตบัณฑิตได้มีคุณภาพเป็นไปตามเป้าหมาย การผลิตผลงานวิจัย ควรมีการพัฒนาในการผลิตผลงานวิจัยที่เพิ่มมากขึ้น ด้านประสิทธิภาพ สามารถบริหารจัดการได้ดี ภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัดและคุ้ม ผู้ใช้ผลผลิตมีความพึงพอใจในบัณฑิตของวิทยาลัยพยาบาล ด้านการปรับตัววิทยาลัยพยาบาลสามารถปรับตัวได้กับสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี ด้านการพัฒนาวิทยาลัยพยาบาลมีการพัฒนาบุคลากรและองค์การอย่างต่อเนื่อง และ 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การ ประกอบด้วย ปัจจัยระดับบุคคล ได้แก่ ความรู้ความสามารถของอาจารย์ คุณภาพของผู้เรียน ทักษะ ทักษะ การจูงใจ และความเครียด ปัจจัยระดับกลุ่ม แก่ภาวะผู้นำของผู้บริหาร โครงสร้างกลุ่ม สถานภาพบรรทัดฐาน การติดต่อสื่อสาร และความสามัคคีในระดับองค์การ ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายใน โครงสร้างองค์การ ภาระงาน การเลือกกลยุทธ์ กระบวนการบริหาร และวัฒนธรรมองค์การ

จำลอง โพธิ์บุญ (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี” พบว่า ปัจจัยภายในที่ทำให้เทศบาลแต่ละแห่งมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้แก่ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่น กำหนดผู้บริหารและหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสิ่งแวดล้อม มียุทธศาสตร์แผนงาน โครงการด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจน จัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถด้านสิ่งแวดล้อมและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการ ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินการ ได้แก่ ความร่วมมือจากผู้นำชุมชนและประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเอกชน

ศิริชัย พิพัฒน์รัตนกุล (2549) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานงบประมาณ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณและเพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ โดยเป็นการวิจัยในเชิงปริมาณ และทำการแจกแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณในระดับ 3-6 จำนวน 200 คน และกลุ่มที่สองเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน 204 คน จาก 12 กระทรวง กระทรวงละ 17 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลมีทั้งสถิติในเชิงพรรณนา และในเชิงอนุมาน ผลการวิจัย พบว่า มีเพียงหน่วยงานเดียวที่ไม่ผ่านเกณฑ์วัดประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณคือ หน่วยงานด้านการบริหารและความมั่นคง ส่วนปัจจัยที่พบว่า มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมี 2 ประการ คือ สมรรถนะขององค์กรและความสามารถในการให้บริการ โดยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ คือ ควรจัดให้มีการกระจายอำนาจ การมอบอำนาจ การทำงานเป็นทีมและการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานขึ้น ในองค์กร ควรจัดให้มีการเสริมการฝึกอบรมเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ควรทำความเข้าใจกับบทบาทภารกิจใหม่ที่จะเกิดขึ้นคือ การเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำมากกว่าจะควบคุมและบริหารงบประมาณ

ศิริวัฒน์ เปลี่ยนบางยาง (2557) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคุณภาพบริการอิเล็กทรอนิกส์และปัจจัยการยอมรับบริการอิเล็กทรอนิกส์ที่มีผลต่อประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 3) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 4) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 5) เสนอแนะแนวทางการพัฒนาการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ใช้ระเบียบแบบแผนวิธีวิจัยเชิงผสมผสาน โดยวิธีวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ 1) ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านอินเทอร์เน็ต และอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 400 คน 2) ผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการกรมสรรพากร จำนวน 5 คน 3) ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในเรื่องบริการอิเล็กทรอนิกส์จำนวน 4 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ด้านความพึงพอใจของผู้ใช้บริการทั้ง 5 ด้าน ประกอบด้วย การได้รับบริการอย่างเสมอภาคการให้บริการ

ที่ตรงเวลาการให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง และการให้บริการอย่างก้าวหน้า พบว่า มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก 2) ปัจจัยคุณภาพบริการอิเล็กทรอนิกส์ และปัจจัยการยอมรับบริการอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.02 3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการกรมสรรพากร และผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในเรื่องบริการอิเล็กทรอนิกส์ พบว่า ปัจจัยคุณภาพบริการอิเล็กทรอนิกส์และปัจจัยการยอมรับบริการอิเล็กทรอนิกส์มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะอิเล็กทรอนิกส์ของการยื่นแบบและชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยเชิงปริมาณ

ศรุดา สมพอง (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “กลยุทธ์ของชุมชนในการบริหารจัดการป่าชายเลน: ศึกษากรณีชุมชนบ้านเปรี๊นใน ตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอเมือง จังหวัดตรวุด” ผลการวิจัยพบว่า เงื่อนไขที่ทำให้ชุมชนมีกลยุทธ์ในการบริหารการจัดการป่าชายเลน ประกอบด้วยปัจจัยภายในชุมชนที่สำคัญได้แก่ ความสัมพันธ์ของชุมชนเป็นระบบเครือข่าย เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ร่วมมือกันทำกิจกรรม ความผูกพันของวิถีการดำรงชีวิตชุมชน รับรู้และตระหนักต่อปัญหาการทำลายป่าชายเลน สมาชิกในชุมชนได้รับผลกระทบและเห็นความสำคัญพร้อมที่จะเข้าร่วม เพราะเป็นผู้รับผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

อุทัย ชันโอพาร (2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลในการจัดการขยะมูลฝอยของ องค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม” พบว่า อบต. ที่มีงบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอยอย่างเพียงพอจะมีประสิทธิผลในการจัดการขยะมูลฝอยมากกว่า อบต. ที่มีงบประมาณด้านการจัดการ ขยะมูลฝอยไม่เพียงพอเนื่องจากงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งช่วยในการจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า นอกจากนี้ยังพบอีกว่า บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีประสิทธิผลในการจัดการขยะมูลฝอยเนื่องจากปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพคือ ความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำงานรวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบนอกจากบุคลากรของภาครัฐแล้วประชาชนยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างรวดเร็วและสะอาดเรียบร้อย กล่าวคือ หากประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอยเบื้องต้น โดยเตรียมขยะมูลฝอยไว้ให้เจ้าหน้าที่เก็บขนได้อย่างสะดวกและได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี รวมทั้งอุปกรณ์หรือยานพาหนะในการ เก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยมีผลต่อปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยด้วย

### งานวิจัยต่างประเทศ

Christopher G. Reddick (2009) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “Factors that Explain the Perceived Effectiveness of e-Government: A Survey of United States City Government Information Technology Directors” ได้ศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการรับรู้ประสิทธิผลของ e-Government ผ่านการสำรวจ

ของคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกาจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ e-Government ส่วนใหญ่จะเป็นคุณสมบัติด้านเนื้อหาและการเข้าถึงการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการตรวจสอบการรับรู้ประสิทธิผลของ e-Government ผ่านมุมมองของคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศเทคโนโลยีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ด้านประสิทธิผล e-Government โดยกลุ่มประชากรเป็นประชาชนที่ใช้และมีความเข้าใจในประสิทธิผลของ e-Government ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องประสิทธิผลของ e-Government อธิบายได้จากปัจจัยด้านบริหารจัดการ ด้านความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัว และด้านความร่วมมือของการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น จากการวิเคราะห์การถดถอย ของทั้ง 3 ปัจจัยชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยด้านการบริหารจัดการและด้านความร่วมมือของการปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิผลของ e-Government ส่วนปัจจัยด้านความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวไม่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของ e-Government อย่างมีนัยสำคัญ และผลของการวิจัยคุณภาพยืนยันว่า ปัจจัยด้านการบริหารจัดการและด้านความร่วมมือของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการยอมรับ e-Government

D.H. Marmon (2002) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง การกำหนดสมรรถนะหลักของผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการจัดการศึกษาภายใต้ข้อกำหนดของส่วนกลาง เครื่องมือถูกพัฒนาขึ้นโดยการแก้ไขตามคำแนะนำจากการประชุมความร่วมมือของบุคคลผู้เชี่ยวชาญระดับชาติและนำไปทดลองใช้อีกครั้ง เพื่อขอคำแนะนำจากการประชุมความร่วมมือของบุคคลผู้เชี่ยวชาญระดับชาติและนำไปทดลองใช้อีกครั้ง เพื่อขอคำแนะนำในการจัดลำดับในการสำรวจระดับชาติ ผลการวิจัยพบว่า สมรรถนะหลักสำหรับผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาตามที่กำหนดจำนวน 18 สมรรถนะ ได้แก่ สมรรถนะด้านการบริหาร การรับบุคคล การแนะนำหลักสูตรทั่วไป หลักสูตรพิเศษ การหาเงินมาช่วยเหลือ การติดตามและประเมินผล การจัดทำงบประมาณสารสนเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ภาวะผู้นำ การมีวิสัยทัศน์ การจูงใจ การวางแผนการพัฒนาอาชีพ ความสัมพันธ์กับชุมชน การสรรหา การสอนและเทคโนโลยี

Jane F. Hansberry (2005) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง An Exploration of Collaboration and Organizational Effectiveness in Denver County Human Service Organization ซึ่งเป็นการสำรวจข้อความร่วมมือและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ โดยการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของความร่วมมือภายในและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการปฏิรูปสวัสดิการ (PRWORA) และได้ทำการศึกษาปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กร อาทิกระบวนการในการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานของกรรมการและการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงเป็นต้น โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้การสำรวจแบบตัดขวาง (Cross-Sectional Survey) และการสนทนากลุ่มแบบ

เจาะจง (Focus Groups) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ จำนวน 143 แห่งและการสนทนากลุ่มกับผู้จัดการและผู้สนับสนุนการดำเนินงานของการ ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่าในปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรดังกล่าวได้มีการสร้างความร่วมมือกันมากขึ้นกว่าช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงานและโอกาสในการระดมทุนที่ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ข้อค้นพบที่ได้ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและความร่วมมือจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการและผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยองค์กรที่มีขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่

Marcelo De Stefano (2008) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของโรงเรียน: บทบาทการนำของครูใหญ่ในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐใน Santa Fe Province ประเทศอาร์เจนตินา พบว่า พฤติกรรมในการให้ความร่วมมือเหลือของครูใหญ่ที่พบบ่อยที่สุดในความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน คือ การจัดแบ่งสถานที่อย่าง เป็นสัดส่วนซึ่งเป็นการแสดงออกถึงภาวะผู้นำทางการบริหาร การแบ่งอย่าง เป็นสัดส่วนนี้ ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการมีระเบียบวินัยการใช้แหล่งเรียนรู้ในโรงเรียนรูปแบบภาวะผู้นำของครูใหญ่และการเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้

Sharon Eng (2005) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง Toward a Definition and Development of NGO Organizational Effectiveness in Indonesia: An Unfolding Journey โดยได้ทำการศึกษาองค์พัฒนาเอกชน (NGO) ระดับรากหญ้า ในประเทศอินโดนีเซียจำนวน 5 องค์กร เพื่อศึกษาถึงการรับรู้ความเข้าใจบทบาท และเพื่อแสวงหาแนวทางในการดำเนินงาน และการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิผลสำหรับการบริหารจัดการ รวมถึงศึกษาถึงปัจจัยทั่วไป และปัจจัยเฉพาะที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งในการศึกษานี้ได้ทำการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์กรณีศึกษาและการสำรวจ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์ด้วยกระบวนการ Eigan Value Factor Rotation และนำมาหาค่าความเชื่อมั่นด้วยวิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัก (Cronbachs' Alpha Coefficient) และวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) จากนั้นจึงวิเคราะห์ปัจจัยร่วมที่อาจมีผลต่อรูปแบบการดำเนินการและการบริหารขององค์กรอิสระอาทิ ภาษาที่หุ้นส่วนหรือผู้ร่วมใช้วัฒนธรรมของหุ้นส่วนที่อาจมีผลต่อการจัดการเบื้องต้น เป้าหมายของการดำเนินการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว การพัฒนาระบบสารสนเทศ นอกจากนั้นและยังมีการสนทนาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหากรณีเฉพาะบางกรณีผลการศึกษาพบว่าผู้บริหาร NGO ส่วนใหญ่จะยอมรับเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่เรากำหนดขึ้นถึง 2 ใน 3 ส่วน ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ การสื่อสาร การมีเป้าหมายร่วมกัน การสร้างความกลมเกลียวและการเพิ่มพูนอำนาจขององค์กร ส่วนที่เหลืออีกหนึ่งส่วน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดการในเชิงหน้าที่ ได้แก่

ความสามารถในการตรวจสอบด้านการเงินกระบวนการติดตามโครงการ และการประเมินกระบวนการทำงาน จากการศึกษาพบว่าสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม โดยรอบขององค์กร NGO มีบทบาทในการส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กร จากการศึกษาทำให้เราพบว่า องค์กรรากหญ้ามีการวัดประสิทธิผลด้วยตัวชี้วัดแบบดั้งเดิม และมีการดำเนินการตามนโยบายหรือเป้าหมายเฉพาะ และแสดงให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างเวลาที่เกิดขึ้น อันเป็นผลจากการที่องค์กรเหล่านี้มีวัตถุประสงค์การดำเนินการต่อพื้นที่และเวลาที่จำเพาะเจาะจง

Yolandra A. Plummer (2005) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง A Survey of Employee Perceptions of the District of Columbia's Department of Human Services (DHS), Mental Retardation and Developmental Disabilities Administration's (MRDDA) Organizational Effectiveness ซึ่งเป็นการวิจัยสำรวจการรับรู้พนักงานเกี่ยวกับคุณลักษณะของประสิทธิผลขององค์กรของ District of Columbia Department of Human Services, Mental Retardation and Developmental Disabilities Administration (MRDDA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารประชาชนเกี่ยวกับผู้พิการทางสมองของหน่วยงานท้องถิ่นระดับตำบลในประเทศโคลัมเบีย โดยใช้ทฤษฎีประสิทธิผลของหน่วยงานราชการของ Hal Rainey และ Paul Steinbauer มาเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งได้กล่าวถึงคุณลักษณะ 11 ประการของประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ ซึ่งแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยกับพนักงาน MRDDA จะได้รู้ถึงการรับรู้ของพนักงานและสะท้อนให้เห็นถึงตัวชี้วัดประสิทธิผลของหน่วยงานราชการของ Hal Rainey และ Paul Steinbauer โดยใช้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 172 คน ซึ่งมีผู้ตอบแบบสอบถาม 115 คน ที่ตอบแบบสอบถามอย่างสมบูรณ์ คิดเป็นร้อยละ 67 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ผลการวิจัยพบว่า ร้อยละ 52 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงาน และผลกระทบต่อพวกเขา ร้อยละ 36 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเข้าใจภารกิจของหน่วยงานและมีใบรายละเอียดของงานที่ตนรับผิดชอบและมีพนักงานไม่ถึงครึ่ง (ร้อยละ 43) ที่ทราบนโยบายและขั้นตอนเพื่อเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานผลการตรวจสอบจากการสังเกตการตอบสนองของพนักงานและเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์กรราชการของ Hal Rainey และ Paul Steinbauer ข้อมูลจากการวิจัยพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับต่ำได้แก่ ภาวะผู้นำ ความพอใจในภารกิจ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีความเป็นมืออาชีพ ความสนใจในการปฏิบัติงาน และวัฒนธรรมองค์กรที่อ่อนแอ ตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับปานกลางได้แก่ การออกแบบงาน การสร้างแรงจูงใจในพันธกิจ และแรงจูงใจในองค์กรในปัจจุบันผลการวิจัยพบว่าตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับสูงมีเพียงแรงจูงใจในการบริการประชาชนของพนักงาน ผลการสำรวจของพนักงานเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า MRDDA ต้องมีการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารจัดการและดำเนินการวิเคราะห์ทั้งทรัพยากรภายในและภายนอกหน่วยงานและทำการตรวจสอบว่า พนักงานมีความเข้าใจในเกณฑ์การประเมินวัดผลงานของ MRDDA ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการประเมินระหว่าง

การรับรู้ของพนักงานในบทบาทและเป้าหมายขององค์กรนอกจากนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

### การลดขยะในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นเพียงประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เต็มตัว แต่ขณะเดียวกันก็เป็นประเทศที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพ ปัญหาสิ่งแวดล้อมในสิงคโปร์ที่สำคัญ ได้แก่ มลพิษจากอุตสาหกรรม ทรัพยากรแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด การใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างจำกัด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการกำจัดขยะ ซึ่งปัญหาเรื่องขยะนี้นับว่า เป็นปัญหาที่สำคัญและสร้างความหนักใจให้รัฐบาลสิงคโปร์เป็นอย่างมาก เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศที่เป็นเกาะมีเนื้อที่เพียง 682.7 ตารางกิโลเมตร ขณะเดียวกันประเทศสิงคโปร์ก็เป็นประเทศอุตสาหกรรมและเมืองท่า ทำให้ขยะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ 30-40 ปีที่ผ่านมา และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี ค.ศ. 1970 ที่มีขยะที่ถูกกำจัด ประมาณ 0.46 ล้านตัน และในปี ค.ศ. 2000 มีขยะถึง 2.0786 ล้านตัน ขยะในประเทศสิงคโปร์มีแหล่งที่มา 2 แหล่งหลัก คือ

1. ขยะชุมชนและขยะจากแหล่งการค้า เป็นขยะที่รวบรวมจากบ้านเรือนและ ที่พักอาศัย ตลาด ร้านค้าต่าง ๆ โรงเรียน และขยะที่มาจากการจำหน่ายสินค้า
2. ขยะอุตสาหกรรม คือ ขยะที่รวบรวมจากโรงงานอุตสาหกรรม สิ่งก่อสร้าง กู้ต่อเรือและท่าเรือ

การกำจัดขยะในประเทศสิงคโปร์ที่ผ่านมา คือ ก่อนปี ค.ศ. 1979 ขยะทั้งหมดจะจัดการโดยการฝังกลบ ต่อมากำจัดขยะโดยการเผามากขึ้น โดย 87.5% ของขยะทั้งหมด จะถูกนำไปเผา ส่วนที่เหลือถูกนำไปฝัง ความต้องการลดที่ฝังขยะประกอบกับการที่ ขยะส่วนมากในสิงคโปร์เผาไหม้ได้ สิงคโปร์มีเตาเผาขยะจำนวน 4 เตา และ Tuas South เป็นเตาเผาสุดท้ายที่ใหญ่ที่สุดในโลก แม้ว่าการเผาขยะจะสามารถลดจำนวนขยะที่เผาไหม้ได้ แต่สิงคโปร์ก็ยังคงต้องการหลุมหรือที่ฝังขยะสำหรับฝังขยะที่เผาไม่ได้ นอกจากนี้ ขี้เถ้าจากเตาเผาขยะก็จะเหลือเป็นกากในกระบวนการเผาครั้งต่อไป และหลุมฝังขยะเดิม ก็ใกล้จะหมดอายุการใช้งานแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์ได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาจัดการกับปัญหานี้โดยเฉพาะ คือ Waste Minimization Section ทำหน้าที่ทั้งสนับสนุนและเป็นแนวทาง ในการลดขยะในสิงคโปร์และหน่วยงานนี้ได้หาวิธีการในการจัดการกับปัญหาขยะโดย มุ่งย้อนไปถึงสาเหตุที่ทำให้การจัดการกำจัดขยะที่แล้วยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตก ซึ่งพบว่า ปริมาณขยะเป็นตัวแปรที่สำคัญ จึงกำหนดนโยบาย 3R ขึ้น ได้แก่ การลดขยะ (reduce) คือ หลีกเลี่ยงการใช้ขยะที่ไม่จำเป็น การนำกลับมาใช้ซ้ำ (reuse) คือ การนำสิ่งที่ยังพอมีประโยชน์กลับมาใช้อีก การนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) คือ การนำสิ่งที่ไม่ได้ใช้และกลับมาใช้ใหม่ได้ ส่วนขยะที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือไม่สามารถนำมาเป็นทรัพยากรสำหรับการนำกลับมาใช้ใหม่ได้นั้น บางส่วนก็นำไปเผาเป็นพลังงานจากกระบวนการเผาขยะมาเก็บและเปลี่ยนรูปไปเป็นพลังงานไฟฟ้าได้อีกด้วย ต่อมาใน

ปี ค.ศ. 1998 ปริมาณขยะที่ทิ้งลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ปริมาณขยะที่เผาไหม้ได้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศสิงคโปร์สามารถควบคุมปริมาณขยะที่ต้องกำจัดได้มากขึ้น จากการใช้นโยบาย 3R ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่รัฐบาลสิงคโปร์นำมาใช้ในการลดขยะนั้น ทำให้การจัดการปัญหาขยะของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพมากขึ้น นับตั้งแต่การไม่เพิ่มขยะ การนำกลับมาใช้ใหม่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สิงคโปร์ประสบความสำเร็จอาจมาจากการที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับปัญหาและมีความจริงจังในการนำนโยบายไปบังคับใช้และติดตามประเมินผล รวมทั้งการชักจูงประชาชนให้เข้าร่วมโครงการ และเต็มใจนำไปปฏิบัติ ทำให้การลดขยะ เป็นไปได้โดยง่ายและรวดเร็วขึ้น การทำงานต่าง ๆ เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

### การจัดการขยะในประเทศเกาหลี

ประเทศเกาหลีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ และเน้นในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม มีพื้นที่ 99,500 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 47.9 ล้านคน จากนโยบายเร่งการพัฒนาของประเทศ ทำให้เกาหลี ประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1960 เป็นอย่างมาก จึงได้มีนโยบายที่จะพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการธุรกิจและการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบาย 2 R+ EPR (Resource - Recycling + Extended Producer Responsibility) นั่นก็คือ แหล่งกำเนิด การนำกลับมาใช้ใหม่ + ความรับผิดชอบ ของผู้ผลิต เพื่อจัดการกับขยะเครื่องไฟฟ้า ระบบควบคุมผู้ผลิตและผู้นำเข้า ระบบการลดขยะ ณ แหล่งที่มา และตั้งองค์การที่มีชื่อว่า Korea Environment & Resources Corporation (ENVICO) ขึ้นและทำหน้าที่สนับสนุนองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการขยะ เช่น การลดปริมาณขยะ การใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ และการบำบัด นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการให้การอุปถัมภ์แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ การนำกลับมาใช้ใหม่ขนาดย่อม เช่น การให้เงินทุน ให้คำปรึกษา การพัฒนาเทคโนโลยี เป็นต้น

### การจัดการขยะในประเทศญี่ปุ่น

กรุงโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่นมีประชากร 12.6 ล้านคน ผลิตขยะปีละ 4.7 ล้านตัน วิธีการกำจัดขยะเดิมนั้นจะเน้นการเผาทำลาย โดยมีโรงงานเผาขยะ 20 โรงงาน กำจัดขยะได้ 13,000 ตัน/วัน กรุงโตเกียวมีโรงเผาขยะตั้งแต่ 10 ปีที่แล้ว ซึ่งมีการนำพลังงานที่ได้จากการเผาขยะมาผลิตกระแสไฟฟ้า ส่วนขยะที่เผาไม่ได้จะนำไปถมทะเลมีวันละ 4,000-4,500 ตัน พื้นที่ที่เกิดจากนำขยะไปถมทะเลมีประมาณ 440 เอเคอร์ อย่างไรก็ตาม การสร้างโรงเผาขยะได้รับการประท้วงจากประชาชนมาก ญี่ปุ่นจึงหันมาให้ความสนใจและความสำคัญกับการกำจัดขยะด้วยการรีไซเคิล โดยออกเป็น กฎหมายให้โรงงานที่ผลิตสินค้าชนิดนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบในการนำสินค้าที่เป็นขยะแล้วกลับไปรีไซเคิลใหม่ ส่วนขยะเครื่องใช้ไฟฟ้าซึ่งประกอบด้วย เครื่องปรับอากาศ ทีวี ตู้เย็น เครื่องซักผ้า เมื่อไม่ใช้ต้องเรียกร้านค้าที่จำหน่ายมารับไปส่งให้โรงงานนำรีไซเคิล



นอกจากนี้ ยังมีการรณรงค์ให้ประชาชนลดปริมาณขยะ เนื่องจากในแต่ละปีซึ่งงบประมาณเป็นจำนวนมากในการกำจัดขยะ โดยที่ญี่ปุ่นเริ่มรณรงค์ให้ประชาชนแยกขยะ ให้ความรู้แก่ประชาชนถึงข้อดีในการแยกขยะ โดยเริ่มปลูกฝังตั้งแต่เด็กที่เริ่มเรียนให้รู้จักรักษาความสะอาด เก็บขยะตามสวนสาธารณะและพาไปคูโรงงานเผาขยะ จนขณะนี้ประสบความสำเร็จสามารถลดปริมาณขยะได้จาก ที่มีปริมาณ 13,500 ตัน เหลือ 9,500 ตัน ลดไปจำนวน 4,000 ตัน ซึ่งความสำเร็จในการลดขยะของประเทศญี่ปุ่น เกิดจากคนมีวินัยปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด มีกฎหมายควบคุมทั้งผู้ผลิต ผู้ขายและผู้ซื้อ ในอนาคตประเทศญี่ปุ่นจะไม่นำขยะไปถมทะเล แต่ละจะเน้นการรีไซเคิลให้มากขึ้น (โศการ์ตัน จารุสมบัติ, 2546, หน้า 210-211)

### สรุปการจัดการขยะในต่างประเทศ

จากการสำรวจทบทวนข้อมูลที่ได้เสนอมาย่างต้น จะพบว่า การที่ประเทศต่าง ๆ จะนำรูปแบบการจัดการขยะ หรือการจัดการขยะแบบบูรณาการแบบไหนมาใช้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมความต้องการในการจัดการขยะของท้องถิ่น ข้อมูลและคุณลักษณะของขยะ จำนวนและองค์ประกอบของขยะที่เปลี่ยนไป ทางเลือกของข่าวสารในเรื่องค่าใช้จ่าย รวมทั้งความยืดหยุ่นที่จะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความต้องการวัสดุที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ และการพัฒนาอย่างรวดเร็วของ เทคโนโลยี แม้ว่าประเทศทั้ง 5 ได้ชื่อว่า เป็น ประเทศที่เป็นสังคมอุตสาหกรรม และมีแหล่งขยะมาจาก 2 แหล่งใหญ่ คือ ขยะชุมชน และขยะจากแหล่งการค้า กับขยะอุตสาหกรรม คล้ายกันแต่มีวิธีจัดการขยะที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศสิงคโปร์ใช้ 3R คือ การลดปริมาณขยะ การนำกลับมาใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ใช้ นโยบายการจัดการขยะ 4 แนวทาง ได้แก่ การลดปริมาณขยะโดยการส่งเสริมให้มีการแยกขยะและนำกลับไปใช้ประโยชน์ การนำกลับมาใช้ใหม่ การทำปุ๋ยหรือวัสดุปรุงแต่ง ดิน การเผา และการฝังกลบ ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายการจัดการขยะ 4 แนวทาง คือ การลดปริมาณขยะ การแยกขยะ การนำกลับมาใช้ใหม่ และการเผาขยะ (แต่ในอนาคตอาจลดเหลือ 3 แนวทางโดยตัดการเผาขยะออกไป) ส่วนประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใช้ นโยบายที่เน้นในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ จึงใช้ 3 R คือ การลดปริมาณขยะ การใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่