

การนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติวิเคราะห์
การจัดการขยะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล
ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ
Implementation of Local Administrative Organizations'
Environmental Policy an Analysis of Solid Waste
Management of Municipalities and Sub-District
Administrative Organization in Ubonratchathani
and Amanatchareon Provinces Organizations

ขวัญฤดี จันทิมา¹

ดร.อรรถัย เลียงจินดาถาวร²

107

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไปปฏิบัติ วิเคราะห์ปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ วิธีการวิจัย ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของ อปท. 3) กลุ่มกรรมการชุมชน ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่มกับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของ อปท. และกลุ่มกรรมการชุมชน จากทั้งสองจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมของ อปท. ในการจัดการขยะมีความแตกต่างกันไปตามขนาดของ อปท. สภาพปัญหาของท้องถิ่นและข้อจำกัดต่างๆ อปท. ส่วนใหญ่ร้อยละ 58.6 ไม่มีสถานที่กำจัดขยะ ใน อปท. ที่มีสถานที่กำจัดขยะจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีระบบการกำจัดที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาล

¹ นักศึกษาปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

² อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

แม้ว่า อปท. ส่วนใหญ่เริ่มมีกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากชุมชนในการจัดการขยะในหลายรูปแบบ แต่ยังคงดำเนินการจำเพาะบางชุมชน ในการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายได้รับการประเมินในระดับสูงสุด ปัจจัยด้านสมรรถนะบุคลากร ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านสมรรถนะองค์กร และด้านทรัพยากรในการดำเนินงานได้รับการประเมินและมีความสำคัญรองลงมาตามลำดับ ปัญหาและอุปสรรค ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานใน อปท. เห็นว่าปัญหาด้านทรัพยากร และสมรรถนะองค์กรเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุด ในขณะที่กลุ่มกรรมการชุมชน เห็นว่าปัญหาด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน การประชาสัมพันธ์ และสมรรถนะองค์กรในการจัดการขยะเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุด

คำสำคัญ : การนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ, การจัดการขยะ

Abstract

This research has the objectives of first studying the environmental management in management of the solid waste of Municipalities and Sub-district Administrative Organization in Ubonratchathani and Amanatchareon provinces organizations, and secondly, studying and analysing the factors for the implementation of those policies and, thirdly exploring problems and obstacles from and presenting the recommendations for implementing those policies. The questionnaires are used to gain the quantitative data from 3 groups, local administrative organizations' in Ubonratchathani and Amanatchareon provinces. namely the personnel both politicians and bureaucrats, community committee. In addition, the interviews and group discussions with purposive samples from both Amanatchareon and Ubonratchathani provinces are conducted. All data analysis shows that solid waste management strategies of both level of organizations are different according to their sizes and their internal problems The majority, or 58.6 present of the local administrative organizations have neither places for destroying solid waste nor the places with hygienic condition required. In most cases, the waste are accumulated and thrown into big pit. In particular or pilot cases, some local administrative organizations promote the participation from the people in introducing various means of managing the solid waste. Conspicuous factors leading to the success of environmental policy implementation in case of solid waste management are purposes and objectives of the policy. Other key factors are people's participation and public relations. When the people get informed and gain knowledge of necessary waste management means it will help to reduce local government's burdens. In case of the problems and obstacles in the implementation of this policy it is seen to be different in each implementing strategy. The most extreme problems line in limited resources as well as organizational capabilities. Nevertheless, the people have been of the opinions that supports and

promotions of the communities' participation, public relations conducting, and organizational capabilities in management of solid waste are very important factors.

Key words : Implementation of environment policy, Solid waste management

บทนำ

สังคมโลกในปัจจุบันมีการขยายตัวของชุมชนจนเกิดเป็นเมืองก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ได้แก่ ปัญหาน้ำเน่าเสีย อากาศ เป็นพิษ ปัญหาขยะของเสียและอันตราย ปัญหาความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้จะเกิดจากการที่ทรัพยากรตามธรรมชาติต่าง ๆ ถูกตัดทอนมาใช้ประโยชน์ในการผลิตทั้งเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังถูกใช้ป็นแหล่งรองรับมลพิษและของเสียจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์อีกด้วย ในส่วนของประเทศไทยคาดว่าในปี พ.ศ. 2553 ทั่วประเทศมีปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้นประมาณวันละ 41,532 ตัน กรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะมูลฝอยวันละ 8,766 ตัน ในเขตเทศบาลและเมืองพัทยาปริมาณขยะมูลฝอยวันละ 16,620 ตัน ส่วนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีปริมาณขยะมูลฝอยประมาณวันละ 16,146 ตัน โดยมีอัตราการเกิดขยะมูลฝอยเฉลี่ยทั่วประเทศอยู่ที่วันละ 0.65 กิโลกรัมต่อคน สำหรับขยะมูลฝอยทั่วประเทศได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการประมาณ 5.77 ล้านตัน (กรมควบคุมมลพิษ, 2553: 3) จากการติดตามการบริหารงานระบบจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานและดำเนินการกำจัดขยะยังมีหลายประการเช่น เจ้าหน้าที่มีจำกัดและขาดทักษะในการดูแลระบบ การขาดงบประมาณดำเนินการและบำรุงรักษาระบบ เป็นต้น ทำให้สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเสื่อมสภาพเสื่อมโทรม มีอายุการใช้งานสั้นลง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบริเวณใกล้เคียง ซึ่งทำให้การดำเนินงานกำจัดขยะยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากไม่เร่งปรับปรุงแก้ไขจะส่งผลให้ปัญหาในการจัดการขยะทวีความรุนแรงและยากต่อการจัดการในระยะยาว และการยอมรับของประชาชนโดยทั่วไปได้ สำหรับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของขยะที่ได้มีการบริหารจัดการอยู่แล้วแต่ยังไม่สามารถประสบความสำเร็จและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการศึกษาและวิจัยอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ วิเคราะห์การจัดการขยะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ ทำให้ทราบถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสองจังหวัด จากที่มาและความสำคัญของปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ วิเคราะห์การจัดการขยะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ” เพื่อศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะ ปัจจัยในการนำนโยบายการจัดการขยะไปปฏิบัติ และปัญหา อุปสรรค

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยในการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติในการจัดการขยะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ ของการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีที่เป็นฐานความคิดในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยแนวคิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

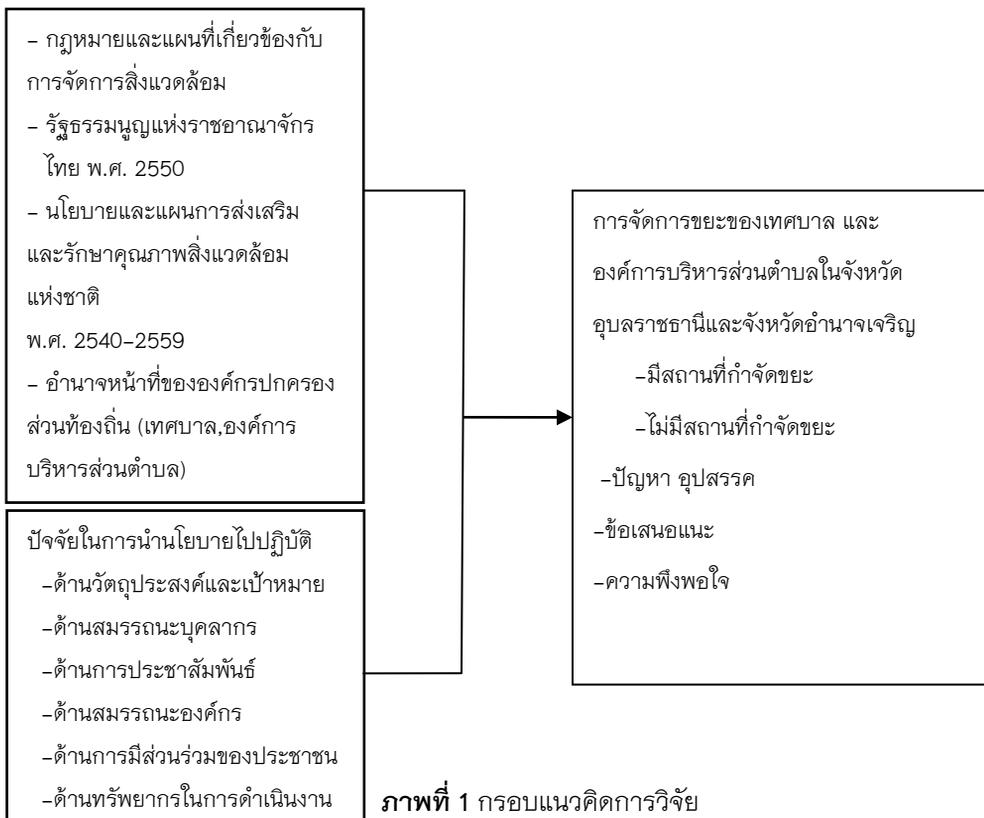
สำหรับการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษานโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำตัวแบบจัดการ (management model) ของวรเดช จันทรศร (วรเดช จันทรศร. 2554 : 133-134) เป็นตัวแบบหลักในการศึกษา และตัวแบบที่ช่วยเสริม เช่น ตัวแบบของ Van Meter and Van Horn (Van Meter and Van Horn, 1975: 445-448) และตัวแบบของ กล้า ทองขาว (กล้า ทองขาว. 2534 : 349-354) ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะไปปฏิบัติ โดยแบ่งปัจจัยออกเป็น 6 ด้าน คือ 1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย 2) สมรรถนะบุคลากร 3) ด้านการประชาสัมพันธ์ 4) สมรรถนะองค์กร 5) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 6) ทรัพยากรในการดำเนินงาน

สำหรับการจัดการขยะของ อปท. ซึ่งมีผู้บริหารระดับท้องถิ่น ที่เป็นฝ่ายบริหารและผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารของเทศบาล และ อบต. มีการนำมาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ไปพิจารณาปรับใช้ ตามความเหมาะสมของสภาพปัญหาและพื้นที่ โดยกำหนดเป็นโครงการ และกิจกรรม เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของ อปท. ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ตามสถานการณ์ในพื้นที่และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งการจัดการขยะของ อปท. ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ โดยแบ่งตามขนาดของเทศบาล ทั้งเทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลขนาดกลาง และเทศบาลขนาดเล็ก และ อบต. ในการจัดการขยะของ อปท. ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งการจัดการขยะมีความสำคัญที่ต้องมีการจัดการความรู้ เทคโนโลยีทางวิชาการ กำลังคน ทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีวิธีการจัดการขยะที่หลากหลาย เช่น การฝังกลบ การนำขยะอินทรีย์มาทำปุ๋ยอินทรีย์ นำหมักชีวภาพและแก๊สชีวภาพ ขยะรีไซเคิล เผาในเตาเผาขยะ และเทคโนโลยีในการจัดการขยะ เพื่อลดผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ ก่อให้เกิดความพึงพอใจในการดำเนินการจัดการด้านขยะของ อบต. ในกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ปัญหาและอุปสรรค ของการนำ นโยบายไปปฏิบัติที่จะต้องหาแนวทางแก้ไข ทั้งหน่วยงาน องค์การ กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตามกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแสดงในภาพที่ 1

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยหลัก 2 วิธี คือ 1) การวิจัยโดยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการสัมภาษณ์เจาะลึก การสนทนากลุ่ม และ 2) การวิจัยโดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative research) ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ทำการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างจากประชากรแต่ละกลุ่ม โดยใช้การเทียบตารางที่พัฒนาโดยเคร์คกีและมอร์แกน (R.V.Krejcie & D.W.Morgan) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2546 : 152 – 153) จากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) อบต. ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ 174 แห่ง 2) ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) จำนวน 334 คน 3) กลุ่มกรรมการชุมชนจำนวน 307 คน การวิจัยเชิงคุณภาพอาศัยการสัมภาษณ์เจาะลึก จากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของ อบต. จำนวน 14 คน และสนทนากลุ่มในกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของ อบต. และกรรมการชุมชน ทั้งในจังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 52 คน



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ระยะเวลา ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล รวมทั้งหมด 11 เดือน (เดือนกรกฎาคม 2554 – พฤษภาคม 2555)

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) นำข้อมูลมาจัดกลุ่ม ให้รหัสสรุปเนื้อหา และวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงบรรยาย เพื่ออธิบายลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency), ค่าเฉลี่ย (Mean), ค่าสัดส่วนร้อยละ, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน หน่วยวิเคราะห์ ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอำนาจเจริญ

สรุประเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ศึกษา และผู้ให้ข้อมูลหรือแหล่งข้อมูลที่สัมพันธ์กับ วัตถุประสงค์ของการศึกษา ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุประเบียบวิธีวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ศึกษา และผู้ให้ข้อมูลหรือแหล่งข้อมูลที่สัมพันธ์กับ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา	เครื่องมือที่ใช้	ผู้ให้ข้อมูล/แหล่งข้อมูล
1) การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะ	-การสัมภาษณ์เจาะลึก -การสนทนากลุ่ม -แบบสอบถามชุดที่ 1 -การตรวจสอบเอกสารทุติยภูมิ	-ข้าราชการของ อบท. (เทศบาลและ อบต.) -รายงานของ อบท. และหน่วยงานต่าง ๆ
2) ปัจจัยการนำนโยบายการจัดการขยะไปปฏิบัติ	-แบบสอบถามชุด ที่ 1 -การสัมภาษณ์เจาะลึก -การสนทนากลุ่ม	-ข้าราชการของอบท. (เทศบาลและ อบต.)
3) ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายการจัดการขยะไปปฏิบัติ	-แบบสอบถามชุดที่ 1 -แบบสอบถามชุดที่ 2 -สัมภาษณ์เจาะลึก -การสนทนากลุ่ม -การตรวจสอบเอกสารทุติยภูมิ	-ข้าราชการของ อบท. (เทศบาลและ อบต.) -กรรมการชุมชน -รายงานของ อบท. และหน่วยงานต่าง ๆ

ผลการวิจัย

1. การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมีความแตกต่างกันไปตามขนาดของ อบท. สภาพปัญหาของท้องถิ่นและข้อจำกัดต่าง ๆ อบท. ส่วนใหญ่ร้อยละ 58.6 ไม่มีสถานที่กำจัดขยะ ร้อยละ 50 มีการดำเนินการกำจัดขยะที่ถูกหลักสุขาภิบาล ใน อบท. ที่มีสถานที่กำจัดขยะจำนวนมากว่าครึ่งหนึ่งมีระบบการกำจัดที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาลโดยมากเป็นการนำขยะไปเทรวมในหลุมขยะ อบท. ส่วนใหญ่เริ่มมีกิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากชุมชนในการจัดการขยะในหลายรูปแบบแต่มักจำกัดในชุมชนนำร่อง

2. ปัจจัยในการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติในการจัดการขยะ มี 6 ปัจจัย โดยปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายมีความสำคัญมากที่สุด ทั้งนี้เพราะ นโยบายของ อบท. ที่มาจากผู้บริหารฝ่ายการเมืองนั้นมีชัดเจนจะนำมาซึ่งปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น ทรัพยากร สมรรถนะบุคลากร สมรรถนะองค์กร การมีส่วนร่วมของประชาชนและการประชาสัมพันธ์ โดยปัจจัยสามด้านหลังนี้เริ่มมีความสำคัญมากขึ้น ในสถานการณ์ของปัญหาของท้องถิ่นและข้อจำกัดของ อบท.

ในแง่นี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มมีสอดคล้องกับข้อมูลจากการสำรวจ ความคิดเห็นผู้ปฏิบัติงาน อบท. พบว่า ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ด้านสมรรถนะของบุคลากร ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และด้านการประชาสัมพันธ์ ซึ่งทั้งสี่ปัจจัยมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและด้านทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง

3. ปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ ในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกออกเป็น 6 ด้าน คือ 1) ปัญหาและอุปสรรคด้านทรัพยากร 2) ปัญหาและอุปสรรคด้านสมรรถนะองค์กร 3) ปัญหาและอุปสรรคด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) ปัญหาและอุปสรรคด้านการประชาสัมพันธ์ 5) ปัญหาและอุปสรรคด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย 6) ปัญหาและอุปสรรคด้านสมรรถนะบุคลากร แต่ละ อบท. ก็มีปัญหาคำดำเนินงานแต่ละด้านที่แตกต่างกัน โดยรวมจากการสำรวจพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม เห็นว่า ปัญหาด้านทรัพยากร และสมรรถนะองค์กรเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุด

สำหรับมุมมองของประชาชน ปัญหาที่สำคัญคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลด คัดแยกขยะจากแหล่งกำเนิดการให้ความรู้ ความเข้าใจในการจัดการขยะต่างๆ กับประชาชน ที่ดำเนินการน้อยไป การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง การจัดเก็บขยะไม่เรียบร้อย จำนวนถังขยะไม่เพียงพอ และความกังวลเรื่องการจัดการกับปัญหาการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ เป็นต้น

การอภิปรายผลการวิจัย

1. การจัดการขยะของ อบท. กับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมกำหนดจากหน่วยราชการส่วนกลางมีสถานะเป็นแนวทางกว้างๆ ในการดำเนินงานของ อบท. ดังนั้นนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ให้ อบท. ลดปริมาณขยะแม้ไม่มีการประเมินอัตราการลดหรือควบคุมการผลิตขยะของประชากรในอัตราไม่เกิน 1.0 กิโลกรัม อย่างไรก็ตามจริงจัง ให้มีการใช้ประโยชน์จากขยะในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น แนวนโยบายนี้พบว่ามี การดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างกันของ อบท. และชุมชน รวมทั้งผู้ประกอบการเอกชน ให้ปริมาณขยะตกค้างจากการให้บริการเก็บขนในเขตเทศบาลจะหมดไป ในหลายเทศบาลยังไม่สามารถทำได้ สำหรับพื้นที่ อบต. ให้มีปริมาณขยะตกค้างไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น ซึ่ง อบต. ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดเก็บขยะที่เป็นมาตรฐานการปฏิบัติแน่นอน ดังนั้น นโยบายนี้จึงไม่น่าจะสามารถปฏิบัติได้ ซึ่ง อบท.

ส่วนมากที่ศึกษามีประสบการณ์จากปัญหาการกำจัดที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาล (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2550) ให้มีการจัดการร่วมกันของ อปท. ต่างๆ โดยเน้นการสร้างสถานที่กำจัดขยะกลางที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างชุมชนหลายแห่งที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งยังส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนด้านการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งพบมีการดำเนินงานที่ เทศบาลเมืองวารินชำราบ ในการจัดตั้งโรงงานผลิตเม็ดพลาสติก ผลิตภัณฑ์น้ำมัน การผลิตกระแสไฟฟ้าจากเตาเผาขยะ นอกจากนี้เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ ก็มีแนวทาง ดังกล่าวเช่นกัน โดยอยู่ระหว่างการเสนอขอของบประมาณลงทุนจากรัฐ มาก่อสร้างโรงงานเผาขยะเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า

นโยบายด้านการกำกับ ตรวจสอบ องค์กรที่ดำเนินงาน นโยบายนี้สอดคล้องกับผลการศึกษานี้ ที่พบว่า ประชาชนเห็นความสำคัญของกลไกการตรวจสอบ โดยร้อยละ 97.7 มีความเห็นด้วยกับการที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการจัดการขยะของ อปท. หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle : PPP) ตามเป็นหลักการนี้ จากผลการศึกษา มีข้อเสนอที่เห็นด้วยและสอดคล้องกับนโยบายนี้ โดยประชาชนร้อยละ 92.2 มีความคิดเห็นตรงกันในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่ทำผิด การจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะพบว่า อปท. ขนาดใหญ่ เท่านั้นที่มีการดำเนินการโดยมีการประเมินปริมาณขยะที่เกิดขึ้นของผู้ประกอบการและคิดค่าธรรมเนียมที่สูงกว่าบ้านเรือนทั่วไป สำหรับ อปท. ขนาดเล็กส่วนใหญ่จะไม่มีมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะที่เกิดขึ้นจากชุมชนที่มีปริมาณขยะต่างกัน จากการศึกษาพบว่า การเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะมีความยืดหยุ่น แตกต่างกันไป แต่ อปท. ต่าง ๆ ยังมีค่าใช้จ่ายในการเก็บขนเป็นระยะทางแตกต่างกันไป อันเป็นต้นทุนด้วย อปท. ต่าง ๆ จึงมีความพยายามที่จะลดค่าใช้จ่ายเหล่านี้ โดยจัดกิจกรรมจัดการขยะในรูปแบบอื่น ๆ ที่อาศัยความร่วมมือจากชุมชน เช่น การคัดแยกจัดการขยะอินทรีย์จากขยะทั่วไปเพื่อนำมาทำการหมักเป็นปุ๋ยน้ำชีวภาพ

2. การจัดการขยะของ อปท. กับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในการปกครอง แม้ว่า อปท. จะเป็นองค์กรที่บริหารตนเองอย่างอิสระในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ ผู้ปฏิบัติงาน อปท. จำนวนหนึ่งมีความเห็นต่างออกไป คือ ต้องการให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง เข้ามามีบทบาทในการจัดการขยะมากขึ้น ซึ่งเป็นการสวนทางกับแนวคิดการกระจายอำนาจ ในการจัดการขยะของแต่ละ อปท. มีความโดดเด่นในผลงานแตกต่างกันไป ทั้งนี้อาจจะขึ้นกับปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านสมรรถนะบุคลากร ด้านนโยบาย เมื่อผู้บริหาร อปท. นั้น ๆ เล็งเห็นว่า การแบกรับภาระในการกำจัดขยะด้วยวิธีการขนส่งไปกำจัดร่วมกับ อปท. อื่น ๆ นั้น เป็นการจัดการที่ไม่เหมาะสมจึงมีนโยบายใหม่แทน ด้านสมรรถนะขององค์กร บาง อปท. สามารถดำเนินกิจการกำจัดขยะโดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาจัดการในการลดปริมาณขยะที่นำไปกำจัดลงได้มาก และสามารถสร้างรายได้จากกองขยะปัญหาสถานที่กำจัดขยะ นับวันจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ปัจจุบันการก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะอาจต้องมีการศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบ และ อปท. ขนาดเล็กมักจะไม่ได้รับการสนับสนุนให้จัดสร้างสถานที่กำจัดขยะ แนวโน้มการจัดการขยะของ อปท. ที่ศึกษา คาดว่าจะมีรูปแบบการจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น จะมีนวัตกรรมขนาดย่อมที่สามารถนำมาจัดการในระดับชุมชน

ได้มากขึ้น แนวทางการส่งเสริมการจัดการขยะของ อบต. มักจะมีการดำเนินงานเฉพาะชุมชนนำร่องเท่านั้น การที่จะขยายการดำเนินงานไปยังพื้นที่อื่น ๆ ให้ครอบคลุมมากขึ้น จำเป็นต้องเพิ่มกำลังบุคลากร และงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว ต้นทุนการจัดการขยะโดยเฉพาะการกำจัดขยะ มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี ซึ่งจะสะท้อนถึงสมรรถนะองค์กร อันเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของ อบต. รองจากเรื่องทรัพยากร ปัญหาข้อร้องเรียนจากสถานที่กำจัดขยะในการศึกษาคำสั่งครั้งนี้พบว่า มีสัดส่วนน้อย ปัญหาข้อร้องเรียนจากประชาชนพบร้อยละ 15.5 ของ อบต. ที่สำรวจ ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนผู้ปฏิบัติงาน อบต. ส่วนใหญ่ระบุว่า อบต. มีระบบและช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนอยู่แล้ว

3. แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษานี้ไม่ได้วัดความสำเร็จของการจัดการขยะตามนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจากรัฐบาลกลาง เพราะเป็นการกำหนดไว้หลวม ๆ ที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการเลือกแนวทางนโยบายมาปฏิบัติ การศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of implementation) ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่าง การนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down Theories of implementation) และการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of implementation) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2551 : 10)

4. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการจัดการขยะของ อบต. ไปปฏิบัติ การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ 6 ปัจจัย พบว่า ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายมีค่าเฉลี่ยของความเห็นสูงสุดรองลงมาคือ ด้านสมรรถนะบุคลากร การมีส่วนร่วมของประชาชน การประชาสัมพันธ์ ปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยของความเห็นปานกลาง คือ สมรรถนะองค์กรและ ทรัพยากร ตามลำดับ ปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านการเมืองมีอิทธิพลอยู่ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ กล้า ทองขาว (กล้า ทองขาว. 2548: 349-354) ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญกับมวลชนในละแวกใกล้เคียงกับสถานที่กำจัดขยะ และยังคงให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ในพื้นที่อีกด้วย ดังนั้น ปัจจัยทางการเมืองนอกกระบวนจึงมีผลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

5. ปัญหาอุปสรรคของการจัดการขยะ ของ อบต. ปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ ใน 6 ด้าน จากการสำรวจพบว่า ผู้ปฏิบัติงาน อบต. เห็นว่า ด้านทรัพยากร และสมรรถนะองค์กร มีปัญหาในระดับค่อนข้างมาก ส่วนด้านอื่น ๆ คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน, ด้านการประชาสัมพันธ์, ด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย, และด้านสมรรถนะบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน อบต. เห็นว่า มีปัญหาระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยของความเห็นลดลงตามลำดับ

ความแตกต่างโดดเด่นของการศึกษาคำสั่งนี้

การศึกษาคำสั่งนี้มีความโดดเด่นที่แตกต่าง ที่ต่อยอดจากงานอื่น ๆ และให้ความใหม่ในวงการศึกษาการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะไปปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

1. ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน การศึกษาคำสั่งนี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนค่อนข้างมาก เดิมการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและการจัดการด้านขยะที่ผ่านมาไม่ค่อยให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มากนัก หรือไม่เห็นรูปธรรมที่ชัดเจน ภายหลังเริ่มพบบงานที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น แต่งานวิจัยนี้เป็นการต่อยอดกระแสและทำให้ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมีความโดดเด่นและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2. ผลการศึกษาเชิงคุณภาพได้ชี้ให้เห็นว่าเงื่อนไขของความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการจัดการขยะของเทศบาลในจังหวัดอำนาจเจริญหลายแห่งเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเต็มพื้นที่ มีความเป็นไปได้เมื่อมีการใช้การประชาสัมพันธ์ ความมุ่งมั่นและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ผลการศึกษาเชิงปริมาณได้ชี้ว่า ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญที่ อปท. ต่าง ๆ นำมาดำเนินงานเป็นรูปธรรมมากขึ้นควบคู่กับการประชาสัมพันธ์ และมีข้อเรียกร้องจากประชาชนและผู้ปฏิบัติงาน อปท. ให้เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมมากขึ้น

ผลการศึกษาเหล่านี้ชี้ว่า การมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินงานการจัดการขยะในหลายประการ การมีส่วนร่วมช่วยเพิ่มบุคลากรในการดำเนินงาน ช่วยลดงบประมาณในการจัดการ ช่วยลดมลภาวะและข้อร้องเรียน ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับ อปท. และชุมชน ช่วยให้ได้ทรัพยากรจากการแปรรูปจากขยะเพิ่มขึ้น และเพิ่มความภาคภูมิใจในการเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นของตนเอง

แนวโน้มการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในอนาคตจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ปัจจัยอื่น ๆ จะบูรณาการกับประเด็นนี้มากขึ้น เช่น ด้านทรัพยากร ด้านวัตถุประสงค์ เทคโนโลยีและนโยบายก็จะให้ความสำคัญกับการเพิ่มบุคลากร งบประมาณ กิจกรรมที่ช่วยสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนมากขึ้นอันจะเป็นการสะท้อนความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ประเด็นสมรรถนะของบุคลากร งานวิจัยด้านการนำนโยบายการจัดการขยะไปปฏิบัติไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสมรรถนะของบุคลากรเท่าไรนัก ส่วนใหญ่เป็นการให้ความสำคัญกับสมรรถนะองค์กร ทรัพยากร (พรธนนพ วงศ์กลาไสย, 2538: 4) การบริหารจัดการ (มนต์ชัย สงฆ์ประชา. 2547 : 91-93) นโยบายการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทรัพยากร (พรธนนพ วงศ์กลาไสย, 2538:(4)) ส่วนงานที่ให้ความสนใจเรื่องบุคลากร เช่น พรธนนพ วงศ์กลาไสย (2538 : 4) ได้ระบุปัญหาด้านบุคลากรนอกจากจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอแล้ว คุณสมบัติของบุคลากรมีปัญหาคือ ความรู้ ความสามารถไม่ตรงกับภารกิจที่กำหนด และการสรรหาเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งเป็นเป็นปัญหาจากเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน

สมรรถนะบุคลากรในการศึกษานี้พบว่า บุคลากรที่มีสมรรถนะ นอกจากจะมีคุณสมบัติความรู้ความสามารถตามภารกิจแล้ว บุคลากรที่มีคุณสมบัติเป็นเลิศ มีหัวก้าวหน้า สร้างสรรค์งานให้เกิดรายได้และประโยชน์จากการประยุกต์ พัฒนาคำความรู้ และนวัตกรรมใหม่ ๆ อยู่เสมอ เป็นคุณสมบัติที่โดดเด่นของการจัดการขยะให้ประสบความสำเร็จ เช่น เทศบาลเมืองวารินชำราบ แม้จะย้ายไปที่สามารถถ่ายทอดวิทยากรให้คนต่อไปดำเนินการแทนได้ ซึ่งงานวิจัยนี้ ชี้ว่า อปท. ในอนาคตควรให้ความสนใจกับประเด็นการสร้างบุคลากรที่ตรงกับสายงานและมีระบบจูงใจให้บุคลากรที่มีคุณภาพทำงานในองค์กรได้นาน ๆ ด้วย เพราะงานการจัดการขยะสามารถสร้างผลงานและผลประโยชน์ในกับ อปท. ได้ในอนาคต

4. แนวคิดการจัดการขยะด้วยการให้เอกชนมาร่วมทุนด้วยการแปรเปลี่ยนมุมมองต่อขยะจาก

ภาระให้เป็นรายได้ แนวคิดนี้แม้จะไม่ใช่วิธีใหม่ แต่ข้อค้นพบจากการวิจัยนี้ มีเหตุผลใหม่ๆ ที่สนับสนุน แทนแนวคิดเดิมที่เน้นการปล่อยกิจการภาครัฐให้กับเอกชนทำแทน (Privatization) ในงานที่มองว่าเพราะ เอกชนมีความคล่องตัวมากกว่า เหตุผลหรือแนวคิดที่ค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ในการสนับสนุนการร่วมทุนกับเอกชนคือ แนวคิดการแปรเปลี่ยนการมองระยะที่เป็นภาระทางงบประมาณให้กลายเป็นโอกาสในการสร้างรายได้และคุณค่าในการนำกลับมาใช้ใหม่

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า หลาย อบต. เริ่มมีแนวนโยบายใหม่ในการสร้างรายได้จากขยะ แทนแนวคิดเดิมที่เน้นการกำจัดขยะที่เป็นภาระทางงบประมาณและอาจสร้างปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อม ด้วย การร่วมลงทุนระหว่าง อบต. กับเอกชนในการศึกษาครั้งนี้ พบในหลายระดับและหลายรูปแบบ นับจากระดับใหญ่ที่พบในเทศบาลเมืองวารินชำราบ ในการแปรรูปขยะพลาสติกในระดับชุมชน ได้พบการร่วมลงทุนในระดับชุมชนในการคัดแยกขยะในรูปแบบต่าง ๆ การแปรรูปขยะเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการมีกองทุนสวัสดิการชุมชน และการทำสัญญาจ้างชุมชนในการทำความสะอาดถนนหนทางแทนการจ้างพนักงานเพิ่ม เป็นต้น ทำให้เอกชนในความหมายนี้หมายถึงชุมชนและอาจขยายความหมายไปถึงหน่วยงานขนาดใหญ่ต่าง ๆ นอกภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมในการจัดการขยะได้ด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการวิจัยครั้งนี้

การวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอแนะต่อการนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะของ อบต. ไปปฏิบัติ เป็นประเด็นต่าง ๆ ที่สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ประสบการณ์ความสำเร็จของเทศบาลหลายแห่งโดยเฉพาะเทศบาลตำบลพนาซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในการจัดการขยะที่เหมาะสมในอนาคต สามารถจัดการได้ด้วยการใช้งบประมาณน้อย เปลี่ยนปัญหาภาระและมลภาวะของ อบต. ให้เป็นโอกาสในการใช้ประโยชน์จากขยะในรูปแบบต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า คือ การสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ การประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ ความเข้าใจในวิทยาการการจัดการขยะรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยการรณรงค์สร้างค่านิยมหรือวัฒนธรรมของประชาชนหรือมาตรการจูงใจต่าง ๆ ในการร่วมจัดการขยะตั้งแต่ในระดับครัวเรือน ซึ่งเป็นการช่วยลดปริมาณขยะที่นำไปกำจัด เพราะการกำจัดขยะเป็นการจัดการปลายทางที่มีต้นทุนสูง

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ผลิตขยะจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นต้องได้รับเงื่อนไขสนับสนุนจากนโยบาย อบต. เช่น นโยบายกระจายการจัดการขยะให้เล็กลงในระดับที่ชุมชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย โรงแรม ห้างสรรพสินค้าสามารถจัดการได้ เช่น การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยในชุมชน ที่หลายชุมชนหรือหน่วยงานสามารถเข้าร่วมกันในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การคัดแยกขยะ การหมักปุ๋ยชีวภาพ การมีเตาเผาขนาดเล็ก เป็นต้น ซึ่งเป็นนวัตกรรม เทคโนโลยีในการจัดการขยะขนาดกลาง ที่อาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการจัดการได้ รวมทั้งนโยบายอื่น ๆ เช่น นโยบายการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการควบคุมการ

ผลิตขยะมูลฝอย และแก้ปัญหาขยะมูลฝอยร่วมกัน เพื่อสร้างสำนึกให้ตระหนักว่า การจัดการขยะเป็น ปัญหาหรือภาระของทุกคน

3. การจัดการขยะที่เน้นการสร้างความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานต่างๆ จำเป็นต้อง อาศัยบุคลากรที่มีสมรรถนะ ดังนั้น อปท. ควรพิจารณาการด้านบุคลากรที่ชัดเจน เช่น การสรรหาและ คัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการขั้นสูง มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมไฟฟ้า ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการขยะดีขึ้น สามารถพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการ จัดการขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรมีระบบ ค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในตำแหน่ง จูงใจให้ บุคลากรอยู่ในองค์กรได้นานและการถ่ายทอดวิชาการและความรู้ให้บุคลากรอื่น ๆ สามารถปฏิบัติงาน ทดแทนได้อย่างต่อเนื่อง

4. ด้านสมรรถนะองค์กรซึ่งพบว่ามีปัญหาทางด้านหนึ่ง งานวิจัยนี้ขอเสนอให้ อปท. ต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย มุมมองเดิมเป็นวิธีกำจัดขยะให้หมดไปหรือลดลงโดย การฝังกลบ การเผา ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ต้องลงทุนด้วยงบประมาณสูง นอกจากนี้จะเป็นภาระ ค่าใช้จ่ายในการกำจัดแล้วยังเป็นการกำจัดแหล่งรายได้ไปด้วย หากเปลี่ยนจากการมองขยะในทัศนะเดิม เป็นการมองขยะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีมูลค่าเมื่อมีการจัดการที่เหมาะสม การจัดการขยะของ อปท. น่าจะมี ประสิทธิภาพมากขึ้น ดังตัวอย่างของเทศบาลเมืองวารินชำราบ ดังนั้น อปท. ควรได้รับการพัฒนาเพื่อเพิ่ม ขีดความสามารถในการจัดการในการสร้างคุณค่าและมูลค่าจากการจัดการขยะเพื่อแปรเปลี่ยนขยะที่ไม่มี ใครต้องการเป็นสิ่งที่ทำเงินได้หรือแปรรูปไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น ปุ๋ย ในการดำเนินการนี้ อาจร่วมลงทุนกับ ภาคเอกชนหรือชุมชนได้ ซึ่งจะช่วยสร้างรายได้และการมีส่วนร่วมจากชุมชนอีกทางหนึ่งด้วย

การเพิ่มสมรรถนะองค์กรอีกประการคือ การแสวงหาความร่วมมือกับ อปท. อื่นๆ เพราะการ จัดการขยะไม่ควรปล่อยให้ตกเป็นภาระของ อปท. แต่ละแห่งเท่านั้น และ อปท. แต่ละแห่งมีขีด ความสามารถตลอดจนปริมาณขยะแตกต่างกัน โดยแต่ละ อปท. อาจร่วมมือกันในการจัดการกับขยะได้ โดยเพิ่มกิจกรรมที่ทำร่วมกันให้มากขึ้น ไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องการใช้สถานที่กำจัดขยะร่วมกันเท่านั้น เช่น การสร้างธนาคารขยะระหว่าง อปท. ที่เป็นเครือข่าย ซึ่งจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการมากขึ้น นอกจากนี้ อาจช่วยให้เกิดการเรียนรู้ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

5. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในการจัดการขยะของ อปท. ต่าง ๆ ควรมีความชัดเจนมากขึ้น เช่น หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อความยุติธรรมและเสมอภาค ปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องของ กับอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบริการเก็บขนส่งและกำจัดให้สอดคล้องกับค่าดำเนินการ สร้างระเบียบ หรือ มาตรการที่จูงใจให้ประชาชนเห็นคุณค่าในการร่วมจัดการขยะ เช่น การซื้อขายขยะรีไซเคิล แทนการเก็บ ค่าธรรมเนียม

6. ควรมีการจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณสำหรับการจัดการขยะที่เหมาะสม ที่จะ ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรม และการนำความรู้ทางวิชาการในการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร ตั้งแต่ การเก็บ การคัดแยก การขนส่ง การนำกลับมาใช้ประโยชน์ และการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. แนวทางการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการขยายพื้นที่ในการศึกษาให้ครอบคลุมในระดับประเทศได้ โดยการปรับปรุงเครื่องมือให้มีความสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการศึกษา ซึ่งอาจเลือกศึกษาเฉพาะ อบต. ที่เป็นเทศบาลก็ได้ เนื่องจาก อบต. มักจะไม่มีการจัดการขยะเท่าที่ควร

2. การค้นหาเกณฑ์การวัดผลความสำเร็จในการจัดการขยะที่น่าเชื่อถือที่มีการเก็บข้อมูลไว้แล้ว เช่น ปริมาณขยะที่กำหนดต่อรายจ่ายด้านการจัดการขยะ หรือปริมาณขยะที่ลดลง รายจ่ายด้านการจัดการขยะที่ลดลง หรือใช้เกณฑ์ผลการดำเนินงานหลายด้านร่วมกัน

3. ควรทำการศึกษาในเชิงคุณภาพ ที่สามารถเจาะลึกถึงประเด็นสำคัญ ๆ ในการจัดการขยะ เช่น การจัดการขยะโดยชุมชน การจัดการขยะด้วยนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือเทคโนโลยีขนาดย่อมหรือขนาดใหญ่ บทเรียนของ อบต. ต่างๆ

4. ทำการศึกษาและค้นหาปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ปัจจัยการด้านเศรษฐกิจ การเมือง ของกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ แม้จะไม่ได้นำปัจจัยด้านการเมืองและเศรษฐกิจเข้ามาศึกษาในเชิงปริมาณ แต่การศึกษาในเชิงคุณภาพ พบว่า ปัจจัยดังกล่าวมีอิทธิพลพอสมควรในหลายด้าน โดยเฉพาะในการบริหารเทศบาลที่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมมลพิษ. (2553) รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2550 – 2553.

กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กล้า ทองขาว. (2548). การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ : แนวคิดทฤษฎีและแนวการ

ดำเนินงาน. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

_____. (2534) การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ :

กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ.วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารการพัฒนาศูนย์

บัณฑิต : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พรธมนพ วงศ์กลาไสย. (2538) การนำนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีการ

กำหนดเขตควบคุมมลพิษบริเวณเมืองพัทยา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

,สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

มนต์ชัย สงฆ์ประชา. (2547) การนำนโยบายจัดเก็บขยะกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะ

กรณีเขตหนองจอก เขตลาดกระบัง เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ปริญญา

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551) การนำนโยบายไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1.กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2546) **ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ :
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Van Meter, D. and Van Horn, C. E. (1975). “**The policy implementation process: A conceptual framework**”,*Administration & Society*. 6: 445–487; February.