

การนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม  
ของเทศบาลเมืองบ้านพรุ

**Toward A New Public Administration of Environmental Management in  
Banprucity Municipality**

ธีรยุทธี เบ็ญล่าเต๊ะ<sup>1</sup>  
สถาพร มงคลศรีสวัสดิ์<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองบ้านพรุ และพื้นที่ต่อเนื่อง ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยคณะอำนาจการบริหารจัดการ คณะกรรมการดำเนินการ และตัวแทนประชาชน โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วนซึ่งประกอบด้วย เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองคอหงส์ เทศบาลตำบลบ้านไร่ เทศบาลตำบลพะตง องค์การบริหารส่วนตำบลพะตง และประชาชนในชุมชน ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเรื่องการจัดการมูลฝอยแนวใหม่ ซึ่งเริ่มต้นด้วยการจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อสำรวจความต้องการ ในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ร่วมวางตัวผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการเพื่อการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในห้องถื่น ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้ง 5 องค์การและจัดทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ที่มีผลกระทบ นำเสนอกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อพิจารณาให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ เมื่อได้รับการสนับสนุนแล้วเทศบาลเมืองบ้านพรุจึงได้กำหนดโครงสร้างองค์กรขับเคลื่อนการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วยบุคลากรและประชาชน ร่วมกันจัดทำวิสัยทัศน์ที่มีข้อความและเป้าหมายของ“การบริหารสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณค่า รักษาไว้เพื่อชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน” มีการกำหนดพันธกิจเรื่องการลดปริมาณขยะ ภาคส่วนมีการร่วมทำข้อกำหนดการดำเนินงานและคู่มือการปฏิบัติงาน จากการดำเนินการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความพึงพอใจและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน อันเนื่องมาจากรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกิดการดำเนินงาน

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ร่วมกันในลักษณะเป็นทีม และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การปฏิบัติงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือ เป็นรูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมคือ ร่วมคิด ร่วมทำและร่วมรับประโยชน์

### **Abstract**

The objective of research was to study a new process of public administration of environmental management of solid waste by the Banpru Municipality and surrounding vicinity. Data were collected from managers, executive committee members and representatives of the local population through use of in-depth interviews.

This study found that the Banpru and Korhong Municipalities, the Tambon Municipalities of Banrai and Phatong, the Patong Tambon Administrative Organization, and the local communities have developed an innovative strategy for management of solid waste. The process begins with a communal meeting to assess local needs in addressing environmental challenges. All stakeholders are included in the project to mobilize participation of the local populace, management and council members of the five organizations. Public hearings are then held to look at potential adverse impacts and to propose how to control pollution. The Ministry of Science and Technology has provided budget support to this local collaborative effort. After forming a local organization to promote environmentally-sound management of solid waste, this group produced a vision with content and targets for cost-effective waste management, community preservation, and sustainable environmental conservation. This group defined a mission to reduce the volume of waste. The various stakeholder sectors helped to specify the needed action and produced an implementation handbook. Implementation so far has been satisfactory and has improved the quality of life of the local communities. The implementation is enhanced through team effort, exchange of knowledge and ideas, and, importantly, the process is fully participatory through group thinking, group action, and group benefit.

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

**Keyword:** Toward A New Public Administration

### **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทบัญญัติที่ 8 ได้มีกำหนดเรื่องแนวนโยบาย ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาตรา 85(5) ระบุว่า

รัฐต้องส่งเสริมบำรุงรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดมลพิษที่ผลกระทบต่อบัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และในมาตรา 290 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” และจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 เทศบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สุขภาพอนามัย สวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วม

จากบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมที่ทางท้องถิ่นต้องดำเนินการในการบริหารจัดการของท้องถิ่นทุกองค์กรที่อยู่ในประเทศไทยเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และจากข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องขยะมูลฝอยซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ระดับประเทศ ปี 2551 ปริมาณขยะทั้งประเทศจะมีถึง 15.3 ล้านตันต่อปี ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มของจำนวนประชากร และการพัฒนาเทคโนโลยี และจากข้อมูลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเรื่องมูลฝอยดังกล่าวมีการจัดการได้เพียง 84% หรือประมาณ 12.36 ล้านตันเท่านั้น ซึ่งรูปแบบบริหารจัดการของมูลฝอยของผู้เกี่ยวข้องหรือท้องถิ่นมีอยู่หลายวิธี คือ บางท้องถิ่นจัดการโดยการเทกองพื่นให้ย่อยสลายไปตามธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหากลิ่นเหม็นเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เกิดมลพิษปนเปื้อนแม่น้ำลำคลอง หรือบางแห่งแก้ปัญหาด้วยการเผา เพื่อช่วยแก้ปัญหาเรื่องกลิ่นหรือแอมलगซึ่งก่อให้เกิดปัญหาควันและกลิ่นจากการเผาไหม้เป็นอันตรายต่อสุขภาพมีบางท้องถิ่นที่มีการฝังกลบอย่างถูกวิธีหรือมีระบบเตาเผา เป็นต้น

สำหรับเทศบาลเมืองบ้านพรุ พบว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นนับวันจะยิ่งเพิ่มความรุนแรงสาเหตุ เนื่องจากการเจริญเติบโตของสังคมเมืองและการมีโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ โดยเทศบาลเมืองบ้านพรุเป็นท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เมืองใหญ่ คือ เทศบาลนครหาดใหญ่ ระยะทางเพียง 13 กิโลเมตร เฉพาะปัญหาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านมูลฝอยซึ่งปัจจุบันมีปริมาณมูลฝอยเกิดขึ้นแต่ละวันประมาณวันละ 23

ต้นตอวัน การจัดการที่เป็นอยู่เดิมคือการเทกองพื้นได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาด้านคุณภาพชีวิตของชุมชน จากสภาพปัญหาดังกล่าวเทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองคอหงส์ เทศบาลตำบลบ้านไร่ เทศบาลตำบลพะตง องค์การบริหารส่วนตำบลพะตงและประชาชนในชุมชน ได้มีแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านมูลฝอยแนวใหม่ ในการที่จะร่วมมือกันแก้ปัญหาด้านมูลฝอยในรูปแบบสหการคือการใช้ประโยชน์ร่วมกันในระบบการกำจัดมูลฝอย ซึ่งผลจากการมีแนวคิดร่วมกันจึงได้เสนอขอรับงบอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จนได้มีการก่อสร้างระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยภายใต้โครงการชื่อ “โครงการระบบฝังกลบขยะมูลฝอยเทศบาลเมืองบ้านพรุและพื้นที่ต่อเนื่อง” สามารถแก้ปัญหาขยะชุมชนร่วมกันเป็นผลสำเร็จและใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันนี้

ผลจากการนำกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมแนวใหม่หรือที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Administration: NPA) มาใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบใช้ประโยชน์ร่วมกันกับภาคีท้องถิ่นดังที่กล่าวไว้ข้างต้นสามารถประหยัดงบประมาณของรัฐและท้องถิ่นทั้ง 5 องค์การเป็นจำนวนมากทั้งค่าลงทุนสถานที่ ค่าการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นเรื่องเครื่องจักร พนักงานและทรัพยากรอื่นๆ และที่สำคัญ คือประชาชนทั้ง 5 องค์การได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเพราะมีการบริหารจัดการที่ดีตามมาตรการกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม ภาคีหุ้นส่วนได้รับประโยชน์มีเงินงบประมาณคงเหลือเพื่อดำเนินการภารกิจอื่น ๆ ตามที่ต้องการต่อไป โดยปัจจุบันมีค่าการดำเนินการต้นทุนด้านการจัดการอยู่ที่ตันละ 250 บาท เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรทั่วไปที่มีการจัดการแบบต่างคนต่างทำอยู่ที่ตันละประมาณ 350 บาท

การศึกษาวิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองบ้านพรุและพื้นที่ต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนอันเนื่องจากการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดจากการบริหารจัดการระบบกำจัดของมูลฝอย

## วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วย คณะอำนวยการบริหารจัดการ ได้แก่ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบ้านพรุ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านไร่ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองคอหงส์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลตะพง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตะพงจำนวน 5 คน และตัวแทนประชาชนของท้องถิ่น 5 องค์กร จำนวน 10 คน และคณะกรรมการดำเนินการประกอบด้วย ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 องค์กร จำนวน 5 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดจำนวน 20 คน

## แนวคิดเกี่ยวกับการการบริหารรัฐกิจใหม่ ( The New Public Administration: NPA)

แนวคิดเกี่ยวกับการการบริหารรัฐกิจใหม่ กล่าวว่า รัฐควรมีบทบาทสำคัญ คือ การเป็นผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้มีการบริการที่มีคุณภาพ รัฐควรคืนอำนาจบางอย่างให้ประชาชนดูแลกันเองให้มากขึ้น ขจัดการผูกขาดให้มีการแข่งขันอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลักโดยการสร้างตัวชี้วัดผลปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงการงานให้ดีขึ้นเสมอ ตอบสนองความต้องการของประชาชน สร้างระบบและกฎระเบียบที่เอื้อให้รัฐสามารถหารายได้เข้าองค์กรมากกว่าการรอรับงบประมาณแผ่นดิน ผู้บริหารต้องมองการณ์ไกลและสามารถคาดคะเนล่วงหน้าได้ เน้นการจัดการแบบมีส่วนร่วมและการทำงานกันเป็นทีมและอิงกลไกตลาดมากกว่ากลไกราชการหรือการแทรกแซงจากภาครัฐ ซึ่งหลักการสำคัญ 10 ประการ ของรัฐแบบผู้ประกอบการ มีดังนี้ (Osborne and Gaebler, 1992: 22-25) 1) รัฐควรชี้แนวทางแทนที่จะดำเนินการเอง 2) รัฐควรใช้การสนับสนุนและส่งเสริมแทนที่การควบคุมและออกคำสั่ง 3) รัฐควรใช้หลักการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ 4) รัฐควรเปลี่ยนการยึดกฎระเบียบมาเป็นการมุ่งเน้นที่งาน 5) รัฐควรมุ่งเน้นที่ผลงานมากกว่ากระบวนการทำงาน 6) รัฐควรตอบสนองต่อประชาชนเสมือนลูกค้า 7) รัฐควรหารายได้เองมากกว่าใช้เงินอันเป็นการใช้ความคิดแบบพ่อค้ามาบริหารราชการ 8) รัฐควรใช้วิธีการวางแผนและมองปัญหาทุกอย่างล่วงหน้า ผู้บริหารภาครัฐควรให้ความสำคัญต่อการป้องกันซึ่งดีกว่าการแก้ไข 9) รัฐควรกระจายอำนาจการจัดการจากลำดับชั้นการบังคับบัญชาไปเป็นการบริหารแบบมี

ส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม และ 10) รัฐควรเน้นบทบาทแบบรัฐตลาด คือ จัดการให้บรรลุตามเป้าหมายด้วยกลไกตลาด

สาระของการบริหารรัฐกิจยุคใหม่ในประเด็นของหลักการ แนวคิดและวิธีปฏิบัติ คือ การตอบสนอง การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการตัดสินใจ ความเป็นธรรมทางสังคม การกระจายอำนาจ (ทางการ เมืองและการบริหาร การควบคุมของชุมชนระดับท้องถิ่นต่อการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ สภาพประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมี อำนาจให้ไว้ การวางแผนความคิดทางการจัดการแบบประชาธิปไตยครอบคลุมไม่เพียงแต่การตอบสนองต่อผู้นำที่มาจากทางเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกลุ่ม ผลประโยชน์และคนกลุ่มน้อยที่ไม่มีการจัดองค์การ ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยตรง การสร้างความมีจริยธรรมขึ้นในหลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพ โดยเน้นผลคุณความเป็นธรรม ความรับผิดชอบทางการบริหารต่อความมีประสิทธิภาพของโครงการ การกำหนดโครงการและการจัดสรรผลได้รับจากโครงการให้แก่ชนชั้นทางสังคมโดยเท่าเทียมกัน การกำหนดรูปแบบบริการ สาธารณะหลายรูปแบบเป็น ทางเลือกเพื่อช่วยเพิ่มพูนการตัดสินใจของประชาชน การกระจายอำนาจ การมอบหมายอำนาจ การกำหนดเป้าหมายของ ผลงาน การมีพันธกรณีทางการบริหารต่อ หลักการเสียงข้างมากเป็นฝ่ายปกครอง เป็นต้น

### **กระบวนการ วิธีการ แนวปฏิบัติโดยอาศัยทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมูลฝอยของเทศบาลเมืองบ้านพรุ**

เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองคอหงส์ เทศบาลตำบลบ้านไร่ เทศบาลตำบลพะตง องค์การบริหารส่วนตำบลพะตงและประชาชนในชุมชน ประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมด้านมูลฝอย กล่าวคือในเรื่องการกำจัดมูลฝอย เทศบาลและท้องถิ่นร่วมมีพื้นที่เพื่อการกำจัดขยะมูลฝอยไม่เพียงพอ มีปัญหาขยะตกค้างและประสบปัญหาด้านการคลังไม่เพียงพอกับการลงทุนก่อสร้างที่กำจัดขยะชุมชนกอบปรักกับประชาชนมีความไม่พอใจกับการจัดสร้างสถานที่กำจัดขยะในเขตปกครองที่ท้องถิ่นใช้วิธีกำจัดมูลฝอยแบบดั้งเดิมแบบผสม คือ การเทกองพื้นที่ให้ย่อยสลายไปตามธรรมชาติ และการเผาทำให้เกิดปัญหากลิ่นเหม็น ปัญหา

แมลงเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เกิดมลพิษปนเปื้อนแหล่งน้ำธรรมชาติ เกิดปัญหาควันและกลิ่นจากการเผาไหม้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ได้มีจิตสำนึกด้านสาธารณะในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องมีผลกระทบต่อสังคมวงกว้าง จึงมีแนวคิดที่จะนำเอาหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการความ หมายถึงว่า “ในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น” ดังนี้ คือ

1. เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ได้ทำการศึกษาบริบทปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมด้านการกำจัดขยะมูลฝอยของท้องถิ่น ได้รับทราบปัญหาและสำรวจความสนใจและความต้องการสาธารณสุข โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมูลฝอยแล้วกำหนดแนวทางแก้ไขร่วมกันและได้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมูลฝอยขยะชุมชนเป็นทางเลือกทางใหม่แบบบูรณาการใช้ประโยชน์ร่วมกันแบบสหการ โดยใช้ชื่อ โครงการว่า “โครงการระบบกำจัดมูลฝอยเทศบาลตำบลบ้านพรุและพื้นที่ต่อเนื่อง”

2. เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ได้นำความเข้าหารือกับทีมผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภา เพื่อรับสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขสาธารณะที่จะดำเนินการ โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นและปัญหาด้านการดำเนินการเพื่อการรับรองจากอำนาจสภาเบื้องต้นและเป็นการสื่อสารก่อนการดำเนินการขั้นต่อไปให้รับทราบแนวคิด กำหนดปัญหาาร่วมกันและกำหนดแนวทางแก้ไข โดยกำหนดวิสัยทัศน์ “การบริหารสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณค่า รักษาไว้เพื่อชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน” ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านมูลฝอยชุมชน กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันเชิงบูรณาการ

3. เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ได้ดำเนินการตามกลยุทธ์ที่ร่วมกันกับภาคีเครือข่ายจัดจ้างบริษัท สยามเทคกรุ๊ป จำกัด เพื่อทำการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบสถานที่ก่อสร้าง ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ศึกษาสภาพปัจจุบันของระบบการจัดการมูลฝอย สภาพปัญหาในการกำจัด การคาดการณ์ปริมาณมูลฝอยในอนาคต ประเมินและวิเคราะห์มูลฝอยของสถานที่กำจัดมูลฝอย การออกแบบระบบกำจัด

ระบบบำบัดสิ่งปฏิกูล การวิเคราะห์ด้านการเงิน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการการตรวจสอบและติดตาม ตลอดจนการดำเนินงานองค์กรและการบริหารมี รายละเอียดเป็นเอกสารการศึกษา คือ “โครงการออกแบบรายละเอียดก่อสร้างระบบ กำจัดขยะมูลฝอยเทศบาลตำบลบ้านพรุ จังหวัดสงขลา: มีนาคม 2541”

4. เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ได้กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์ รับความคิดเห็นของประชาชน ในท้องที่ซึ่งในหลักการปฏิบัติมีหลักการของการ ประชาพิจารณ์ คือ กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์ให้ชัดเจน

5. นำเสนอโครงการที่ผ่านความเห็นชอบจากท้องถิ่นขอรับการอุดหนุนการ ดำเนินการโครงการ

6. กองทุนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อนุมัติงบอุดหนุนโครงการและดำเนินการก่อสร้างตามแบบที่ศึกษา

7. เมื่อได้รับการสนับสนุนแล้วเทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีหุ้นส่วน ได้ กำหนดโครง สร้างองค์กรขับเคลื่อนการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วยบุคลากรและ ประชาชน ร่วมกันจัดทำวิสัยทัศน์ที่มีข้อความและเป้าหมายของ “การบริหารสิ่งแวดล้อม อย่างมีคุณค่า รักษาไว้เพื่อชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน” โดยมีการกำหนด พันธกิจเรื่องการลดปริมาณขยะ เพื่อรักษาประโยชน์การใช้งานระบบให้มีความยั่งยืน

8. ภาคีทุกภาคส่วนมีการร่วมทำข้อกำหนดการดำเนินงานและการปฏิบัติงาน เป็นคู่มือการปฏิบัติงาน จากการดำเนินการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความพึงพอใจและเพิ่ม คุณภาพชีวิตของประชาชน อันเนื่องมาจากรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการมีข้อ ร้องเรียนเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมของประชาชน เกิดการทำงานกันในลักษณะเป็นทีมและ เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การปฏิบัติงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและที่สำคัญเกิดการ จัดการที่แตกต่างจากเดิม คือ เป็นรูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมคือ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับประโยชน์

จากกระบวนการ วิธีการ แนวปฏิบัติและขั้นตอนการทำงานดังกล่าวข้างต้น การ ดำเนินงานของเทศบาลเมืองบ้านพรุ ก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ก่อให้เกิดความภูมิใจ และ ความมีคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนทั้ง 5 องค์กร กล่าวคือ แนวทางการแก้ปัญหาด้าน สิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีเครือข่ายเป็นผลมาจากการคิดนอกกรอบ

ของผู้บริหาร และประชาชนในการบริหารองค์การ เป็นคณะบริหารจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการทำงานระบบฟังก์ชันมูลฝอยดังกล่าวต่อไป

### คณะอำนวยการบริหารจัดการ

คณะอำนวยการบริหารจัดการประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ นายอำเภอหาดใหญ่ เป็นประธาน นายกเทศมนตรีเมืองบ้านพรุเป็นรองประธานและคณะกรรมการประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเมืองคอหงส์ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านไร่ นายกเทศมนตรีตำบลพะตง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพะตง ตัวแทนประชาชนท้องถิ่น 5 องค์กร จำนวน 10 คน รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบ้านพรุ ปลัดเทศบาลเมืองบ้านพรุและผู้อำนวยการกองช่างเทศบาลเมืองบ้านพรุเป็นกรรมการ

บทบาทหน้าที่คณะอำนวยการบริหารจัดการคือการประสานงานระดับนโยบายในการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอย มีอำนาจตัดสินใจและสั่งการในการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด กำหนดทิศทางการบริหารตามกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าหมาย (Target) ไว้อย่างชัดเจน มุ่งสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ และดำเนินงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน ให้ความเห็นชอบในการกำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการจากระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยใช้หลักการตลาด และแบบประกอบการให้ความเห็นชอบระเบียบหรือข้อตกลงในการดำเนินการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆที่เกิดจากการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอยตามหลักความเสมอภาค และเจ้าของร่วมกันและที่สำคัญทาง คณะผู้บริหารได้มีการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติงาน มีการอบรมเพื่อพัฒนางาน มีการเสริมความรู้แก่บุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงาน โดยมีผลงานเชิงประจักษ์ คือ การมีผู้มาศึกษาการดำเนินงาน ณ. ฐานปฏิบัติการอยู่เป็นจำนวนมาก ดำเนินการให้มีการจัดทำแผนงานหรือโครงการในการแก้ไขปัญหา หรือเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน จัดให้มีการจัดทำข้อมูลการจัดการระบบสำหรับการบริหารและประชาสัมพันธ์ให้

ประชาชนทั่วไปทราบถึงกระบวนการจัดการสร้างความมั่นใจในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม

### คณะกรรมการดำเนินการ

คณะกรรมการดำเนินการ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ ปลัดเทศบาลเมืองบ้านพรุเป็นประธาน ปลัดเทศบาลเมืองคอหงส์ เป็นรองประธาน ปลัดเทศบาลตำบลบ้านไร่ ปลัดเทศบาลเทศบาลตำบลพะตง ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองบ้านพรุ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลพะตง หัวหน้างานนิติการ เทศบาลเมืองบ้านพรุ ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาลเมืองบ้านพรุ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข เทศบาลเมืองบ้านพรุ หัวหน้างานรักษาความสะอาด เทศบาลเมืองบ้านพรุ ผู้อำนวยการกองช่างเทศบาลเมืองบ้านพรุ และหัวหน้าฝ่ายช่างสุขาภิบาล เทศบาลเมืองบ้านพรุเป็นกรรมการ

บทบาทหน้าที่คณะกรรมการดำเนินงาน มีดังนี้ คือ จัดทำแผนการปฏิบัติงานสำหรับการจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ร่างกำหนดแนวทางในการกำหนดค่าธรรมเนียมเพื่อการดำเนินการ ร่างระเบียบหรือข้อตกลงในการใช้บริการจากระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของหน่วยงาน ให้ความเห็นหรือเสนอแนะเชิงวิชาการในการดำเนินงานเรื่องบริหารระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของหน่วยงาน รายงานข้อมูลด้านการจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพื่อการบริหาร

จากการที่เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีเครือข่ายได้นำเอาการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Administration: NPA) มาประยุกต์ใช้ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในลักษณะบูรณาการร่วมตามกรอบหน้าที่ ก่อให้เกิดองค์การการเรียนรู้ร่วมกันในการแก้ปัญหาสังคม เกิดการเรียนรู้ระหว่างองค์กร สร้างให้เกิดเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม เกิดระบบอยู่รอดด้วยกัน ทั้งนี้โดยยึดหลักแนวทางการดำเนินการตามรูปแบบของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีกระบวนการวิธีการแนวปฏิบัติและขั้นตอนการทำงานที่สำคัญ ดังที่กล่าวมาข้างต้น

## ผลการดำเนินงาน

เทศบาลเมืองบ้านพรุ นำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้ดังนี้

1. ด้านงบประมาณ การดำเนินงานร่วมกันในลักษณะภาคีเครือข่ายสามารถลดต้นทุนในการจัดซื้อ จัดหาที่ดิน เครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องจักรกลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณของท้องถิ่น

2. ด้านคุณภาพของการบริการ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบและถูกต้องตามหลักสุขภาพีบาล เช่น การจัดเก็บขยะได้อย่างรวดเร็วและจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องตามระบบนอกจากจะเป็นการส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนแล้วยังสร้างความพึงพอใจในการบริการที่รวดเร็ว และทันต่อความต้องการของประชาชนอีกด้วย

3. ด้านการบริหารจัดการ การสร้างเครือข่ายและการทำงานเป็นทีมก่อให้เกิดความสัมพันธภาพของการปฏิบัติงาน เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นวัตกรรมใหม่และสร้างความรู้สึกร่วมกันมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 องค์การ

4. การนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรในการบริหารจัดการโดยเฉพาะ ระบบฝังกลบมูลฝอย เป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย เกิดปัญหาน้ำเสียน้อย เนื่องจากมีระบบฝังกลบ บ่อพักกรองรับน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

### ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม มีความสำเร็จ ดังนี้ คือ

1. ความสำเร็จที่เทศบาลเมืองบ้านพรุ นำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์จากการดำเนินงานขององค์กรภาคีเครือข่ายอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ ได้ผลดีในด้านการบริการต่อประชาชน แต่ด้านการบริหารจัดการและงบประมาณยังเป็นปัญหาและอุปสรรค เนื่องจาก การบริหารงานและ

งบประมาณของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน การทำงานของผู้ปฏิบัติจึงขาดความคล่องตัวและขาดความยืดหยุ่น ส่งผลให้งานไม่บรรลุผลสำคัญตามที่ตั้งไว้

2. ความสำเร็จของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม มีความสำเร็จสูง เนื่องจากการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของ 5 องค์กร บริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบฟังก์ชันปลอดฝอยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

ประสิทธิผล (ความสำเร็จ) ของการนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองบ้านพรุเกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้คือ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ในการบริหารงานที่ดี บริหารงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เป็นการตอบโจทยปัญหาของประชาชนได้ตรงจุด มีความโปร่งใสในการทำงานทางด้านบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่มีความสามารถและมีจำนวนเพียงพอ และงบประมาณได้รับจากการจัดสรรอุดหนุนของ 5 องค์กรร่วมในการลงเครื่องจักรหรือการลงทุน มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานร่วมในการบริหารจัดการระบบฟังก์ชันปลอดฝอยของเทศบาลเมืองบ้านพรุและพื้นที่ต่อเนื่อง ร่วมขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันกล่าวโดยสรุป แนวทางการปฏิบัติงานหรือระเบียบข้อบังคับการดำเนินงานของระบบฟังก์ชันปลอดฝอยของเทศบาลเมืองบ้านพรุและพื้นที่ต่อเนื่องเป็นองค์กรนำร่องในการบริหารจัดการร่วมกัน ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น

### สรุปและข้อเสนอแนะ

องค์ประกอบหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในเรื่องบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ผลจากการศึกษาพบว่า การให้บริการทั้ง 5 องค์กร ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 5 องค์กร สามารถลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร เช่น การฝึกอบรมระบบค่าตอบแทน ระบบคุณธรรมและเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) ช่วยให้หน่วยงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้ง 5 องค์กร มีประสิทธิผลสามารถวัดผลได้ เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาสถานที่ในการฝึกฝนบุคลากร และมีกระบวนการทำงาน การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีระบบ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร มีกรอบการประเมิน 4 ด้าน คือ ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในองค์กร ด้านองค์ประกอบนอกองค์กร ด้านนวัตกรรมและด้านการเงิน กล่าวโดยสรุป การจัดการขยะมูลฝอยร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 องค์กร ทำให้มีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าท้องถิ่นที่ต่างคนต่างทำ

### ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้การศึกษา การพยายามนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองบ้านพรุและพื้นที่ต่อเนื่อง มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. รัฐบาลควรให้ความสำคัญเป็นรูปธรรมในการสนับสนุนให้องค์กรของรัฐมีการบูรณาการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาหรือเพิ่มการบริการที่ดีให้กับประชาชน ในภารกิจอื่นตามที่เหมาะสมให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจให้การอุดหนุนเป็นงบประมาณเพื่อการดำเนินการสนับสนุนขั้นแรก เป็นต้น
2. เทศบาลเมืองบ้านพรุและภาคีเครือข่าย ควรมีการจัดทำแผนการบริหารรายได้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการกำจัดมูลฝอยให้ประชาชนรับทราบ มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้
3. ควรมีคณะกรรมการตรวจสอบประเมินผล ตรวจสอบ ติดตามการนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอย และการปฏิบัติงานของระบบฝึกฝนอย่างสม่ำเสมอ และควรมีการจัดทำประชาคมพิจารณาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
4. จากความร่วมมือของ 5 องค์กรควรนำไปปรับใช้กับส่วนงานอื่นๆ เช่น ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาและใช้ประโยชน์แหล่งน้ำรวม เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2546). กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **คู่มือการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย.**
- โกวิทช์ พวงงาม. (2550). เอกสารประกอบการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ เรื่อง **มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ชุมพร สังขปรีชา. (2529). **บริหารรัฐกิจใหม่ (The New Public Administration).** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- เทศบาลเมืองบ้านพรุ. (2541). รายงานฉบับสมบูรณ์”โครงการ ออกแบบรายละเอียดโครงการก่อสร้างระบบฝังกลบขยะมูลฝอยเทศบาลเมืองบ้านพรุ”.
- \_\_\_\_\_. (2553). เอกสารแนะนำระบบฝังกลบขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลเมืองบ้านพรุและพื้นที่ต่อเนื่อง.
- <http://pichaiyu.exteen.com/20081110/entry-3>. ค้นวันที่ 8/1/54.
- Osborne, D., and Gaebler, T.. (1992). **Reiuventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** Reading, MA: Addison-Wesley.