

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาความเป็นมาของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ศึกษากระบวนการปฏิบัติตามนโยบายด้านการสุขาภิบาลอาหาร ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2551 (2) เพื่อวิเคราะห์ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) เพื่อเสนอแนวทางแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครในอนาคต

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ การวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยในเชิงสำรวจ โดยการศึกษาจากเอกสารของทางราชการ กฎหมาย หนังสือ บทความ ผลงานวิจัยต่างๆ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ตัวแทนผู้จำหน่ายอาหาร จำนวน 36 ราย เจ้าหน้าที่ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล จำนวน 9 ราย และประชาชนผู้ซื้ออาหาร จำนวน 120 ราย

ผลการศึกษา พบว่า นโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการสุขาภิบาลอาหารในระหว่างปี พ.ศ. 2543-2551 นั้น ไม่ได้เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่ และได้รับความสนใจ

จากผู้บริหารกรุงเทพมหานครมาโดยตลอด เพียงแต่วิธีการดำเนินงาน และจุดเน้นของ
ผู้บริหารในแต่ละยุคสมัยจะแตกต่างกันบ้าง แม้ไม่มีการกำหนดนโยบายเฉพาะเจาะจง
แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ได้ปฏิบัติงานตามหลักวิชาการอยู่แล้ว นโยบายเริ่มปรากฏชัดเจน
ในยุคสมัยของ ดร. พิจิต รัตกุล ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2540-
2543) ทั้งเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการ และประชาชน ต่างมีความตื่นตัวในเรื่องของการสร้าง
ความปลอดภัยในการบริโภคอาหาร ด้วยกระแสของการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพมาก
ขึ้น และเนื่องจากการประชาสัมพันธ์

นโยบายด้านการพัฒนาการสุขาภิบาลอาหารในระหว่างปี พ.ศ. 2543-2551
นั้นเข้าสู่ในยุคของนายสมัคร สุนทรเวช ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2543-2547 นโยบายนี้
ยังคงได้รับความสนใจจากผู้บริหาร แต่การดำเนินงานตามนโยบาย ไม่ได้เน้นในการ
ประชาสัมพันธ์มากนัก ตลอดจนไม่ได้มีการตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงาน โดยผู้บริหาร
ส่งผลให้การรับรู้ นโยบายจากภาคส่วนต่าง ๆ มีน้อย ทั้ง ๆ ที่ในยุคสมัยนี้ได้ก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานในหลาย ๆ ด้านของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ การออกกฎหมาย
ท้องถิ่น ทั้งข้อบัญญัติ และระเบียบต่าง ๆ หลายฉบับ นโยบายเริ่มปรากฏเด่นชัดอีกครั้ง
ในยุคของนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ.
2547-2551) โดยมีการสนับสนุนการดำเนินงานชัดเจนขึ้น มียุทธศาสตร์กรุงเทพมหานคร
อาหารปลอดภัยกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ประกอบด้วย การ
ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน เน้นการใช้ความรู้ทางวิชาการวิทยาศาสตร์ และการวางระบบ
การตรวจสอบ และเฝ้าระวังการปนเปื้อนของอาหาร การสร้างหลักประกัน เพื่อความ
เชื่อมั่นของผู้บริโภค การเปิดระบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง มีการ
กำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณ
ทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ แต่การดำเนินงานยังพบว่า
ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยปัญหาการประชาสัมพันธ์ ปัญหาการบังคับใช้
กฎหมายอย่างเข้มงวด

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) ลักษณะของ
นโยบายนั้น ๆ ที่ต้องมีความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสิทธิภาพที่ผ่านมาและความ

ต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง คือ การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากประชาชน การสนับสนุนจากผู้จำหน่ายอาหารและความสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องและ (4) ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) ความพอเพียงของทรัพยากร (2) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (3) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (4) กลไกภายในหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ ควรมีการกระจายงบประมาณในแต่ละด้าน ให้มีความเหมาะสม ปรับปรุง พัฒนา โดยลดรอบระยะเวลาขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ ให้มีความรวดเร็วและเพิ่มการประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่างๆ ของโครงการให้หลากหลายมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดแผนปฏิบัติงานชี้แจงแนวทางการดำเนินงานแก่ผู้ปฏิบัติงานรายใหม่ เพื่อให้มีความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องและสิ่งสำคัญที่ควรสร้างให้เกิดขึ้น คือ การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ผู้ประกอบการและประชาชน โดยมีจุดร่วมที่สร้างความสมดุลในการดำรงชีวิตร่วมกันโดยปกติสุข

In this thesis, the researcher investigates (1) the historical background to the development of the quality of life of residents in the Bangkok Metropolitan area by reference to the performance process in implementing food sanitation policy from 2000 to 2008. Moreover, the researcher provides (2) an analysis of the factors bringing about success or failure in policy implementation in this connection. Finally, the researcher offers (3) suggestions in the form of guidelines to be used in solving problems in this area for residents of Bangkok Metropolis in the future.

The researcher employed both documentary and survey research approaches in carrying out this investigation. Studied were official documents, laws, books, articles, and other research investigations. In order to obtain other pertinent data, the researcher conducted in-depth interviews with thirty-six food sellers, nine environmental and sanitation officials, and one hundred and twenty purchasers of food.

Findings are as follows:

The policy to foster the quality of life in the aspect of food sanitation in the period between 2000 and 2008 was not a new policy, inasmuch as it had earlier been of interest to Bangkok Metropolitan Administration (BMA) administrators. However, the operational methods and the areas stressed may have been somewhat different in different periods. Even when there were no specific policy stipulations, personnel working in this area have carried out their duties using scientific principles. This was evident in the period when Dr. Phichit Rattakun was the governor of Bangkok between 1997 and 2000. Officials, entrepreneurs, and members of the general public all became active in fostering safe and salubrious food consumption and conveying the importance of such food consumption activities through better public relations practices.

During the Bangkok gubernatorial administration of Samak Suntharawet from 2000 to 2004, explicit policy fostered higher levels of food sanitation, just as it remained of interest to municipal administrators in the period between 2000 and 2008. However, operationally, public relations were

not stressed. In terms of performance, there were no visits by administrators. An untoward consequence was less perception of policies in various sectors. In this period, however, there were still other changes in the performance of officials in the areas of the issuance of local laws, provisions, and regulations.

Such policies were also in evidence during the gubernatorial administration of Mr. Aphirak Kosayothin, who was Bangkok governor between 2004 and 2008. In performance, there was clear support of the strategy of ensuring Bangkok would become a city of safe food. To this end, strategies adopted included changes in the methods of work, stressing the importance of relying on scientific knowledge, instituting a food inspection system, and becoming very wary of food contamination. These strategies fostered greater consumer trust. Public participation in the program was widely encouraged. Steps in the work process and methods of work were clearly delineated. Budget and resources necessary for the work were satisfactory. However, the operation was not fully successful in view of problems arising from faulty public relations and failures in strictly and stringently enforcing the laws.

Factors affecting the success of policy implementation were as follows:

1. Policy implementation tended to be successful when policy was congruent with existing values and past experience, and responsive to the demands of those directly affected by the policy.

2. Policy implementation also tended to be successful when the objectives of the policy were clear, when objectives were coherent and mutually compatible, and when it was easy to grasp policy objectives.

3. Policy implementation tended additionally to be successful provided it was politically feasible to implement specific policy proposals. This required support from elements of the mass media, as well as support from members of the general public, food vendors, and from all other parties concerned.

4. The attitudes of those charged with implementing the policy and the factors affecting failures in policy implementation involved the following: (1) insufficiency of resources; (2) technological limitations; (3) characteristics of the agencies implementing the policy; and (4) internal and external mechanisms used by the agencies charged with implementing policy.

Suggested guidelines in solving policy implementation problems are as follows:

Budgetary allocations should be appropriate to each phase and condition of implementation. Steps in making budgetary outlays should be streamlined and otherwise made more efficient. The cycles in which budgetary outlays are made should be more expeditiously handled and precisely delineated.

Public relations activities should be more variegated. Fresh operational plans should be devised. It should be ensured that new personnel are imbued with proper understanding and well trained so as to ensure accurate and proper execution of their duties. More importantly, participation on the part of public sector, entrepreneurs and members of the general public should be encouraged to the end of achieving a mutual balance and a harmonious life for all.