

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องประสิทธิผลการจัดการขยะของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ในครั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษากรอบทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดในการจัดการขยะและกระบวนการจัดการ
2. แนวคิดเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะขององค์กร
3. แนวคิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งของที่ไม่ใช้แล้วแบบยั่งยืน
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลและการประเมินประสิทธิผล
5. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. มาตรการการจัดการขยะชุมชนในประเทศไทย
7. ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองชะอำ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดในการจัดการขยะและกระบวนการจัดการ

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้เสนอแนะการปรับปรุงด้าน องค์การบริหารจัดการมูลฝอย โดยเสนอรูปแบบการลงทุนและบริหารการจัดการมูลฝอยที่นิยมใช้มี 4 วิธี ได้แก่

1. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและบริหารกิจการเองทุกขั้นตอนด้วยตนเอง ตั้งแต่การลงทุน การบริหาร การจัดหาบุคลากร รวมทั้งการจัดเก็บรวบรวมและการกำจัดมูลฝอย ซึ่งท้องถิ่นสามารถดำเนินการโดยลำพัง หรือจะร่วมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ได้ เช่น เทศบาลที่อยู่ใกล้กันอาจจะลงทุนก่อสร้างสถานที่กำจัดรวมเพื่อให้ร่วมกันได้ โดยอาจอยู่ในรูปของ “สหการ” หรือ “บริษัทจำกัด”
2. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นลงทุน และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมาตราที่ 18 19 และ 20 ที่ระบุว่า ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการ

ตามวรรคหนึ่งแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใด เป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนั้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น

2.1 การว่าจ้าง หมายถึง ท้องถิ่นว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเก็บและ/หรือกำจัด มูลฝอย โดยจ่ายค่าจ้างเป็นการเหมา หรือจ่ายตามหน่วยของงานที่ทำ เช่น คิดค่าจ้างต่อหน่วยน้ำหนัก หรือปริมาตรของมูลฝอยที่จัดเก็บและ/หรือกำจัดได้จริง ซึ่งทั้งสองกรณีมีข้อดี ข้อเสียแตกต่างกัน ในกรณีที่เอกชนเสนอค่าจ้างเป็นระบบเหมาจ่ายจะทำให้ท้องถิ่นทราบค่าใช้จ่ายที่แน่นอน แต่อาจเกิดปัญหา เมื่อเอกชนพยายามลดต้นทุนจนเกิดผลเสียได้

2.2 การให้สัมปทาน หมายถึง ท้องถิ่นเป็นเจ้าของโครงการลงทุนทำกิจการเก็บขน หรือกำจัดมูลฝอย และมอบหมายให้เอกชนมีสัมปทาน หรือสิทธิบริหาร หรือดำเนินการเก็บและ/หรือ กำจัดมูลฝอยที่จัดเก็บในพื้นที่รับผิดชอบของคนได้ โดยเอกชนจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ท้องถิ่นเป็น รายปีหรือรายเดือนตามแต่ละตกลงกัน โดยมีข้อพิจารณาคุณสมบัติของเอกชนที่สำคัญได้แก่ ค่าตอบแทน ที่ท้องถิ่นกำหนดไว้คงที่ราคาประมูลการคิดค่าบริการต่ำที่สุด ข้อเสนอทางเทคนิคที่เหมาะสมความสามารถ ในการประกอบธุรกิจ หนังสือรับรอง เงินประกัน

3. เอกชนลงทุนและบริหารกิจการเอง วิธีนี้เอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ แต่จะต้องคิดต่อหาผู้ใช้บริการเอง ซึ่งผู้ใช้บริการอาจเป็นประชาชนทั่วไป หรือเป็นหน่วยราชการ ท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นก็ได้

4. หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นและเอกชนร่วมลงทุนและบริหารกิจการโดยการจัดตั้ง บริษัทจำกัด โดยส่วนราชการจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียน ซึ่งวิธีการนี้ ส่วนราชการที่จะลงทุนร่วมกับเอกชนอาจจะมีหนึ่งแห่งหรือหลายแห่งเข้าร่วมทุนกัน เนื่องจากเป็น โครงการที่ไม่อาจให้ผลตอบแทนในเชิงธุรกิจสูง แต่เป็นโครงการที่มีประโยชน์ หากสามารถผลักดัน ให้เกิดขึ้นได้จะเป็นผลดี เนื่องจากการร่วมลงทุนกันเป็นการลดจุดอ่อนและเสริมศักยภาพของโครงการ ให้ดีขึ้น โดยแต่ละฝ่ายต้องพยายามสนับสนุนตามบทบาทหน้าที่ของตนเองให้มากที่สุดและร่วมดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีขอบเขตของการพิจารณาทำข้อตกลงนี้ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของโครงการ สัดส่วนการลงทุน การแบ่งผลประโยชน์ การบริหารโครงการ การดำเนินการ ระบบกำจัดของเสีย บทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นในการออกกฎหมายรองรับการจัดเก็บค่าบริการ การตรวจสอบมาตรฐาน

พลศักดิ์ ประณุทนรพาล (2540 : 23) สรุปว่าการจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยที่ดีไม่ได้หมายถึง การกำจัดขยะอย่างถูกต้องเหมาะสม แต่หมายถึง การมุ่งหลีกเลี่ยงหรือลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งก็คือการก่อให้เกิดขยะน้อยลง และลดการเสี่ยงภัยจากมลพิษที่เกิดจากขยะ ดังนั้นการแก้ปัญหาขยะ ในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องเน้นที่การลดการเกิดขยะจากแหล่งก่อเกิดแทนที่จะ

คอยควบคุมหรือกำจัดเมื่อเกิดขยะขึ้นแล้ว วิธีการที่ใช้ในการลดปริมาณขยะคือ ลดปริมาณขยะ (Reduce) และนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling) ขยะซึ่งไม่สามารถนำกลับไปใช้ใหม่ได้แล้วจึงจะต้องกำจัดโดยการฝังกลบหรือเผา ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดการขยะมูลฝอยต่อไป

กระบวนการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยการลดปริมาณขยะจะประสบความสำเร็จได้โดยปฏิบัติตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. การลดการก่อเกิดขยะ (Reduce at Source) หรือการลดขยะจากแหล่งที่เกิด ด้วยการพยายามมุ่งหลีกเลี่ยงหรือลดการเกิดขยะหรือมลพิษที่จะเกิดขึ้นหากสามารถทำได้ วิธีการลดปริมาณขยะที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ ไม่สร้างขยะขึ้นมา ขยะเมื่อไม่เกิดก็ไม่ต้องกำจัด การป้องกันไม่ให้ขยะเกิดขึ้นมาหรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดจึงเป็นขั้นตอนแรกสุด และสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดการกับขยะและสามารถกระทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงการออกแบบผลิตภัณฑ์ เปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต หรือเปลี่ยนแปลงการใช้วัตถุดิบทดแทนให้เหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้สามารถลดปริมาณทรัพยากรและพลังงานที่ใช้และเกิดขยะน้อยลง ส่งผลให้ประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการกำจัดขยะและของเสียที่เกิดขึ้น เช่น นำตะกร้าใส่ของแทนถุงพลาสติก การหลีกเลี่ยงวัสดุที่ทำลายยากที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง เป็นต้น

2. การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (Reuse) เป็นการนำวัสดุของใช้ในรูปแบบเดิมหรือนำมาซ่อมแซมใช้ หรือนำมาใช้ทำประโยชน์อื่น ๆ การนำมาใช้ซ้ำอาจแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นที่หนึ่ง การผลิตสินค้าเป็นการนำวัสดุเหลือใช้แบบเดิมมาผลิตเป็นสินค้าแบบใหม่ เช่น การนำเศษเหล็กมาผลิตหุ่นยนต์เหล็ก เป็นต้น และขั้นที่สอง การนำของใช้มาซ้ำ เช่น การนำขวดมาใช้บรรจุน้ำดื่มซ้ำ นำกระดาษกลับมาพับดูงใช้ใหม่ เป็นต้น

3. การนำกลับมาผลิตใหม่ (Recycling) เป็นการแยกวัสดุที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำออกจากขยะและรวบรวมมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าชิ้นใหม่ หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า (Recycle) ขั้นตอนนี้เป็นการนำวัสดุของใช้มาใช้ใหม่เช่นกัน แต่ต่างจากขั้นตอนการนำมาใช้ซ้ำ (Reuse) วัสดุที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตใหม่ (Recycling) สำหรับขยะที่สามารถย่อยสลายได้สามารถแยกไปทำการย่อยสลาย (Composting) เพื่อทำเป็นปุ๋ยธรรมชาติหรือให้ย่อยสลายตามธรรมชาติ ส่วนแก้ว ขวด โลหะ พลาสติก นำมาแปรรูปเพื่อใช้ใหม่

4. การฟื้นฟูประโยชน์จากขยะ (Recovery) เป็นการดึงเอาพลังงานจากขยะ ได้แก่ การใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าจากเตาเผาขยะ การดึงเอาก๊าซที่เกิดจากการหมักของขยะที่หลุมฝังมาใช้

5. การกำจัดขยะ (Residue Disposal) ขยะที่เหลือจากการผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ทั้ง 4 มาแล้ว จึงจะต้องมีการกำจัดอย่างถูกวิธี ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำจัดขยะ วิธีการที่ใช้กันทั่วไป มีหลักการใหญ่ ๆ ดังนี้

5.1 ระบบการฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ เป็นการนำขยะมาฝังหรือกองในพื้นที่ที่จัดเตรียมไว้ใช้เครื่องจักรกลเคลื่อนย้ายและบดอัดให้ยุบตัวลงแล้วใช้ดินกลบทับ และบดอัดให้แน่นอีกครั้ง หลังจากนั้นนำขยะมาเท และเกลี่ยทั้งหมดและบดอัดอีกเป็นชั้น ๆ สลับด้วยชั้นดิน กลบป้องกันกลิ่น แผลง น้ำฝนชะล้าง และเหตุรำคาญอื่น ๆ ทั้งนี้อินทรีย์สารที่มีอยู่จะถูกย่อยสลายตามธรรมชาติ โดยจุลินทรีย์ทำให้ขยะยุบตัว และเกิดก๊าซมีเทนขึ้นในชั้นของขยะ ระบบการฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ มีวิธีปฏิบัติ 3 วิธี ดังนี้

5.1.1 วิธีฝังกลบบนพื้นที่

5.1.2 วิธีฝังกลบแบบขุดร่อง

5.1.3 วิธีฝังกลบแบบหุบเขา

5.2 ระบบการเผา เป็นวิธีการกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพดีมากวิธีหนึ่งสามารถลดปริมาณขยะได้ประมาณ 70-90 เปอร์เซ็นต์ อาศัยลักษณะสมบัติของขยะที่สามารถติดไฟได้ในเตาเผาขยะ โดยมีอากาศหรือเชื้อเพลิงเสริม ภายใต้อุณหภูมิ ความดันที่เหมาะสม ขึ้นอยู่กับรูปแบบและขนาดของเตาเผา ซึ่งมีกระบวนการเผาแต่ละชนิดดังนี้

5.2.1 เตาเผาชนิดมีแผงตะแกรง

5.2.2 เตาเผาแบบไร้อากาศควบคุมไม่สมบูรณ์

5.2.3 เตาเผาแบบใช้ตัวกลางทำความร้อน

5.3 ระบบการทำปุ๋ยหมัก เป็นการทำปุ๋ยหมักจากขยะ โดยมีวิธีการหมัก 2 ชนิด ได้แก่

5.3.1 การหมักแบบใช้อากาศ เป็นการย่อยสลายอินทรีย์สารในสภาวะที่มีออกซิเจน กระบวนการหมักประกอบด้วยกลไกที่สำคัญ 2 ชนิด ดังนี้ 1) การย่อยสลายอย่างเข้มข้น 2) การย่อยสลายขั้นสุดท้าย

5.3.2 การหมักแบบไร้อากาศ เป็นการย่อยสลายสารอินทรีย์โดยไม่มีออกซิเจน ผลที่ได้จะเกิดก๊าซมีเทน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ระบบการแยกขยะนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ เป็นการเตรียมขยะก่อนไปสู่ระบบการกำจัด ปัจจุบันมีการรณรงค์อย่างแพร่หลาย ให้มีการคัดแยกขยะแล้วนำกลับมาใช้ใหม่ โรงงานแยกขยะจะมีการแยกโดยใช้แรงงานคน และเครื่องจักร วัตถุที่แยกสามารถนำกลับไปใช้เป็นวัตถุดิบต่อไป

ระบบการกำจัดขยะด้วยวิธีเทคนิคทางชีวภาพ เป็นการขจัดข้อเสียในการแปรเปลี่ยนอินทรีย์สารจากขยะให้เป็นสิ่งที่มีมูลค่าเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการอื่น ๆ ต่อไปและสามารถนำไปจำหน่ายได้ ได้แก่ ก๊าซชีวภาพ และปุ๋ยธรรมชาติที่ได้จากการย่อยสลายทางชีวภาพการลดปริมาณมูลฝอยตามแนวคิดสมัยใหม่ ซึ่งได้แก่ การลดการก่อเกิดมูลฝอย (Reduce) หรือการลดมูลฝอยจากแหล่งที่เกิด (Reduce at source) การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ (Reuse) การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycling)

การฟื้นฟูประโยชน์จากมูลฝอย (Recovery) การกำจัดขยะมูลฝอย (Residue Disposal) จะเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นชุมชน ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

1. ทำให้ลดปริมาณการใช้วัตถุดิบและพลังงาน ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงและสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายบางส่วนลงได้
2. ลดมลภาวะในสภาพแวดล้อม เนื่องจากปริมาณมูลฝอยลดลง
3. เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่หน่วยงาน หรือ องค์กรนั้น ๆ ในการช่วยเหลือและส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. เป็นการเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน เพราะมีสารพิษในสิ่งแวดล้อมลดน้อยลง
5. ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายและการลดการเสี่ยงภัยจากการเก็บขน เคลื่อนย้ายและการกำจัดมูลฝอยลงตามปริมาณมูลฝอยที่ลดลง
6. ลดความจำเป็นในการก่อสร้างโรงงานกำจัดมูลฝอยลง ซึ่งจะช่วยประหยัดงบประมาณอีกส่วนหนึ่งด้วย

#### ความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

ขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนและสังคม โดยปริมาณของขยะมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของประชากร และเศรษฐกิจ ถ้ามีการจัดการที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกหลักสุขาภิบาล ก็จะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนและปัญหาสังคมอื่น ๆ

ราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 272) ได้ให้ความหมายของคำว่า มูลฝอย คือ เศษของที่ทิ้งแล้ว ส่วนขยะนั้นได้ให้ความหมายไว้เดียวกับมูลฝอย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทั้งสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน จะใช้คำใดนั้นแล้วแต่ผู้ใช้ เช่น นักวิชาการสิ่งแวดล้อมให้คำ มูลฝอย ในขณะที่ชาวบ้านใช้คำว่า ขยะ สำหรับภาษาทางกฎหมายใช้คำว่า ขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นคำที่ทุกคนเข้าใจดีคำว่า ขยะมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะใส่อาหาร มูลสัตว์ หรือซากสัตว์รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ๆ

#### สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอย

1. ความมั่งง่ายและขาดความสำนึกถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น เป็นสาเหตุที่พบบ่อยมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการทิ้งขยะมูลฝอยลงตามพื้นแหล่งน้ำตามที่วางเปล่า

2. การผลิตหรือใช้สิ่งของมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เช่น ผลิตสินค้าที่มีกระดาษหรือถุงพลาสติกหุ้มหลายชั้น การซื้อสินค้าโดยห่อแยก หรือใส่ถุงพลาสติกหลายถุง ทำให้มีขยะมูลฝอยปริมาณมาก

3. การเก็บและทำลายหรือนำขยะมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพจึงมีขยะมูลฝอยตกค้างกองหมักหมมจนก่อปัญหามลพิษให้กับสิ่งแวดล้อม

การเกิดมูลฝอยของมนุษย์นั้นจะแตกต่างกันไปตามเชื้อชาติ ศาสนา ลักษณะการดำรงชีพและพฤติกรรมประจำวัน หากพิจารณาการเกิดมูลฝอยของมนุษย์แล้ว จะพบว่า เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่สามารถลดปริมาณลงได้โดยการนำกลับมาใช้ใหม่ หรือใช้ซ้ำ ปัจจุบันได้มีการรณรงค์ให้ลดการผลิตมูลฝอยลงโดยปกติทั่วไป คนไทยมีอัตราการเกิดมูลฝอยอยู่ระหว่าง 0.5-1.4 กิโลกรัม/คน/วัน หรือประมาณ 0.82 กิโลกรัม/คน/วัน อัตรานี้จะมีความมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญดังนี้ คือ

1. ฐานะด้านการเงิน
2. อุปนิสัยในการบริโภค
3. ฤดูกาล
4. ลักษณะของเมือง อาทิ เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว เป็นต้น
5. เทศกาลการท่องเที่ยว การศาสนา เป็นต้น

#### **ประเภทของขยะมูลฝอย**

โดยทั่วไปขยะมูลฝอยจากชุมชนต่าง ๆ แบ่งได้เป็นดังนี้

1. จำแนกตามพิษภัยที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมมี 2 ประเภท คือ

1.1 ขยะทั่วไป (General Waste) หมายถึง ขยะมูลฝอยที่มีอันตรายน้อย ได้แก่ พวกเศษอาหาร เศษกระดาษ เศษผ้า พลาสติก เศษหญ้า และใบไม้ ฯลฯ

1.2 ขยะอันตราย (Hazardous Waste) เป็นขยะที่มีภัยต่อคนและสิ่งแวดล้อม อาจมีสารพิษติดไฟหรือระเบิดง่าย ปนเปื้อนเชื้อโรค เช่น ไฟแช็ก แก๊ส กระป๋องสเปรย์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ หรืออาจเป็นพวกสารเคมี และผ้าพันแผลจากสถานพยาบาลที่มีเชื้อโรค

2. จำแนกตามลักษณะของขยะ มี 2 ประเภท คือ

2.1 ขยะเปียกหรือขยะสด (Garbage) มีความชื้นปนอยู่มากกว่าร้อยละ 50 จึงติดไฟได้ยาก ส่วนใหญ่ ได้แก่ เศษอาหาร เศษเนื้อ เศษผัก และผักผลไม้จากบ้านเรือน ร้านจำหน่ายอาหารและตลาดสด รวมทั้งซากพืชและสัตว์ที่ยังไม่เน่าเปื่อย ขยะประเภทนี้จะทำให้เกิดกลิ่นเหม็นเนื่องจากแบคทีเรียย่อยสลายอินทรีย์สาร นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคโดยติดไปกับแมลง หนู และสัตว์อื่นที่มาตอมหรือกินเป็นอาหาร

2.2 ขยะแห้ง (Rubbish) คือ สิ่งเหลือใช้ที่มีความชื้นอยู่น้อยจึงไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น  
จำแนกได้ 2 ชนิด คือ

2.2.1 ขยะที่เป็นเชื้อเพลิง เป็นพวกที่ติดไฟได้ เช่น เศษผ้า เศษกระดาษ หลุม  
ใบไม้ กิ่ง ไม้แห้ง

2.2.2 ขยะที่ไม่เป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ เศษโลหะ เศษแก้ว และเศษก้อนอิฐ

### แนวคิดเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะขององค์กร

กล่าวไว้ว่า ในการจัดการแก้ไขปัญหาขยะจะสามารถแยกสมาชิกในสังคมไทยกลุ่มใหญ่ได้  
3 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก ได้แก่ รัฐ ซึ่งรวมทั้งสถาบันการเมืองและข้าราชการ ซึ่งต้องดูแลการพัฒนา  
ประเทศ รับผิดชอบ ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดสิ่งจูงใจ เพื่อให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติโดยไม่  
ทำลายสิ่งแวดล้อม และสามารถรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนสืบไปได้

กลุ่มที่ 2 คือ ฝ่ายธุรกิจ ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าและผู้ให้บริการ กลุ่มนี้ผลิตสินค้า และบริการ  
มากมายหลายชนิดสำหรับตลาดในประเทศและส่งออกไปจำหน่ายทั่วโลก ต้องใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็น  
วัตถุดิบ ในกระบวนการผลิตต้องมีของเสียออกมา เช่น ขยะ และน้ำเสีย เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มใหญ่ คือ ประชาชน กลุ่มนี้เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ในฐานะผู้ผลิต  
ก็ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในฐานะเป็นผู้บริโภคใช้สินค้าและบริการที่ฝ่ายธุรกิจผลิตออกมา คนกลุ่มนี้  
อาศัยทั้งในเมืองและชนบท

ในการแก้ไขปัญหาทั้งสามกลุ่มต้องมาปฏิบัติร่วมกัน ในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง  
หมายถึง ทุกคนจะต้องลงมือร่วมแก้ปัญหาด้วยกัน ถึงแม้ว่าแต่ละกลุ่มจะมีหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

#### หน้าที่ของรัฐ

หน้าที่หลักอย่างหนึ่งของรัฐ คือ ชี้นำและเข้าแทรกแซงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม  
เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมรัฐจึงต้องกำหนดทิศทางการแก้ปัญหา  
ให้ชัดเจนในด้านนโยบายและกำหนดมาตรการรวมทั้งกลยุทธ์ที่ใช้แก้ไขที่แน่ชัดมีผลในทางปฏิบัติ  
ซึ่งไม่ได้หมายความว่า รัฐจะต้องดำเนินการเองในทุกเรื่อง แต่ต้องกำหนดกรอบที่จะให้สมาชิกในสังคม  
ทั้งธุรกิจและประชาชนปฏิบัติและให้ความร่วมมือ

#### บทบาทของฝ่ายธุรกิจ

ฝ่ายธุรกิจ ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าและผู้ให้บริการ กลุ่มนี้ผลิตสินค้า และบริการมากมายหลาย  
ชนิดสำหรับตลาดในประเทศและส่งออกไปจำหน่ายทั่วโลก ต้องใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นวัตถุดิบ

ในกระบวนการผลิตต้องมีของเสียออกมา เช่น ขยะ และน้ำเสีย ฉะนั้นในกระบวนการผลิตและกลไกการให้บริการฝ่ายธุรกิจจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการผลิตและกลไกการบริการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมจะต้องมีขั้นตอนการกำจัดของเสียที่ออกมาจากแหล่งผลิตสินค้าและกลไกการบริการที่มีคุณภาพ ควรได้รับการรับรองจาก ISO

### บทบาทของประชาชน

ประชาชน ถือว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดที่จะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมเป็นของประชาชนทุกคน ดังนั้นหากประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว การพัฒนาที่ยั่งยืนควบคู่กับการเอาใจใส่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การให้ประชาชนส่วนใหญ่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องไม่ง่าย เพราะประเทศไทยประกอบด้วยคนจำนวนมากที่มีฐานะและความเป็นอยู่ต่างกัน ปัญหาของแต่ละคนต่างกัน มองเห็นปัญหาต่างกัน การสร้างจิตสำนึกร่วมกันจำเป็นต้องอาศัยเวลาเพื่อให้คนส่วนใหญ่ที่ต่างพื้นฐานการศึกษา ต่างพื้นฐานการประกอบอาชีพได้เข้าใจในผลประโยชน์ของประเทศร่วมกัน

## แนวคิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจัดการสิ่งของที่ไม่ใช้แล้วแบบยั่งยืน

### ความหมายของพฤติกรรม

วิธี แจ่มกระติก (2541 : 14) ได้กล่าวว่า พฤติกรรมเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากที่แสดงถึงการกระทำหรือกิจกรรมที่บุคคลแสดงออก ทั้งที่สามารถสังเกตได้และสังเกตไม่ได้ พฤติกรรมของมนุษย์จึงเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาค้นคว้า ดังนั้นจึงมีผู้รู้และนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่าพฤติกรรม พอสรุปได้ดังต่อไปนี้ พฤติกรรม (Behavior) หมายถึง การกระทำหรืออาการที่แสดงออกทางกล้ามเนื้อ ความคิดของบุคคลที่ตอบสนองต่อสิ่งเร้าภายในจิตใจและภายนอก อาจทำไปโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว อาจเป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และไม่พึงประสงค์ ผู้อื่นอาจสังเกตการกระทำนั้นได้และสามารถใช้เครื่องมือทดสอบได้

เฉลิมพล ต้นสกุล (2541 : 2) กล่าวว่า พฤติกรรม หมายถึง ปฏิบัติการและกิจกรรมทุกชนิดที่มนุษย์แสดงออกทางรูปธรรม นามธรรม ตลอดเวลา สังเกตได้ด้วยประสาทสัมผัส วาจา และการกระทำ สามารถแบ่งพฤติกรรมออกได้เป็น 2 ประเภท คือ พฤติกรรมภายนอก (Overt Behavior) ซึ่งเป็นการกระทำที่สังเกตได้ด้วยประสาทสัมผัสหรืออาจใช้เครื่องมือช่วย และพฤติกรรมภายใน (Covert Behavior) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในจิตใจ บุคคลอื่นไม่สามารถสังเกตได้

อัครฤทธิ์ หอมประเสริฐ (2543 : 10) กล่าวว่า พฤติกรรม หมายถึง การกระทำที่สังเกตได้ เช่น การพูด การเดิน การเต้นของหัวใจ การรับรู้ การคิด การจำ และการรู้สึก การกระทำที่สังเกต

ไม่ได้ เช่น ผู้กระทำรู้ตัว ไม่รู้ตัว หรือเป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เป็นการกระทำ เพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคล ซึ่งสัมพันธ์กับสิ่งกระตุ้นภายในและภายนอก

สรุปได้ว่า พฤติกรรมเป็นการกระทำของบุคคลที่แสดงออกถึงความรู้สึกนึกคิด อันเนื่องมาจากการรับรู้ การเรียนรู้ การตัดสินใจ หรือมีสิ่งกระตุ้นให้แสดงออกโดยการใคร่ครวญ หรือ เป็นไปโดยรู้สึกรู้ตัว และไม่ได้ใคร่ครวญหรือไม่รู้สึกรู้ตัว ทั้งที่สามารถสังเกตได้และสังเกตไม่ได้ก็ได้ เมื่อนำพฤติกรรมมาใช้ในการคัดแยกมูลฝอย คือ พฤติกรรมการคัดแยกมูลฝอย จึงหมายถึง การกระทำ หรือการแสดงออกของบุคคลที่เกิดจากการรับรู้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการคัดแยกมูลฝอย และ สภาพปัญหามูลฝอย ทำให้เกิดการเรียนรู้และเข้าใจวิธีการคัดแยกมูลฝอยรวมทั้งผลกระทบของปัญหา มูลฝอยที่มีต่อสภาพแวดล้อม ขณะเดียวกันก็มองเห็นคุณค่าของมูลฝอยจึงคิดและลงมือปฏิบัติจริง ด้วยการคัดแยกมูลฝอยตามประเภทและชนิด เพื่อช่วยแก้ไขหรือขจัดปัญหาดังกล่าวและต้องการรายได้ จากการจำหน่ายมูลฝอย

#### แนวคิดการยอมรับนวัตกรรม

การยอมรับของบุคคลนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าว มีแนวคิด และทฤษฎีที่น่าสนใจ และเกี่ยวข้องกับ การศึกษาครั้งนี้ และมีนักวิชาการ ให้ความหมายของการยอมรับไว้หลายประการ ดังนี้

ปนัดดา อินทรารุช (2543 : 30) ได้สรุปความหมายของการยอมรับ หมายถึง กระบวนการ ที่บุคคลพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ได้รับรู้ เรียนรู้ หรือได้รับการแนะนำ และในที่สุดก็รับเอา สิ่งนั้น ๆ มาใช้ หรือปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ โดยระยะเวลาของกระบวนการนี้จะช้า หรือเร็วขึ้นอยู่กับ ตัวบุคคล และคุณลักษณะของนวัตกรรม

กมลรัตน์ รัตนมาลัย (2544 : 35) ได้สรุปความหมายของการยอมรับ หมายถึง การที่บุคคล ได้ทำการตัดสินใจที่จะนำสิ่งใหม่ ๆ ที่เข้ามานำไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของงานหรือ การดำรงชีวิตให้ดียิ่งขึ้น

สุวรรณณี อุดมสมปอง (2544 : 13) ได้สรุปความหมายของการยอมรับ หมายถึง การเห็นด้วย ว่าดี มีประโยชน์เหมาะสมและเป็นจริงตามนั้น โดยไม่มีท่าทีคัดค้านหรือต่อต้าน พร้อมทั้งจะนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

ฉันทวรรณ รงค์ประเดิม (2545 : 10) ได้สรุปความหมายของการยอมรับ หมายถึง กระบวนการ ทางจิตใจที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์ของบุคคลนั้น ๆ และแสดงออกมาโดยการเห็นด้วย หรือลงความเห็นว่า เป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม

นัยนา ยุติศาสตร์ (2545 : 24) ได้สรุปความหมายของการยอมรับ หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้นทางจิตภายในบุคคลหลังจากที่ได้รับรู้เกี่ยวกับสิ่งใหม่ ๆ โดยผ่านขั้นการตระหนักเกี่ยวกับนวัตกรรม ขั้นการสนใจ การประเมินผล การทดลองและการยอมรับในที่สุด

จากความหมายของการยอมรับ สรุปได้ว่า การยอมรับ หมายถึง กระบวนการทางจิตใจที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยบุคคลได้สัมผัส เรียนรู้ และปฏิบัติ และบุคคลได้ตัดสินใจแสดงออกว่าเห็นด้วยหรือลงความเห็นเป็นสิ่งที่เหมาะสม

### หลักการจัดการสิ่งของที่ไม่ใช่แล้วแบบยั่งยืน

อดิศักดิ์ ทองไข่มุกต์ (2536 : 23) ได้เสนอทฤษฎีระบบจัดการมูลฝอย ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ ได้แก่ การผลิตมูลฝอย การเก็บกักและแยกประเภท ณ แหล่งกำเนิด การเก็บขน การแปรสภาพและนำกลับมาใช้ประโยชน์ การขนถ่ายและขนส่ง และการกำจัด องค์ประกอบทั้ง 6 ประการนี้มีความสัมพันธ์กันและจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบครบวงจรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและก่อให้เกิดผลเสียหายน้อยที่สุดจากกิจกรรม

หลักการจัดการมูลฝอยประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. การเก็บรวบรวม เป็นการนำมูลฝอยที่เหลือจากกิจกรรมภายในครัวเรือน สถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่นๆ มาเก็บรวบรวมไว้เพื่อนำไปกำจัดหรือรอที่จะลำเลียงไปกำจัดต่อไป การเก็บรวบรวมมูลฝอยของที่อยู่อาศัยในชุมชนจะแตกต่างจากชนบทในชุมชนเมืองส่วนมากจะมีหน่วยงานรับผิดชอบการกำจัดมูลฝอยจึงได้สร้างที่เก็บรวบรวมมูลฝอยเช่นถังขยะไว้ตามจุดต่าง ๆ ส่วนตามชนบทเป็นหน้าที่ของครัวเรือนในการเก็บรวบรวมใส่ถังขยะประจำบ้านไว้เพื่อรวบรวมนำไปกำจัดต่อไประบบการเก็บรวบรวมมูลฝอยโดยทั่วไปมี 3 ระบบ คือ ระบบถังเดียว หมายถึง การรวบรวมมูลฝอยทุกประเภทใส่ไว้ในถังใบเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยใช้ระบบนี้ ระบบ 2 ถัง หมายถึง การเก็บรวบรวมมูลฝอยโดยแยกเป็น 2 ประเภท ใส่ถังละอย่าง คือ มูลฝอยเปียก และมูลฝอยแห้ง ระบบ 3 ถัง หมายถึง การเก็บรวบรวมมูลฝอยโดยแยกมูลฝอยเป็น 3 ประเภท คือ แยกเป็นมูลฝอยเปียก มูลฝอยแห้ง และมูลฝอยอันตรายหรือมูลฝอยติดเชื้อใส่แยกแต่ละถังแล้วนำไปกำจัดเฉพาะวิธีตามความเหมาะสมต่อไป

2. การขนลำเลียง เป็นขั้นตอนในการนำเอามูลฝอยที่ประชาชนนำมาจากอาคารที่อยู่อาศัยที่ทำงาน มาใส่ไว้ที่ถังหน้าบ้านหรือที่พนักงานเก็บนำมารวมไว้ เพื่อนำไปกำจัดต่อไป การขนลำเลียงมูลฝอยไปกำจัดมีอยู่หลายวิธี คือ การใช้แรงงานคน ใช้รถขนขยะ ใช้รถยนต์ขนขยะต่อไป

- 2.1 การใช้แรงงานคนสำหรับขนมูลฝอยไปกำจัด เป็นวิธีที่ใช้กันตามชนบท ที่ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการมูลฝอย โดยมากเป็นหน้าที่ของบุคคลในบ้านหรือที่ทำงานนั้น ๆ

2.2 การใช้รถขนมูลฝอย เหมาะสำหรับชุมชนเมืองที่มีคนหนาแน่นรถขนลำเลียงจะต้องมีที่ใส่มูลฝอยที่ทนทาน ไม้รั่วน้ำ มีกระบะสูง มีฝาปิดหรือตาข่ายคลุมเพื่อป้องกันมูลฝอยปลิวออกเมื่อรถแล่น ลักษณะการลำเลียงมูลฝอยในชุมชนเมืองจะมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าชนบท เนื่องจากความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย เส้นทางการลำเลียง ปริมาณมูลฝอย ประเภทมูลฝอย จำนวนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ในการลำเลียง เป็นต้น

2.3 การกำจัดมูลฝอย เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ทำให้มูลฝอยหมดไป จนไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อมลภาวะและสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งสามารถนำผลพลอยได้จากการกำจัดมาใช้ประโยชน์ต่อไป วิธีที่ใช้ในการกำจัดมูลฝอยมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.3.1 การเททิ้งมี 2 วิธี คือ

1) การเททิ้งบนผิวดิน ตามที่ลุ่มเพื่อปล่อยให้เกิดการย่อยสลายเองตามธรรมชาติเป็นวิธีการที่ง่าย ไม่ต้องใช้เทคนิคหรือวิชาการ กำจัดมูลฝอยได้ทุกชนิดช่วยถมที่ลุ่ม ทำให้บริเวณนั้นอุดมสมบูรณ์เนื่องจากมีปุ๋ยที่เกิดจากการย่อยสลายของมูลฝอย แต่มีข้อเสียคือ ใช้พื้นที่มากหมดความสวยงาม มีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค และไม่เหมาะสำหรับที่น้ำท่วมถึง เพราะทำให้น้ำผิวดินหรือน้ำใต้ดินสกปรก

2) การเททิ้งทะเล เป็นการขนลำเลียงมูลฝอยโดยเรือนำไปกำจัดโดยการเททิ้งทะเล เหมาะสำหรับชุมชนใกล้ทะเล เป็นวิธีที่ง่าย ต้นทุนต่ำ กำจัดมูลฝอยได้ทุกประเภท ไม่มีปัญหาเรื่องกลิ่น แต่ในปัจจุบันไม่นิยมใช้เนื่องจากทำให้ระบบนิเวศน์ในทะเลเสียไป เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ

### 2.3.2 การฝัง มี 2 วิธี คือ

1) การฝังทั่วไป เป็นการนำมูลฝอยไปฝังในหลุมแล้วอัดให้แน่น หรือจุดไปเผา เมื่อมูลฝอยเต็มหลุมให้ใช้ดินกลบหรือกระทุ้งให้แน่นใช้ได้กับมูลฝอยทุกชนิดโดยเฉพาะมูลฝอยอันตราย ข้อจำกัด คือ ต้องใช้พื้นที่มาก และใช้กับบริเวณที่น้ำที่ท่วมไม่ถึง บางครั้งหากฝังไม่ดีสัตว์บางประเภทอาจคุ้ยเขี่ยขึ้นมาทำให้สกปรกได้

2) การฝังแบบถูกหลักสุขาภิบาล ลักษณะคล้ายคลึงกับการเททิ้งหรือการฝังทั่วไป แต่ถูกหลักสุขลักษณะมากกว่า เพราะเป็นการจัดเตรียมพื้นที่ไว้ โดยอาจจุดเป็นหลุมหรือไม่ก็ได้ แล้วนำมูลฝอยมาเทกองไว้ในพื้นที่นั้นใช้เครื่องจักรเกลี่ยแล้วบดให้ยุบตัวและแน่นในแต่ละวัน จากนั้นใช้ดินบดทับอัดให้แน่น ในวันต่อมานำมูลฝอยมาบดอัดและใช้ดินกลบอีก ทำเป็นชั้นสลับกันไปเพื่อป้องกันกลิ่น สัตว์นำโรค การชะล้างของน้ำ ตลอดจนการยุบตัวของดิน

2.4 การเลี้ยงสัตว์ เป็นการนำเอามูลฝอยเปียกบางประเภท เช่น เศษอาหาร เศษพืชผัก ซากสัตว์ไปใช้เลี้ยงสัตว์ เป็นวิธีการที่ไม่ยุ่งยาก เป็นการนำของเสียมาใช้ประโยชน์แต่เหมาะสำหรับ

มูลฝอยบางประเภทเท่านั้น นอกจากนี้ส่วนที่เหลือจากสัตว์กิน จะทำให้เกิดความสกปรก กลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคได้

## 2.5 การเผา 2 วิธี คือ

2.5.1 การเผากลางแจ้ง เป็นการนำมูลฝอยมาเผาบนผิวดิน กลางแจ้งเป็นวิธีที่นิยมกันทั่วไปตามพื้นที่ชนบท เหมาะสมกับมูลฝอยแห้งและไหม้ไฟได้ แต่อาจจะก่อให้เกิดกลิ่นหรือควันการฟุ้งกระจายของเถ้าถ่าน และเกิดอุบัติเหตุจากไฟไหม้ได้

2.5.2 การเผาในเตาเผา เป็นการนำมูลฝอยมาเผาในเตาเผาที่ทำขึ้นเป็นพิเศษสำหรับเผามูลฝอยโดยเฉพาะ โดยใช้น้ำมันหรือไม้หรือถ่านเป็นเชื้อเพลิงช่วยในการเผาไหม้เหมาะสำหรับมูลฝอยแห้งที่ไหม้ไฟได้ และสถานที่ที่ไม่มีพื้นที่กำจัดมูลฝอยสามารถนำความร้อนที่ได้จากการเผาไปใช้ประโยชน์ได้ สามารถฆ่าเชื้อโรคหรือสิ่งมีชีวิตในมูลฝอยได้ เถ้าถ่านที่ได้สามารถนำไปถมที่หรือทำปุ๋ยได้ แต่การลงทุนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานสูงมีกลิ่นและควันทำให้เกิดความรำคาญได้ ปัจจุบันมีการผลิตเตาเผามูลฝอยสำเร็จรูปที่มีขนาดที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพในการเผามูลฝอยเกือบทุกชนิดได้ เหมาะสำหรับการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยอันตราย

2.6 การสกัด เป็นการนำมูลฝอยเปียกมาสกัดเพื่อเอาไขมันหรือโปรตีนโดยใช้ความร้อน ความดัน และตัวทำละลายเข้าช่วย วิธีนี้เหมาะสำหรับการกำจัดซากสัตว์สามารถนำไขมันหรือโปรตีนที่สกัดได้ไปใช้ประโยชน์ แต่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

2.7 การบด เป็นการนำมูลฝอยมาบดให้ละเอียด แล้วปล่อยรวมไปกับน้ำโสโครกใช้สำหรับมูลฝอยเปียกเท่านั้น เหมาะสำหรับพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย แต่ต้องมีเครื่องบดมูลฝอยไว้ประจำบ้าน ซึ่งมีราคาแพง

2.8 การหมักทำปุ๋ย เป็นการนำมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ไปกำจัดโดยใช้แบคทีเรียที่มีอยู่ในธรรมชาติมาย่อยสลายมูลฝอย ทำให้ขยะถูกเปลี่ยนจากอินทรีย์สารมาเป็นอนินทรีย์สาร ซึ่งมีคุณสมบัติที่ดีในการทำปุ๋ย เป็นวิธีการที่ใช้แพร่หลายมาก โดยเฉพาะประเทศที่ต้องการใช้ปุ๋ยเพื่อการกสิกรรมในการปฏิบัตินั้นใช้มูลสัตว์หรือกากของเหลือจากสิ่งปฏิกูลหรือปุ๋ยเคมี ผสมกับมูลฝอยเพื่อใช้เป็นตัวเร่งปฏิกิริยาและอาจจะมีการพลิกกลับบ่อย ๆ เพื่อให้ออกซิเจนแก่แบคทีเรียที่จะนำไปย่อยสลาย ซึ่งจะเกิดการย่อยสลายได้เร็วขึ้น และสมบูรณ์กว่าการย่อยสลายโดยไม่ใช้ออกซิเจน ข้อดีของการกำจัดขยะแบบนี้ คือ จะเป็นการกำจัดที่สมบูรณ์ ได้ปุ๋ยไปใช้ประโยชน์ แต่เหมาะกับการกำจัดขยะที่สามารถย่อยสลายได้เท่านั้น และอาจมีกลิ่นรบกวนจากการหมักได้

2.9 การหมักทำแก๊สชีวภาพ เป็นการนำมูลฝอยจากมูลสัตว์ เศษอาหาร เศษพืชผักบางชนิดที่มีสารอินทรีย์สูงและย่อยสลายง่ายมาหมักในสภาวะที่ไม่มีอากาศจนเกิดแก๊สมีเทนสามารถ

นำมาใช้ประโยชน์ในการหุงต้มอาหาร ให้แสงสว่าง ส่วนกากที่ย่อยสลายแล้วสามารถตากแห้งและนำมาใช้ทำปุ๋ยพืชได้ ข้อเสียของวิธีนี้คือ ต้องมีต้นทุนในการสร้างบ่อหมัก และต้องมีความรู้ในการดูแล

2.10 การนำมูลฝอยมาใช้ใหม่ เป็นวิธีที่นิยมมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติหายากขึ้น ดังนั้นมูลฝอยบางชนิดสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ เช่น การนำขี้เถ้าจากโรงไฟฟ้าที่ใช้แล้วมาทำรองเท้าน้ำตาล หรือใช้ทำปุ๋ยคอก เป็นต้น วิธีนี้เป็นการส่งเสริมให้มีการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีอื่นที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ยกเว้นมูลฝอยอันตราย ไม่ควรนำมาใช้กับวิธีนี้

โดยสภาพขยะมูลฝอยเป็นสิ่งที่คนไม่ต้องการแล้วทิ้งไป แต่ในความเป็นจริงแล้ว ภายในตัวของขยะมูลฝอยนั้นยังคงมีสิ่งที่เป็นประโยชน์อยู่มากบ้างน้อยบ้างตามชนิดและส่วนประกอบ อาจจะเป็นประโยชน์ในด้านวัตถุ ด้านพลังงาน หรือในด้านการปรับปรุงคุณภาพของพื้นดิน ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันจึงไม่ใช่เพียงแค่กำจัด หรือทำลายให้หมดไปแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องพยายามทำให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนให้มากที่สุดด้วย

## ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลและการประเมินประสิทธิผล

### ความหมายเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร

การศึกษาแนวความคิดหรือทฤษฎีเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิผลนับเป็นก้าวหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเข้าใจ ซึ่งองค์กรส่วนใหญ่จะไม่สนใจศึกษาวิจัยในเรื่องประสิทธิผลขององค์กร แม้ว่าจะเป็นการศึกษาที่มีความสำคัญมากสำหรับการสร้างประสิทธิผลแก่องค์กรก็ตาม ความหมายของคำว่าประสิทธิผลขององค์กร

พิทยา บวรวัฒนา (2541 : 180) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด และองค์กรที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง การกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงจึงเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่มีประสิทธิภาพต่ำจึงเป็นองค์กรที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงาน ให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ดังนั้นประสิทธิผลขององค์กรจึงเป็นเรื่องของการหาคำตอบว่าองค์กรที่ศึกษานั้นได้ดำเนินงานไปให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้สำเร็จแค่ไหน

จ้านงค์ บุญชู (2531 : 57) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพขององค์กรมีเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับขีดขั้น การทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรมีผลเป็นจริงขึ้นมา

ไฮแมนและสก๊อต (Haimann and Scott, 1974 อ้างถึงใน วรเทพ เชื้อเจ็ดองค์, 2545 : 11) ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบการกระทำกับเกณฑ์ของความสำเร็จในอดีตและผลที่คาดหวังในอนาคต

เอ็ดเวิร์ด กรอส (Edward Gross, 1985 อ้างถึงใน สิริินทร์ญาภา จันทพิริกษ์, 2546 : 20) ได้อธิบายเป้าหมายขององค์กรไว้ว่า หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์กรปรารถนาให้บังเกิดขึ้น (A desired state of affairs which the organization attempts to realize) Edward Gross ได้เสริมว่า เป้าหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคตเพื่อให้บรรลุผลและทำหน้าที่เป็นตัวสนับสนุนความชอบธรรมขององค์กรทั้งสมาชิกขององค์กร และบุคคลภายนอกสามารถ ใช้เป้าหมายขององค์กรเป็นมาตรฐานความสำเร็จขององค์กร

กล่าวโดยสรุปแล้วประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ความสามารถบรรลุเป้าหมายที่เป็นได้มากที่สุด (Feasible Goals) ขององค์กร โดยที่ยังสามารถรักษาปัจจัยนำเข้าระบบการทำงานสมาชิกในองค์กร และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องให้ยังคงสนับสนุน การดำเนินงานขององค์กรต่อไปได้

#### **ลักษณะขององค์กรที่มีประสิทธิผล**

องค์กรที่มีประสิทธิผล (Effective Organization) เป็นองค์กรที่ถือได้ว่ามีความมั่นคง มีประสิทธิภาพ และมีความเจริญอกงาม นั้นหมายความว่า องค์กรที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์กรที่สามารถผสมผสานความต้องการของบุคคลหรือความต้องการของสมาชิกในองค์กรกับความต้องการหรือเป้าหมายขององค์กร โดยสามารถให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นักวิชาการจำนวนมากได้พยายามศึกษาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรว่ามีลักษณะอย่างไร มีองค์ประกอบใดขององค์กรที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กรต่างกันไป ซึ่งเครื่องมือหรือตัวแปรบางตัวให้มีความสำคัญในเรื่องการวางแผน แต่บางตัวแปรให้มีความสำคัญในเรื่องของผลผลิต จะขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของลักษณะองค์กรว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น องค์กรเอกชนมีลักษณะของการค้ากำไร องค์กรที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งไม่สามารถประเมินผลผลิตเป็นตัวเลขเหมือนเอกชนได้ก็จะให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับตัว การผสมผสาน หรือการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิผลลักษณะการปฏิบัติงานอย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์กร

โดยสรุปลักษณะขององค์กรที่มีประสิทธิผลต้องมีลักษณะ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในองค์กรสามารถผสมผสานความต้องการสมาชิกได้ การปรับตัวขององค์กรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง การปรับตัวขององค์กรให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและผลผลิตที่สูงขององค์กร

## แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผล

### ความหมายของการประเมิน

ไพฑูรย์ พรหมเสนา (2545 : 23 – 24) ได้กล่าวถึง การประเมิน หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ และระดับใด มีผู้ให้ความหมายของการประเมินไว้ดังนี้

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2544 : 7-19) ได้ให้ความหมายของการวิจัยประเมินผล คือ การประเมินผลในความหมายดั้งเดิมมักหมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นและการประเมินผลรวมยอด คือ การประเมินผลลัพธ์ของการประเมินผลรวมยอด

จากความหมายของการประเมิน สรุปว่า การประเมินหมายถึง กระบวนการตัดสินใจเลือกข้อมูลที่เหมาะสมในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

### ประเภทของการประเมิน

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2544 : 22-23) ได้นำเสนอประเภทของการประเมินซึ่งแบ่งได้หลายประเภทตามแต่ว่าจะใช้เกณฑ์ใดเป็นหลักในการแบ่ง ดังนี้

1. แบ่งตามหลักยึดในการประเมินค่า คือ การประเมินค่าตามอุดมการณ์ของโครงการ (Goal - Based Evaluation) เป็นการประเมินผลที่ได้ว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ โดยทราบก่อนการประเมินว่าโครงการนี้มีวัตถุประสงค์อะไรบ้าง การประเมินค่าซึ่งอิสระจากอุดมการณ์ของโครงการ (Goal - Free Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยไม่ทราบว่าวัตถุประสงค์ของโครงการนี้มีอะไรบ้าง

2. แบ่งตามลำดับเวลาที่ประเมิน คือ การประเมินก่อนนำโครงการไปปฏิบัติ การประเมินขณะโครงการดำเนินอยู่ การประเมินหลังจากกิจกรรมหรือโครงการสิ้นสุดลงแล้ว

3. แบ่งตามจุดมุ่งหมายของการประเมิน คือ การประเมินเพื่อปรับปรุง เรียกว่า การประเมินความก้าวหน้า (Formative Evaluation) ซึ่งมักจะใช้ประเมินผลระหว่างแผนหรือระหว่างพัฒนาโครงการผลที่ได้จากการประเมินจะช่วยตั้งวัตถุประสงค์ของโครงการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่แท้จริง และจะช่วยตรวจสอบว่าโครงการได้ดำเนินไปตามแผนงานของโครงการหรือไม่ และมีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงไร - การประเมินเพื่อสรุปผล เรียกว่า การประเมินรวมสรุป (Summative Evaluation) เป็นการประเมินหลังสิ้นสุดโครงการเพื่อตรวจสอบว่าโครงการได้บรรลุเป้าหมายหรือไม่อย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคใดที่ต้องแก้ไขปรับปรุงข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้ผู้บริหารโครงการสามารถนำไปสู่การตัดสินใจโครงการนั้นควรดำเนินการต่อไปหรือยกเลิก (เขาวดี วิบูลย์ศรี, 2544)

4. แบ่งตามสิ่งที่ถูกประเมิน คือ การประเมินสภาวะแวดล้อมหรือการประเมินบริบท (Context Evaluation) การประเมินปัจจัยหรือตัวป้อน (Input Evaluation) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation)

5. แบ่งตามความแท้จริงของการประเมิน คือ การประเมินเทียม (Pseudo Evaluation) ซึ่งแบ่งย่อยเป็นการประเมินประเภทที่ถูกควบคุมโดยการเมืองกับประเภทที่เกี่ยวกับการเมือง การประเมินกึ่งแท้กึ่งเทียม (Quasi Evaluation) ซึ่งมุ่งประเมินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่อาจสามารถวัดคุณค่าที่แท้จริงของสิ่งอื่นได้ การประเมินแท้จริง (True Evaluation) เป็นการประเมินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ถูกต้อง ซึ่งมักเป็นการประเมินที่เกี่ยวกับการรับรองวิทยฐานะหรือรับรองคุณวุฒิ การประเมินความต้องการหรือความจำเป็น และการประเมินเพื่อวางนโยบาย

การประเมินประสิทธิผลองค์การ เป็นวิธีตรวจสอบและประเมินการทำงานขององค์การในด้าน ๆ ต่างว่ามีประสิทธิผลอยู่ในระดับใด และมีสาเหตุใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การ เพื่อให้ผลการประเมินมาปรับปรุงในการบริหารงานด้านต่างๆ ขององค์การให้มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผู้เขียนและวิเคราะห์การประเมินประสิทธิผลไว้ดังนี้

บัทชูร แก้วส่อง (2545 : 32) ได้กล่าวถึง การวัดประสิทธิผลขององค์การว่ามี 4 วิธี ดังนี้

1. วิธีการวัดผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยยึดหลักที่ว่าองค์การทุกองค์การมีจุดมุ่งหมาย ดังนั้นการวัดผลสำเร็จของเป้าหมายจึงเป็นแนวทางสำหรับการวัดประเมินผลมากที่สุด
2. วิธีการวัดประสิทธิผลเชิงระบบ โดยอาศัยแนวคิดที่ว่าองค์การประกอบด้วยส่วนย่อยต่าง ๆ และการพิจารณาเชิงระบบที่สมบูรณ์ต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. วิธีการบริหารประสิทธิผลโดยอาศัยกลยุทธ์ตามสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วน โดยองค์การที่สามารถตอบสนองความต้องการของส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในสภาพแวดล้อมและสามารถอยู่รอดได้ โดยอาศัยการสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ เหล่านี้
4. การใช้วิธีการแข่งขันคุณค่า ซึ่งเป็นการถือเอาคุณค่าความนิยมเป็นศูนย์กลางการประเมิน ทั้งนี้โดยมีข้อสมมุติว่าคุณค่าที่ผู้ประเมินจะใช้วัดนั้น จะสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ประเมินต้องการประเมินเสมอ

แคมเปิล (Campell, อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 180-184) ได้สรุปเกณฑ์สำหรับใช้ในการวัดประสิทธิผลไว้ ดังนี้คือ

1. วัดจากสถิติหรือความเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งหมด ซึ่งสามารถวัดผลออกมาเป็นสถิติและตัวเลขได้
2. วัดจากผลผลิต ในระดับบุคคล กลุ่ม และ องค์การ ว่าสูงขึ้นหรือไม่

3. วัดจากประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยต่อค่าใช้จ่ายที่เสียไป

4. วัดจากกำไร ขององค์กร คือ จำนวนรายได้ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการขายและบริการ

5. วัดจากคุณภาพ ของสินค้าและบริการขององค์กร

6. วัดจากอุบัติเหตุ โดยดูจากความถี่ของอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน

7. วัดจากการเจริญเติบโตขององค์กร โดยเปรียบเทียบสภาพองค์กรในปัจจุบันกับในอดีต

8. วัดจากการขาดงานของบุคลากรในองค์กร

9. วัดจากการลาออกจากงานของพนักงาน (โดยสมัครใจ)

10. วัดจากความพอใจในงานของพนักงาน

11. วัดจากความตึงเครียด/ความขัดแย้งที่เกิดจากการประสานงาน

12. วัดจากการปรับตัวขององค์กรในสภาวะที่เปลี่ยนแปลง หรือในช่วงที่ต้องเผชิญกับความกดดันว่าองค์กรสามารถที่จะควบคุม และอยู่เหนือสภาพแวดล้อมนั้นได้หรือไม่

13. วัดจากการยึดมั่นและยอมรับในเป้าหมาย ขององค์กรของพนักงาน

14. วัดจากความพร้อมเพียงในการทำงานของบุคลากร

15. วัดจากการใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม โดยพิจารณาจากการติดต่อประสานงานกับองค์กรภายนอก เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ต้องการ

16. วัดจากผลการประเมินโดยบุคคลภายนอก ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร

17. วัดจากความอยู่รอด ขององค์กรในระยะยาว

روبินส์ (Robbins, 1983 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 184-197) เสนอวิธีวัดประสิทธิผลขององค์กร 4 วิธี คือ

1. วัดจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร (Goal-Attainment Approach) ซึ่งต้องเป็นเป้าหมายที่แท้จริง โดยวัดจากปัจจัยนำออก ตัวอย่างได้แก่ การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ MBO (Management by Objective) แต่ในทางปฏิบัติยังมีความสลับซับซ้อนเกินไปกล่าวคือ

1.1 เป้าหมายทางการ มีความแตกต่างจากเป้าหมายในทางปฏิบัติ

1.2 บุคคลใดที่มีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายขององค์กรอย่างแท้จริง

1.3 บางองค์กรมีหลายเป้าหมายและอาจขัดแย้งกัน เช่น การลงทุนวิจัยพัฒนาจะทำให้กำไรลดลง แต่จะส่งผลต่อกำไรที่สูงในอนาคต ซึ่งองค์กรต้องสร้างความสมดุล

2. วัดโดยใช้แนวคิดระบบ (System Approach) โดยเน้นที่ “ส่วนนำเข้า” เช่น ทรัพยากรทุน และบุคคล เพื่อทดแทนของเดิมกับกระบวนการแปรปัจจัยและความอยู่รอด วิธีนี้เน้นให้เห็นข้อบกพร่อง

อันเกิดจาก การวิเคราะห์โดยประเมินจากเป้าหมายในกรณีที่ต้องการมีหลายเป้าหมายแต่จุดอ่อน ก็คือ องค์การอาจจะหันไปสนใจวิธีการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแทนที่จะพิจารณาจากเป้าหมายที่แท้จริง

3. วัตถุประสงค์ความสามารถขององค์การในการชนะใจผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีผลประโยชน์ (Strategic-Constituencies Approach) เพื่อไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น ซึ่งมีอำนาจควบคุมทรัพยากร ที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขีดขวางการดำเนินงานขององค์การ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ ว่าเขามีความต้องการ และคาดหวังอะไร ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนกันแต่ปัญหาก็คือใครเป็นผู้มีอิทธิพล ที่แท้จริง เพราะอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

4. วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การ (Competing-Values Approach) เพราะสมาชิกมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับใครมีตำแหน่งอะไร จึงจะต้องวัดจากการผสมผสาน ผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับองค์การ

ควิน และรอชบลัทซ์ (Quinn & Rohrbaugh, 1981 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541 : 197-200) ได้เสนอการวัดค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิก โดยพิจารณา 3 มิติ คือ

1. มองโครงสร้างองค์การว่าเน้นการยึดหยุ่นหรือควบคุม เช่น ถ้าเน้นการยึดหยุ่น จะทำให้เกิดการปรับตัว การเปลี่ยนแปลง และสร้างสรรค์ แต่ถ้าเน้นการควบคุมจะทำให้เกิดเสถียรภาพ ความเป็นระเบียบ และการคาดการณ์ได้ภายในองค์การ

2. มององค์การว่าเน้นที่บุคคลหรือเน้นองค์การ ถ้าเน้นคนจะมีผลต่อความรู้สึกในการทำงาน แต่ถ้าเน้นองค์การจะมีผลต่อผลผลิตที่สูงขึ้น

3. มององค์การว่ามีการดำเนินงานและเป้าหมายอย่างไร การเน้นกระบวนการภายในต่าง ๆ จะมีผลต่อองค์การในระยะยาว แต่ถ้าเน้นที่เป้าหมาย จะเป็นการมองในระยะสั้น

### การวิจัยประเมินผล

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2544 : 7 – 19) ได้ให้ความหมายของการวิจัยประเมินผล คือ การประเมินผลในความหมายดั้งเดิมมักหมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นและการประเมินผล รวบรวม คือ การประเมินผลลัพธ์ของการประเมินผลรวบรวม การวิจัยประเมินผลหมายความว่า การประเมินสถานะแวดล้อม การประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการ การประเมินผลลัพธ์ ของการประเมินผลรวบรวม การประเมินค่า หมายความว่า การพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับคุณภาพ ของสิ่งต่าง ๆ กล่าวได้ว่า อาจเป็นการตีราคาหรือประมาณคุณค่าโดยปกติ สิ่งที่มีประมาณค่าได้มีมากมาย ไม่จำกัดทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต เช่น ทรัพย์สินที่จับต้องได้มักประเมินเป็นราคา บุคคลมักได้รับการประเมินค่าตามคุณธรรม ความรู้ความสามารถหรือฐานะตำแหน่งและกิจกรรมอาจมีการประเมินค่า ตามประโยชน์ที่เกิดแก่ชุมชนและสังคม เป็นต้น

นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) ในหลาย ๆ ความคิดดังนี้ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2544 : 8 – 12)

ไรซ์เคน (Riecken, อ้างถึงใน ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2544 : 8 - 12) ให้คำนิยามของการวิจัยประเมินผลไว้ความว่า เป็นการวัดผลทั้งที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนาอันสืบเนื่องมาจากการดำเนินการงานที่กำลังกระทำอยู่ เพื่อที่มุ่งไปสู่เป้าประสงค์ที่ต้องการโดยวิธีการวิจัยประเมินผลจะต้องประกอบไปด้วยกระบวนการในการพิจารณากำหนดคุณค่าหรือระดับความสำเร็จในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์
2. ระบุเกณฑ์มาตรฐานสำหรับวัดความสำเร็จ
3. พิจารณาและอธิบายถึงระดับความสำเร็จ และ
4. เสนอแนะสำหรับโครงการต่อไป

#### เกณฑ์ในการประเมิน

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2544 : 50-51) ได้สรุปความหมายเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเกณฑ์ในการศึกษาซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นตามจุดมุ่งหมายของการใช้ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเพียงพอ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ดังความหมายของเกณฑ์การประเมินตามตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 สรุปความหมายและตัวอย่างคำถามเกี่ยวกับเกณฑ์การวิจัยประเมินผล

เกณฑ์การประเมินผล	ความหมาย	ตัวอย่างคำถาม
ประสิทธิผล	เปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้	นโยบาย/แผนงาน/โครงการประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่
ประสิทธิภาพ	เปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ	การปฏิบัติตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการสิ้นเปลืองทรัพยากรเพียงใด
ความเสมอภาค	เปรียบเทียบโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการมีความเท่าเทียมกันสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม ทุกคนพึงหรือไม่	ใครบ้างที่มีโอกาสได้รับผลลัพธ์และผลกระทบตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

เกณฑ์การประเมินผล	ความหมาย	ตัวอย่างคำถาม
ความเป็นธรรม	เปรียบเทียบว่าประชาชนผู้เสียเปรียบในสังคมได้รับผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการในสัดส่วนเช่นใดเมื่อพิจารณาร่วมกับประชาชนผู้ได้เปรียบในสังคม	นโยบาย/แผนงาน โครงการ ถูกกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับผู้ได้เปรียบหรือผู้เสียเปรียบในสังคมเป็นสำคัญ และ/หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ส่วนน้อย

(ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2544 : 51)

#### การประเมินประสิทธิผล

ลาเลส (Lawless, 1972 อ้างถึงใน สิริินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546 : 23) แสดงให้เห็นความยากในการวิเคราะห์ประเมินประสิทธิผลขององค์การและการศึกษาพบว่า องค์การที่มีประสิทธิผลนั้นมีตัวแปรเป็นจำนวนมากตัวแปรที่นักวิชาการค้นพบในทางทฤษฎีบางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ทั้งองค์การทางธุรกิจและส่วนราชการ แต่บางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ได้กับองค์การใดเพียงประเภทเดียวเท่านั้น จะวัดองค์การประเภทอื่นมิได้เลยดังเช่น แนวทางการศึกษาของนักวิชาการ ดังนี้

ไพร์ส (Price, 1968 อ้างถึงใน สิริินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546 : 23) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์การที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การในประเด็นความสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ใช้ครอบคลุมองค์การเกือบทุกประเภท ตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์และเกิดประสิทธิผลต่อองค์การ คือ ผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลและการแบ่งส่วนงานเหล่านี้เรียกว่าตัวแปรการติดต่อสื่อสาร และขนาดขององค์การที่ทำให้ประสิทธิผลแต่ละองค์การต่างกัน ซึ่งตัวแปรแทรกซ้อนซึ่งได้กลายมาเป็นตัวแปรตาม เนื่องจากก่อให้เกิดประสิทธิผลขึ้น ตัวแปรที่สำคัญนี้ ได้แก่

กิบสัน ไอเวนวิช และดุนิวาลี (Gibson, Ivancevich and Donnelly, 1979 อ้างถึงใน สิริินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546 : 23)

1. ความสามารถในการผลิต (Productivity) หมายถึง อัตราส่วนของผลิตต่อปัจจัย ซึ่งคล้ายกับที่ Gibson ได้กล่าวในเรื่องประสิทธิภาพขององค์การ
2. ขวัญ (Morale) หมายถึง ความมากน้อยของงานที่แรงจูงใจของสมาชิกของแต่ละคน ได้รับการตอบสนอง
3. การยินยอมปฏิบัติตาม (Conformity) หมายถึง ความมากน้อยขององค์การสามารถยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ
4. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) หมายถึง ความมากน้อยขององค์การที่องค์การสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
5. ความเป็นสถาบัน (Institutionalization) หมายถึง ความมากน้อยของงานที่การตัดสินใจเป็นที่ยอมรับในสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นเครื่องมือคัดค้านองค์การในระยะยาวว่าองค์การจะคงอยู่ต่อไป ตราบใดที่สภาพแวดล้อมยังยอมรับผลผลิตและการกระทำขององค์การในการผลิตผลผลิตนั้น ๆ

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลขององค์การได้รับความสนใจและศึกษาค้นคว้า ต่อ ๆ มา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์การในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การและการบรรลุเป้าหมาย ให้ได้ ยูชแมนและซีชอร์ (Yuchtman & Seashore, 1967 อ้างถึงใน สิริินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546 : 24) ได้พยายามใช้แนวความคิดเรื่องระบบเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ โดยมีความคิดพื้นฐานว่าการประเมินรูปของระบบเปิด Katz และ Kahn เคยใช้แนววิเคราะห์ดังกล่าวมาแล้ว โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมในรูปของกระบวนการเปลี่ยนแปลง ตัวป้อนให้ออกมาเป็นผลผลิต (Input - Output) เป้าหมายของการประเมินผลดังกล่าวก็อยู่ที่ทรัพยากรที่หายากและมีคุณค่า จึงประเมินความสามารถขององค์การในฐานะที่เป็นระบบการได้มาซึ่งทรัพยากร แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญของเป้าหมายขององค์การ ก็เพราะเป้าหมายขององค์การสร้างขึ้นเพื่อปรับสภาพขององค์การให้อยู่ในฐานะที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้นนั่นเอง ดังนั้นเป้าหมาย (Goals) จึงมิใช่เกณฑ์ที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ

กรอส (Gross, 1965 อ้างถึงใน สิริินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546 : 24) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นการสมดุลที่สุดระหว่างการปรับตัว (Adaptation) และการรักษาสภาพ (Maintenance) การตัดสินใจว่าองค์การมีประสิทธิผลหรือไม่จึงประกอบไปด้วย

1. การได้มาซึ่งทรัพยากร
2. การใช้ตัวป้อน (Input) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต
3. การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้าโดยใช้ทรัพยากรระบบ เช่น การกำหนด การรักษา ปริมาณ
4. การปฏิบัติงานด้านเทคนิคและด้านการบริหารอย่างมีเหตุผลด้วยหนทางที่ดีที่สุด

5. การลงทุนในองค์การ ได้แก่ การขยาย การสับเปลี่ยน การอนุรักษ์ การพัฒนาทรัพยากร
6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม
7. การตอบสนองความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

สิรินทร์ธัญญา จันทพิรกิจ (2546 : 25) ในปี ค.ศ.1957 ได้ศึกษาประสิทธิผลขององค์การ ด้วยสมมุติฐานที่ว่า องค์การทุกองค์การมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยการใช้เครื่องมือที่ทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิตเพื่อผลิตผลงานของกลุ่มดังนั้นการให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การจึงต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ และหนทางหรือเครื่องมือ ซึ่งองค์การใช้ในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การและบรรลุเป้าหมายได้

ประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึงขอบเขตความมากน้อย (Extent) ของการที่องค์การในฐานะเป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดยทรัพยากรและวิธี/วิถีทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและวิธี/วิถีทางต้องเสียหาย และโดยไม่ต้องสร้างความตึงเครียดแก่สมาชิกดังนั้นตัวแปรที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การจึงประกอบด้วย

1. ความสามารถในการผลิตขององค์การ (Productivity)
2. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ขององค์การในรูปของความเร็วในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ และความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นนอกองค์การ
3. การปราศจากความตึงเครียด (Strain) หรือการขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มย่อยในองค์การหรือระหว่างหน่วยงานในองค์การ

สเตียร์ (Steers, 1977 อ้างถึงใน สิรินทร์ธัญญา จันทพิรกิจ, 2546 : 44-45) ได้เสนอแนวการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การด้วยวิธีที่ครอบคลุมหลายด้าน (Multidimensional Approach) ซึ่งเหมาะกับการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การวัดประสิทธิผลสามารถทำได้ที่ดีที่สุดด้วยการพิจารณาแนวความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกันคือ

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด (Goal Optimization) ซึ่งการศึกษาในเรื่องเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในบรรดานักวิชาการ เช่น Etzioni (1960) Yuchtman & Seashore (1967) และ Hall (1972) “ประสิทธิผล” ในที่นี้หมายถึงความสามารถขององค์การในการได้มาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด และมีคุณค่าให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย ฉะนั้นแทนที่จะวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายได้สูงที่สุด อาจวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายเท่าที่เป็นไปได้ จากการคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่อง คน เงิน เทคโนโลยี
2. แนวความคิดด้านระบบ (System Perspective) เป็นแนวความคิดที่สัมพันธ์กันกับแนวความคิดแรก การวิเคราะห์ในแง่ของระบบพิจารณาเป้าหมายในฐานะที่ไม่ใช้อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับ

ที่ (Static) แต่เปลี่ยนไปตามกาลเวลา ความเป็นวงจร (Cyclic) ของเป้าหมายขององค์การดังกล่าวให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม โดยเน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว

แนวความคิดทั้ง 3 ด้าน ที่มีสัมพันธ์กันดังกล่าวทำให้ความคิดเรื่องเป้าหมายสูงสุดเป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งสตีลส์ (Steers, 1977 อ้างถึงใน สิริินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546 : 45-46) ได้สรุปและเสนอตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การอยู่ 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สตีลส์ (Steers, 1977 : 59 – 60)

#### 1. ลักษณะขององค์การประกอบด้วย

1.1 โครงสร้าง หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ในองค์การ การวิเคราะห์โครงสร้างจึงรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ คือ ความมากน้อยของการรวมอำนาจ ความชำนาญเฉพาะอย่างของงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างมีแบบแผน ช่วงการบังคับบัญชา ขนาดขององค์การ ขนาดของหน่วยงาน

1.2 บทบาทของเทคโนโลยี หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการซึ่งองค์การใช้แปรสภาพตัวป้อนออกไปเป็นผลผลิตที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การ

#### 2. ลักษณะของสภาพแวดล้อมของงาน Steers แบ่งสภาพแวดล้อมเป็น 2 ระดับ คือ

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เช่น สภาพะด้านการตลาด เศรษฐกิจ การเมือง มุ่งเฉพาะเจาะจง สภาพแวดล้อมของงานมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การ ซึ่งยังแยกมิได้ข้อยอกออกไปในเรื่องความสัมพันธ์ว่า สลับซับซ้อน ไม่สลับซับซ้อน มั่นคง เคลื่อนไหว ความแตกต่างในความแน่นอนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งเคลื่อนไหว (Dynamic) จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นมีการเคลื่อนไหวอีกด้วย

2.2 สภาพแวดล้อมในองค์การ หมายถึง บรรยากาศขององค์การซึ่งเกี่ยวกับความถูกต้องแม่นยำของการรับรู้สภาพแวดล้อมของผู้บริหาร ถ้าผู้บริหารรับรู้ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคงและความไม่แน่นอนที่ปรากฏอยู่ในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง องค์การจะมีแนวโน้มที่จะสามารถสนองตอบ และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในแนวทางตรงข้ามองค์การสนองต่อสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นจริง ผลในทางลบต่อความสำเร็จขององค์การก็จะมีมาก

2.3 ความมีเหตุผลขององค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องการรับรู้สภาพความเป็นจริงอย่างไรก็ตาม Steers ได้สรุปว่า องค์การที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอกบทบาทของนักวิชาการก็คือ การทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมแล้วปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้าได้กับสภาวะดังกล่าว

3. ลักษณะของบุคคลในองค์กร ซึ่ง Steers (1977 : 114-115) สรุปว่า

3.1 ความปรารถนาของบุคคลที่จะรักษาไว้ซึ่งการเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป

3.2 ความปรารถนาของบุคคลในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรมาก

3.3 นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ Steers ระบุว่านโยบายช่วยฝ่ายบริหารให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ คือ การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัว การริเริ่มสิ่งใหม่

นอกจากนั้น Steer ยังได้ศึกษาและรวบรวมปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อการเกิดประสิทธิผลขององค์กร จากผลงานวิจัยของนักวิชาการและจากการศึกษาวิจัยด้วยตัวเองและพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะขององค์กร
2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม
3. ลักษณะของพนักงาน
4. นโยบายการบริหารการปฏิบัติ

ตารางที่ 2.2 การจำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดประสิทธิผลขององค์กร

ลักษณะขององค์กร	ลักษณะของสภาพแวดล้อม	ลักษณะของพนักงาน	นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ
<b>โครงสร้าง</b>	<b>ภายนอก</b>	<b>ความผูกพันต่อองค์กร</b>	<b>นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ</b>
1. การกระจายอำนาจ	1. ความสลับซับซ้อน	1. ความสนใจ	1. การวางเป้าหมายที่แน่นอน
2. ความชำนาญพิเศษ	2. ความมั่นคง	2. การรักษาไว้	2. การจัดหาและการใช้ทรัพยากร
3. ความเป็นทางการ	3. ความไม่แน่นอน	3. ความผูกมัดใจ	3. การสร้าง
4. การบังคับบัญชา	<b>ภายใน</b>	<b>การปฏิบัติงาน</b>	<b>สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน</b>
5. ขนาดขององค์กร	1. แนวโน้มของความสำเร็จ	1. การจูงใจ เป้าหมาย	<b>ปฏิบัติงาน</b>
6. ขนาดของหน่วยงาน	2. ความเอาใจใส่ต่อพนักงาน	ความต้องการ	1. กระบวนการติดต่อสื่อสาร
<b>เทคโนโลยี</b>	3. แนวโน้มการให้รางวัล	2. ความสามารถ	2. ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ
1. การปฏิบัติการ	4. การลงโทษ	3. ความชัดเจนของบทบาท	3. การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสิ่งใหม่
2. วัสดุอุปกรณ์	5. ความมั่นคง: ความเสี่ยง		
3. ความรู้	6. ความพิเศษ: การป้องกัน		

(สิรินทร์ญาภา จันทพิรกิจ, 2546 : 50)

### ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร

องค์กรไม่ว่าจะมีขนาด ประเภท หรือสถานที่ตั้งอย่างไร จำเป็นต้องมีการจัดการที่ดี ซึ่งการจัดการที่ดีเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินงานขององค์กร การเติบโตและการดำรงอยู่ต่อไปขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรในยุคศตวรรษที่ 21 ซึ่งต้องเผชิญกับปัจจัยแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยี ทำให้องค์กรต้องมีแนวทางในการจัดการที่ทันสมัยเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้อัน เพื่อให้เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสมัยใหม่ ในบทนี้จะได้นำเสนอหัวข้อเกี่ยวกับเรื่อง องค์กรสมัยใหม่ ความหมายของการจัดการ ขบวนการจัดการ บทบาทของการจัดการ คุณสมบัติของนักบริหารที่ประสบความสำเร็จ

### ทฤษฎีสมาชิกดั้งเดิม

เป็นยุคพื้นฐาน จุดเน้น คือ

1. ให้ความสำคัญและศึกษาองค์กรที่เป็นทางการเท่านั้น
2. มุ่งค้นหาวิธีการบริหารองค์กรว่าทำอย่างไรองค์กรจะมีประสิทธิภาพ (การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ) และประสิทธิผลสูงสุด (ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้)
3. มองพนักงานเปรียบเสมือนเครื่องจักรและเชื่อว่าปัจจัยที่จูงใจคนได้ คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือเงินเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

มีแนวคิดของผู้รู้หลายท่านดังนี้

1. แนวคิดของเฟรดริก ดับบลิว เทย์เลอร์ วิศวกรชาวอเมริกัน เป็นผู้ที่ใช้แนวความคิดทางด้านวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหารเป็นคนแรก แนวความคิดที่สำคัญ คือ แนวความคิดที่ว่าหนทางที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน (One Best Way) โดยมองว่า การทำงานทุกอย่างในองค์กร จะมีวิธีการที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว การที่จะได้มาซึ่ง One Best Way ต้องไปศึกษาเรื่อง Time and Motion นอกเหนือจากนี้ เทย์เลอร์ยังเป็นคนแรกที่จ่ายค่าจ้างเป็นรายชิ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนทำงาน

2. แนวคิดขององรี ฟาโยล วิศวกรชาวฝรั่งเศส เป็นเจ้าของแนวความคิดของการบริหารงานตามหน้าที่ โดยกระบวนการจัดการ 5 อย่าง หรือ POCOC ได้แก่ P (Planning) O (Organizing) C (Commanding) C (Coordinating) C (Controlling) โดยมีหลักการบริหารทั่วไป ดังนี้

2.1 หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งต้องอยู่คู่กันในลักษณะที่เหมาะสมและสมดุล

2.2 หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อให้ไม่สับสนในการตัดสินใจ

2.3 หลักของการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน มีนโยบายที่ชัดเจน

2.4 หลักการชำระไว้ซึ่งสายงาน มีการกำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนจากระดับสูงไปหาต่ำ

2.5 หลักของการแบ่งงานกันทำ

2.6 หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย

2.7 หลักของการถือประโยชน์ส่วนบุคคล

2.8 หลักของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน

2.9 หลักของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการกระจายอำนาจด้วยบางส่วน

2.10 หลักของความมีระเบียบแบบแผน

2.11 หลักของความเสมอภาค

2.12 หลักของความมีเสถียรภาพของการว่าจ้าง

2.13 หลักของความกตริเริ่ม

2.14 หลักของความสามัคคี

3. แนวคิดของไลน์คาล เอวิกและลูเธอร์ ฌูลิค POSDCORB MODEL ซึ่งจะครอบคลุมทุกพื้นที่ในการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การรายงานผล

4. แนวความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันนี้ ซึ่งมีแนวความคิดว่าการที่การบริหารงานจะมีประสิทธิภาพขึ้นมาได้ จะต้องมีการจัดองค์การในลักษณะขององค์การแบบระบบราชการ ซึ่งไม่ได้หมายถึงองค์การภาครัฐอย่างเดียวแต่รวมถึงเอกชนด้วย แต่ต้องมีลักษณะเฉพาะ ครบทั้ง 7 ข้อ คือ

4.1 ลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ต้องกำหนดให้ชัดเจน จากสูงไปหาต่ำ หรือมีใครเป็นหัวหน้าใครเป็นลูกน้อง

4.2 ความรับผิดชอบ เมื่อมีหน้าที่ก็ต้องมีความรับผิดชอบ ต้องมีการแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจน

4.3 ความสมเหตุสมผล เป็นการกำหนดกฎ ระเบียบในการปฏิบัติงาน เช่น การเข้า การออก การหยุด

4.4 การมุ่งสู่ผลสำเร็จ คือ มีเป้าหมาย

4.5 เน้นการชำนาญเฉพาะด้าน

4.6 ระเบียบวินัย เป็นการกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์การ

4.7 ความเป็นวิชาชีพ คือสามารถยึดเป็นอาชีพได้ตลอดชีวิต

### ทฤษฎีองค์การแบบดั้งเดิมใหม่

มีฐานความคิดแบบดั้งเดิม แต่มีสิ่งใหม่ ๆ เพิ่มเข้ามา คือ

1. ให้ความสำคัญกับองค์การที่ไม่เป็นทางการ เพิ่มขึ้น เช่น ชมรม สมาคม
2. เชื่อว่าในการจูงใจให้คนทำงานนั้น มีปัจจัยด้านอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ใช่เรื่องเงิน

อย่างเพียงอย่างเดียว เช่น ด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา

มีแนวคิดของผู้รู้ที่สำคัญดังนี้

แนวคิดของเอลตัน เมโย บิดาแห่งการบริหารงานแบบมนุษยสัมพันธ์ เมโยพยายามทดลองว่าปัจจัยอะไรบ้างที่จะทำให้คนทำงานอย่างเต็มที่ และบอกวามมนุษยสัมพันธ์มีส่วนในการที่จะทำให้คนทำงานมากหรือน้อย เป็นตัวกำหนดมาตรฐานในการทำงาน

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2547 : 54) กล่าวว่า แนวคิดของอับราฮัม มาสโลว์ นักจิตวิทยาชาวอังกฤษ เจ้าของทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของคน 5 ลำดับขั้น เช่น ความต้องการพื้นฐาน

1. ความต้องการทางกายภาพ
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย
3. ความต้องการทางสังคม การเป็นส่วนหนึ่งของสังคม
4. ความต้องการการยกย่อง
5. ความต้องการประจักษ์ในคุณค่าของตนเอง ว่าเกิดมาต้องการเป็นอะไร

แนวคิดของดักลาส แมคเกรเกอร์ ทฤษฎี X และ Y มองว่าคนต่างกัน X มองคนในแง่ร้าย มองว่าคนนี้เกียจ คนเกียจคร้าน ชอบหลบหนีงานเมื่อมีโอกาส ส่วน Y มองคนในด้านดี ชอบที่จะทำงานโดยธรรมชาติ แต่ผู้บริหารต้องปรับสภาพการทำงานให้เหมาะสม กับการทำงาน การบริหารงานตามแนวความคิดนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่ามองคนในด้านไหน เพื่อความสอดคล้องของการบริหาร เช่น หากผู้บริหารมองคนในด้าน X ก็จะบริหารงานแบบเผด็จการ ควบคุมอย่างใกล้ชิด ลงโทษอย่างรุนแรง แต่ถ้าหากผู้บริหารมองคนในด้าน Y ผู้บริหารก็จะใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม หรือแบบประชาธิปไตย ให้โอกาสพนักงานแสดงความคิดเห็น ซึ่งปัจจัยทั้ง 2 อย่างสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพ คือ X อาจจะเปลี่ยนเป็น Y หรือ Y อาจจะเปลี่ยนเป็น X ก็ได้

ทฤษฎี X และ Y ยังใช้ได้กับการมองผู้บริหารได้ด้วย คือ มองผู้บริหารเป็น 2 แบบ แบบที่ 1 Poor Manager ไม่สนใจทั้งคนไม่สนใจทั้งงาน งานก็ไม่สนใจคนก็ไม่สร้าง แบบที่ 2 Distortive Manager เน้นงานมาก เอาจริงเอาจังกับงาน งานต้องเสร็จ ไม่สนเรื่องของคนแบบที่ 3 Playboy Manager ใจดี ให้ความสำคัญกับลูกน้องมาก ให้ความสำคัญกับคน แต่ไม่ให้ความสำคัญกับงาน ผู้บริหารประเภทนี้จะเป็นที่รักของลูกน้อง ปัจจุบันจะเน้น แบบ Professional Manager คือ ให้ความสำคัญทั้งคนทั้งงาน นอกเหนือจากมองผู้บริหารแล้วยังสามารถมองลูกน้องหรือผู้ปฏิบัติงานได้ 4 แบบเหมือนกันโดยเอา

ความรับผิดชอบและความรู้เข้ามาจับ หรือที่เรียกว่า Maturity (วุฒิภาวะ) ซึ่งมีองค์ประกอบสองตัวคือ ความรู้ในงานที่ทำและความรับผิดชอบในงานที่ทำ เราสามารถแบ่งลูกน้องออกได้ 4 แบบ คือ

1. ลูกน้องที่ไม่มีความรู้ ความรับผิดชอบเลย (โง่-ขี้เกียจ)
2. ลูกน้องที่มีความรับผิดชอบมาก แต่ไม่มีความรู้ (โง่-ขยัน)
3. มีความรู้ แต่ไม่มีความรับผิดชอบ (ฉลาด-ขี้เกียจ)
4. มีทั้งความรู้และความรับผิดชอบ (ฉลาด-ขยัน) ซึ่งทั้ง 4 แบบสามารถเปลี่ยนแปลงได้

ขึ้นอยู่กับหัวหน้า ว่ารู้จักพัฒนาเขาหรือไม่

แนวความคิดของเฟดเดอริก เฮิร์ชเบิร์ก ทฤษฎี 2 ปัจจัย

1. ปัจจัยสุขวิทยา เป็นปัจจัยที่ใช้บำรุงรักษาจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน ที่จะทำให้มีกำลังใจในการทำงาน เช่น เงินเดือน สภาพแวดล้อมในการทำงาน การบังคับบัญชา นโยบายและการบริหารของบริษัท

2. ปัจจัยจิตใจ เกี่ยวข้องในเรื่องของการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานดีขึ้น เช่น การได้รับคำชมเชย การได้รับความเคารพนับถือจากคนอื่น ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ยุคที่ 3 แนวความคิดสมัยใหม่นี้ ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดของทฤษฎี 2 ยุคแรก จะเป็นแนวความคิดที่เป็นการเพิ่มเติมขึ้นมาจากฐานเดิม เพื่ออธิบายทฤษฎีที่ยุคเดิมไม่สามารถอธิบายได้ แต่อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสมัยเดิมทั้ง 2 ยุค ทฤษฎีสมัยใหม่จะมีสิ่งที่เข้ามาใหม่ก็คือ ให้ความสนใจกับสาขาวิชาการต่าง ๆ หลาย ๆ สาขาวิชาที่นำมาอธิบายปรากฏการณ์ขององค์การ เช่น เอาวิชาเศรษฐศาสตร์ คอมพิวเตอร์ วิทยาศาสตร์มาผสมผสานกัน หรือที่เรียกว่า สหวิทยาการ ในทฤษฎีองค์การสมัยใหม่จะมีองค์การย่อย ๆ อยู่ 2 ทฤษฎี

### ทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีระบบ จะมองว่าองค์การเป็นระบบ ๆ หนึ่งที่มีส่วนประกอบ 5 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ Input สิ่งนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารงานขององค์การ Process กระบวนการที่ใช้ในการแปลงสิ่งนำเข้าหรือทรัพยากร ให้ออกมาเป็น สิ่งส่งออกหรือผลผลิต หรือการบริการ Output สิ่งส่งออกหรือผลผลิต หรือการบริการ Feedback ข้อมูลย้อนกลับ ว่าสินค้าและบริการได้รับความพึงพอใจหรือไม่ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่กลับมาสู่กระบวนการของการ Input Environment สิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการทำงาน เช่น เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม สังคม

### ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์

ทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ พัฒนามาจากความอิสระที่ว่าองค์การที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็นองค์การที่มีโครงสร้าง มีระบบที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสภาพความเป็นจริง

ทฤษฎีองค์การยุคหลังใหม่ ยุคไร้ระเบียบ เนื่องจากปัจจุบันปัญหาทุกปัญหาหามันมีความสลับซับซ้อน มีตัวแปรมากมายทั้งตัวแปรที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้ เพราะฉะนั้นเราจะทำงานตามระเบียบตามกฎเกณฑ์ไม่ได้ เราต้องใช้การบริหารแบบนอกรอบหรือเป็นการสร้างระเบียบใหม่ขึ้นมาใช้ในการบริหาร เพื่อให้้องค์การมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

### ทฤษฎีพฤติกรรม

Williams & Aderson (1991) ได้แบ่งพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การไว้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. พฤติกรรมที่มีประโยชน์ต่อองค์การ (Organizational Citizenship Behavior Directed Toward Organizational) หมายถึง พฤติกรรมที่มีประโยชน์ต่อองค์การ เช่น ให้ข้อมูลที่มีประโยชน์แก่บุคคลที่ไม่สามารถมาทำงานได้ ยึดมั่นกับกฎเกณฑ์เพื่อศึกษาคำสั่ง งานวิจัยก่อนหน้านี้ให้ชื่อ OCB-O ว่าคือ Compliance

2. พฤติกรรมที่ให้ผลประโยชน์กับบุคคลโดยตรง (Organizational Citizenship Behavior Directed Toward Individual) หมายถึง พฤติกรรมที่ให้ผลประโยชน์กับบุคคลโดยตรงและโดยอ้อมผ่านวิธีการให้ความช่วยเหลือต่อองค์การ เช่น ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานเมื่อเขาลาป่วยให้ความสนใจในเรื่องส่วนตัวกับพนักงาน งานวิจัยก่อนหน้านี้เรียกว่า Altruism

George & Brief (1992) และ George & Jones (1999) ได้จัดรูปแบบพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การไว้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1. พฤติกรรมการให้ความช่วยเหลือ (Helping Coworker) คือ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้วยความสมัครใจ ซึ่งสมาชิกในองค์การจัดให้เกิดความสะดวกสบายต่อบุคคลอื่นในการทำงาน ให้ประสบความสำเร็จและการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งพฤติกรรมช่วยเหลือเพื่อร่วมงานในกรณีที่ต้องทำงานเกินกำลัง บอกถึงข้อผิดพลาด และการละเลย โดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เมื่อสิ่งนั้นไม่ต้องการให้ทำต่อไป

2. พฤติกรรมความภักดีต่อองค์การ (Spreading Goodwill) เป็นวิธีการที่สมาชิกในองค์การสมัครใจที่จะทำ และนำมาสู่ประสิทธิผลในองค์การ โดยผ่านความพยายามที่จะนำเสนอองค์การของเขาผ่านชุมชน อย่างไรก็ตามการอธิบายให้คนสนับสนุนองค์การ ดูแล และอธิบายสินค้าและบริการขององค์การว่าเป็นสิ่งที่มีคุณภาพสูง และมีการตอบสนองกับความต้องการของลูกค้า มีการขยายมิตรภาพทางธุรกิจ ซึ่งจะนำมาสู่ประสิทธิผลขององค์การ โดยรับรองว่าองค์การจะได้รับทรัพยากรที่จำเป็นจากกลุ่มผู้ถือหุ้น

3. พฤติกรรมการให้คำแนะนำ (Making Constructive Suggestions) การให้คำแนะนำเชิงสร้างสรรค์ พฤติกรรมที่ปฏิบัติด้วยความสมัครใจในเชิงสร้างสรรค์นวัตกรรมในองค์การการจัดการงาน

ที่มีประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น การปรับโครงสร้างองค์การของหน่วยงานให้ดีขึ้นเพื่อตอบรับการเปลี่ยนแปลงของลูกค้ำ ผู้ทำงานผู้ซึ่งผูกพันกับรูปแบบการตอบสนองขององค์การ ความพยายามที่จะค้นหาเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของบุคคล กลุ่ม องค์การ

4. พฤติกรรมการปกป้ององค์การ (Protecting the Organization) เป็นการปฏิบัติด้วยความสมัครใจของสมาชิกในองค์การที่ปกป้อง หรือรักษาชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การรายงานสิ่งทีก่อให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดไฟไหม้ ความปลอดภัยจากการลือคประตุ รายงานสิ่งทีน่าสงสัย หรือกิจกรรมทีก่อให้เกิดอันตราย การเริ่มให้มีการตรวจเช็คกระบวนการผลิตเมื่อมีพนักงานได้รับบาดเจ็บ

บอร์แมน (Borman, 1997) ได้จำแนกรูปแบบพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การไว้เป็น 5 รูปแบบ คือ

1. พฤติกรรมการให้ความช่วยเหลือ (Helping and Cooperating with Others) เป็นพฤติกรรมการช่วยเหลือเพื่อนร่วมงาน การช่วยเหลือลูกค้ำ ความสมัครใจทีจะช่วยเหลือผู้อื่นเมื่อมีปัญหาในการทำงาน รวมทั้งพฤติกรรมการเอื้อเฟื้อ และไม่บ่น

2. พฤติกรรมการสนับสนุนและปกป้ององค์การ (Endorsing, Supporting, and Defending Organizational Objectives) เป็นความภักดีของพนักงานต่อองค์การเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การอยู่ทำงานกับองค์การในระหว่างระยะเวลาทีมีงานหนัก และนำเสนอสิ่งทีน่าชื่นชมในองค์การต่อบุคคลภายนอก

3. พฤติกรรมการปฏิบัติตามกฎระเบียบและกระบวนการ (Following Organizational Rules and Procedure) เป็นพฤติกรรมทีปฏิบัติตามคำสั่ง และกฎเกณฑ์ ให้ความเคารพต่ออำนาจปฏิบัติตามค่านิยมขององค์การ และนโยบายการประชุมตามเวลาทีได้นัดหมาย

4. พฤติกรรมความกระตือรือร้น (Persisting with Effort) เป็นความพยายามทีเหนือกว่าปกติในการทำงาน มีความจำเป็นต่อความสำเร็จในงานส่วนตัว รวมทั้งความพยายามอดสาหะและมีสติรู้ผิดชอบชั่วดี และมีความพยายามอย่างสูงในการทำงาน

5. พฤติกรรมการอาสาสมัคร (Volunteering to Carry out Task Activities) เป็นการอาสาสมัครทีจะปฏิบัติงานในหน้าที่ ซึ่งไม่ได้อยู่ในส่วนของงานทีเป็นทางการ เช่น เสนอแนะการปรับปรุงองค์การ ความคิดริเริ่ม และมีความรับผิดชอบอย่างสูง

สกอตเตอร์ (Scotter, 1996) ได้จำแนกรูปแบบพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การไว้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. พฤติกรรมการอำนวยความสะดวก (Interpersonal Facilitation) เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับบุคคล ประกอบด้วย การมุ่งพฤติกรรมระหว่างบุคคลซึ่งนำมาสู่ความสำเร็จในเป้าหมาย เป็นการให้ความสะดวกระหว่างบุคคลให้บรรลุผล โดยพิจารณาการปฏิบัติทีสนับสนุนศีลธรรม

กระตุ้นความร่วมมือ การจัดอุปสรรคในการทำงาน หรือช่วยเพื่อนร่วมงานในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นงานในหน้าที่ ดังนั้นการอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลให้บรรลุผลในการทำงานเป็นความต้องการของสังคม และบุคคลเพื่อสนับสนุน ประสิทธิภาพในการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดองค์การ

2. พฤติกรรมความมีวินัยในตนเอง (Job Dedication) เป็นการปฏิบัติตามกฎ รวมทั้งเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการคิดริเริ่มที่จะแก้ปัญหาที่เกิดจากการทำงาน การอุทิศให้กับงานเป็นสิ่งจูงใจที่จะสนับสนุนผลการปฏิบัติงาน ซึ่งช่วยขับเคลื่อนบุคคลให้ปฏิบัติงานด้วยการอุทิศตนเพื่อสนับสนุนผลกำไรที่สูงสุดให้กับองค์การ

สำหรับการศึกษาค้างนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ โดยแบ่ง พฤติกรรมออกเป็น 5 ด้าน ตามแนวคิดของ Organ (1991) ซึ่งแบ่งองค์ประกอบ 5 ด้าน คือ พฤติกรรมการให้ความช่วยเหลือ พฤติกรรมความสุภาพอ่อนน้อม พฤติกรรมความมีน้ำใจเป็นนักกีฬา พฤติกรรมความสำนึกในหน้าที่ และพฤติกรรมการให้ความร่วมมือ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มีความครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ มีความชัดเจน ง่ายต่อการเข้าใจ สามารถอธิบายพฤติกรรมแต่ละด้านได้อย่างชัดเจน รวมทั้งเป็นแนวคิดที่ได้มีผู้นำมาใช้ในการวิจัยจำนวนมาก

## ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนสำคัญในการบริหารและการปฏิบัติของหน่วยงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (อ้างถึงใน เมธี จันทจักรุภรณ์ และสุธิดา รัตนวานิชย์พันธ์, 2541 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง และการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้วจำเป็นที่จะต้องยอมรับปรัชญาที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกันจะต้องยอมรับด้วย ความบริสุทธิ์ใจว่า มนุษย์สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้ทางที่ถูกต้อง

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (อ้างถึงใน อติสรณ์ ชัดสีใส, 2551 : 6) ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ การควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิก

ของสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจ ในการกำหนดชีวิตของคนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

โคเฮน อัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff อ้างถึงใน สุทัศน์ ทาวงศ์มา, 2544 : 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงานตามกิจกรรมที่ตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์จากกิจกรรมพัฒนานั้น ๆ และ/หรือเข้าร่วมติดตามประเมินผลกิจกรรมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ได้เสนอกรอบแนวคิดมิตของการมีส่วนร่วมประกอบด้วยประเด็นคำถาม 3 มิติ คือ มีส่วนร่วมอะไรบ้าง มีส่วนร่วมกับใครบ้าง และการมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง

สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนตั้งแต่การค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนในกิจกรรม การร่วมดำเนินการตามแผน การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนรู้อันร่วมกันของกิจกรรมพัฒนานั้น ๆ

#### ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแยกความสำคัญได้ดังนี้

สมบูรณันันทวงศ์ (2542 : 18-19) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมประชาชนดังนี้

1. เนื่องจากโครงการพัฒนาชุมชนในทุกโครงการจะมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือ เพื่อให้ประชาชนกินดีอยู่ดี มีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น รวมตลอดถึงต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ เป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นหากประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของโครงการพัฒนาชุมชนได้ยอมรับและสนับสนุนต่อการพัฒนาชุมชนโครงการเหล่านั้นย่อมมีโอกาสที่จะบรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ง่าย และในทางตรงกันข้ามหากประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของโครงการพัฒนาชุมชนไม่ให้การสนับสนุนจนถึงขนาดทำการต่อต้านแล้ว โครงการพัฒนาชุมชนนั้นย่อมประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

2. เนื่องจากการยอมรับว่าประชาชนในชุมชนเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของชุมชนตนเองเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นผู้อาศัยในพื้นที่นั้นมานานอย่างต่อเนื่อง จึงน่าจะรู้เรื่องราวของปัญหาและความต้องการ ดังนั้นการที่ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ทราบปัญหาและความต้องการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ ของการพัฒนา จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ดีเพื่อที่จะได้สร้างความรู้สึกรับผิดชอบ และการแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างตรงจุดกับความต้องการมากขึ้น

3. เนื่องจากตระหนักว่า แนวคิดของการพัฒนาชุมชนในลักษณะที่จะใช้รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาความต้องการ ตลอดจน

สภาพภูมิศาสตร์พื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน ฉะนั้นการที่จะให้รูปแบบของการพัฒนาชุมชนเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศนอกจากจะเป็นการแก้ไข ปัญหาไม่ตรงจุดแล้ว ยังอาจสร้างความสับสนในการดำเนินโครงสร้างการพัฒนาชุมชนได้ง่าย โดยเฉพาะถ้าชุมชนไม่ยอมรับ ไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านในสิ่งที่บังคับหรือชี้นำให้เขา

4. ส่วนประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมาเป็นแนวทางในการปูพื้นฐาน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นทุกระดับในการพัฒนา ชุมชนก็เช่นกัน แนวคิดของการพัฒนาชุมชนจะมุ่งเน้นที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ ช่วยเป็นการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ให้เกิดขึ้นในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนจริงๆ อาทิ ความเสมอภาคทางการเมืองในการเข้ามา มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้นๆ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การรับฟัง ความคิดเห็นของผู้อื่น การรู้จักอดทนและอดกลั้นต่อความเห็นของบุคคลที่แตกต่างจากตน การใช้เหตุผล การเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การเคารพในสิทธิและหน้าที่ เป็นต้น

#### เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเวศ วะสี (2541 : 4) ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนจะริเริ่มและช่วยเหลือตนเองได้นั้น ประชาชนต้องมีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญ อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

หากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ และไม่มีความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชน จะไม่เกิดขึ้น นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับ เงื่อนไขต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมิน ค่าตอบแทนที่จะได้รับ
3. ประชาชนต้องมีความพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย

5. ประชาชนต้องไม่รู้สิทธิกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

### ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกัน ตามแต่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังต่อไปนี้ Cohen and Uphoff ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ (อ้างถึงใน สุทัศน์ ทาวงศ์มา, 2544 : 7-9)

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการเป็นการประเมินปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นต้น (Initial Decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing Decision) เป็นการหาโอกาสหรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการ

1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (Operation Decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่น กลุ่มสตรีหรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการคัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจในแก๊งค์กร

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร (Resource Contribution) ได้แก่ การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์ และการให้คำแนะนำ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะช่วยให้ด้วยความเต็มใจ

2.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน (Administration and Coordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ การฝึกอบรม ผู้ที่จะเข้าปฏิบัติในโครงการ หรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

2.3 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ มักพบว่ามีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุด การมีส่วนร่วมโดยการบังคับให้ปฏิบัติจะต่างจากการให้ความร่วมมือ เพราะการบังคับให้ทำนั้น ผลประโยชน์ (Benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ถ้าเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจนั้น จะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

### 3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

3.1 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Material Benefits) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน

3.2 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (Social Benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียน สถานที่สาธารณะ หรือส่วนกลางของชุมชน เช่นการเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบน้ำประปา

3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal Benefits) ได้แก่ ความนับถือตนเอง (Self-Esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political Power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (Sense of Efficacy)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึงการมีส่วนร่วมในการวัดผลและวิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่บทบาทดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไรบางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังงานความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำประยุกต์ใช้ต่อไป

ธีรพงษ์ แก้วหาญ (2543 : 23-24) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาในชุมชน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินงานกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้

3. การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการ ซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านกายภาพ หรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอดของโครงการทั้งหมด

จากการขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มีขั้นตอนการมีส่วนร่วม คือ ร่วมเริ่มทำโครงการ โดยการเสนอปัญหาเพื่อแก้ไข ร่วมวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงานร่วมในขั้นรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ และร่วมในขั้นประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

#### **หลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน**

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนที่สำคัญที่จะกระตุ้นหรือโน้มนำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ โดยมีผู้กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ชัชวาล ทองดีเลิศ และคณะ (2544 : 19-23) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. การจัดความสัมพันธ์ที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน การจัดความสัมพันธ์ด้านบทบาทระหว่างประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เท่าเทียมกัน เป็นหลักการสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยแต่ละฝ่ายมีความตระหนักถึงความต้องการและสิ่งที่คุณเองสามารถทำได้ ชุมชนควรตระหนักในความเป็นเจ้าของ ต้องการคิดเอง ทำเอง และกำหนดเอง

2. การมีอิสระ ไม่ครอบงำ ความเชื่อมั่นในความเป็นมนุษย์ควรอยู่บนฐานของการไม่ครอบงำ การให้อิสระภาพในการคิดการแสดงออกโดยไม่มีอคติ และความนำความคิด ความเชื่อมั่นของตนมาวัดหรือมาตีคุณค่า หรือชักจูงครอบงำให้เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะความเชื่อมั่นในศักยภาพฐานความรู้ ภูมิปัญญาและประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคม

3. การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มในสังคม การสร้างโอกาสทางสังคมอย่างเท่าเทียมกันในการให้ทุกส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิด ศักยภาพความรู้และร่วมมีบทบาทดำเนินการต่อเนื่อง จะทำให้งานที่ดำเนินไปนั้นไม่ไปรวมอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ควรส่งผลกระทบกระจายไปสู่คนทุกส่วนในชุมชน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

4. การมีส่วนร่วมทุกกระบวนการทุกขั้นตอน การดำเนินงานพัฒนาตามโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีขั้นตอนที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน

กองราชการส่วนตำบล (2543 : 16) กล่าวถึง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ร่วมคิดกำหนดความต้องการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาหรือเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. ร่วมจัดทำแผนพัฒนาหลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็ต้องกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาก่อนจะเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

4. องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี/หรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5. ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอก่อน

5.1 การร่วมปฏิบัติ ให้กลุ่มต่าง ๆ หรือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา เข้าร่วมดำเนินตามโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ให้กลุ่มเป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นต้น

5.2 ให้ประชาชนได้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส โดยให้ผู้แทนชุมชนตามข้อเสนอของประชาคมร่วมเป็นกรรมการในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538

5.3 การติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติงาน ทำให้ทราบความก้าวหน้าของโครงการปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติงานนอกจากนั้นหลังสิ้นปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะได้จัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับจริง

จากการศึกษากระบวนการหรือขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และประเด็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าวในข้างต้น ซึ่งจะเห็นว่าในกระบวนการวางแผนนั้นจะประกอบด้วยกระบวนการ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นติดตามและประเมินผล และขั้นนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนจะนำกระบวนการวางแผนมาศึกษาทั้ง 3 ขั้นตอน คือ จะศึกษาขั้นตอนการวางแผน ขั้นติดตามและประเมินผล ขั้นนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ตามขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาของ กองราชการส่วนตำบล (2543) แต่ผู้เขียนสรุปประเด็นที่สำคัญมาศึกษาในการวางแผนพัฒนาในครั้งนี้ได้เป็น 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ 1) ขั้นร่วมกำหนดความต้องการ 2) ขั้นร่วมจัดทำแผน 3) ขั้นร่วมรับรู้ ตรวจสอบแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะต่อแผน 4) ร่วมติดตาม และประเมินผล

กองราชการส่วนตำบล (2544 : 21) กล่าวถึง ประชาคมตามแนวคิดของกรมการปกครอง ได้กำหนดองค์ประกอบและบทบาทของประชาคมไว้ดังนี้

1. ประชาคมหมู่บ้าน ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน 3 คน และตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ได้แก่ ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร เกษตรกรก้าวหน้า ปราชญ์หมู่บ้าน ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน พระที่ชาวบ้านศรัทธา ครูโรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ อาสาพัฒนาชุมชน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มีที่อยู่อาศัยในหมู่บ้าน) ผู้แทนธุรกิจเอกชนที่อยู่ในหมู่บ้าน

องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ รวมแล้วให้ได้จำนวนสมาชิกประชาคมหมู่บ้านจำนวน 5 - 10 % ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน โดยมีการเลือกประธาน และเลขานุการประชาคมหมู่บ้านอย่างละ 1 ตำแหน่งจากผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชน และได้กำหนดบทบาทประชาคมหมู่บ้านไว้ดังนี้

1.1 กำหนดปัญหาแนวทางแก้ไขและความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน เพื่อเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และแผนพัฒนาอำเภอ

1.2 เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการและรายงาน องค์การบริหารส่วนตำบลและอำเภอ

1.3 ทำหน้าที่คอยตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน และรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขได้ทันทั่วถึง

1.4 นำปัญหาในหมู่บ้านไปหารือในที่ประชุมประชาคม

1.5 เป็นเวทีให้ความเห็นกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญ

1.6 คัดเลือกผู้แทนประชาคมไปร่วมเป็นประชาคมตำบล

2. ประชาคมตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนของประชาคมหมู่บ้าน ๆ ละ 10% แต่ไม่น้อยกว่า 7 คน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชนที่ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือก โดยให้มีประธานและเลขานุการประชาคมตำบลอย่างละ 1 ตำแหน่งเลือกจากผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชนกำหนดให้มีบทบาทดังนี้

2.1 วิเคราะห์ปัญหาในภาพรวมของตำบลและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการและรายงานอำเภอทราบ

2.3 ทำหน้าที่คอยตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลและรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขได้ทันทั่วถึง

2.4 นำปัญหาในหมู่บ้านไปหารือในที่ประชุมประชาคมสำคัญประชาคมตำบล ประชาคมหมู่บ้านมีองค์ประกอบดังนี้ คือ องค์กรชุมชนและสถาบันต่าง ๆ ที่มีในตำบล หมู่บ้าน และองค์กรชุมชนและสถาบันต่าง ๆ ภายนอกตำบล หมู่บ้าน ประกอบด้วย ส่วนราชการ ได้แก่ ส่วนราชการที่สังกัดจังหวัดและอำเภอ

#### ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

เครดตัน (Creighton, 2001 : 7-10 อ้างถึงใน วิทยา บุญยะเวชชีวิน, 2543 : 7) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ให้มีทางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุดได้

2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งอาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งได้

4. การหลีกเลี่ยงเผชิญหน้า บางครั้งความขัดแย้งนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถลดการเผชิญหน้าได้

5. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้คนมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น

6. การดำรงไว้ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เป็นวิธีทางที่จะไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม

7. การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำงานกับสาธารณชน ในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่างๆ

8. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดีขึ้นกว่า

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มีประโยชน์ในการตัดสินใจ และความยุติธรรมในการแก้ปัญหา ลดการค่าใช้จ่ายและการเสียเวลาในการปฏิบัติงาน

#### **ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม**

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183 อ้างถึงใน ทรงพล คู่มทอง, 2542 : 28) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่

1. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือเกียรติยศ ตำแหน่งทำให้เกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาที่จะกระทำ

2. ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อมั่นบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การบำเพ็ญประโยชน์

3. อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

ศักดิ์สิทธิ์ แย้มศรี (2543 : 8) กล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม คือ

1. ความศรัทธา ความเกรงใจต่อสิ่งที่เคารพนับถือ หรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า รวมทั้งปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. สถานภาพทางสังคม

3. สถานภาพทางเศรษฐกิจ

4. สถานภาพทางอาชีพ

5. ที่อยู่อาศัย โดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคม และเศรษฐกิจสูงจะเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนมากกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคม และเศรษฐกิจต่ำ

จากการศึกษาแนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม สรุปว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความศรัทธา ความเกรงใจ อำนาจบังคับ ต่อต่อสิ่งที่เคารพนับถือ หรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ นั้น ตนจะได้ผลตอบแทนในสิ่งที่ทำไป และการได้รับการบอกกล่าวหรือได้รับการชักชวนจากบุคคลอื่นให้เข้าร่วมในกิจกรรม

### มาตรการการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2539 เห็นชอบร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เพื่อประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2539 เป็นต้นไป ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 คือ เปลี่ยนจากการเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาคนเป็นจุดหมายหลักสืบเนื่องจากปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและแพร่ขยายไปอย่างรวดเร็ว สร้างความสูญเสียทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และบางครั้งได้กลายเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ โดยหน่วยงานภาครัฐได้ริเริ่มมาตรการต่าง ๆ ขึ้น มีทั้งมาตรการในการแก้ไขและมาตรการป้องกันปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้น โดยเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระจายอำนาจไปสู่องค์กรท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศบรรลุผลอย่างต่อเนื่อง

**นโยบาย** การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย รัฐมีการวางแผนการแก้ไขปัญหาขยะในระยะยาว โดยเสนอเป็นนโยบายและมาตรการในการจัดการขยะมูลฝอยในด้านต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร วิชาการแก่ท้องถิ่นเพื่อให้มีการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลตั้งแต่การเก็บกัก การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ส่งเสริมและสนับสนุน

ให้ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูลมากขึ้น เช่น ร่วมลงทุน การให้สัมปทานก่อสร้างและบริหารดำเนินการจัดทำระบบจัดการขยะ และสิ่งปฏิกูลรวมถึงการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์

**มาตรการ** รัฐได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอย มีดังนี้

1. จัดทำแผนหลักในระดับจังหวัด และแผนปฏิบัติการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับชาติ
2. กำหนดมาตรการ เกณฑ์การปฏิบัติในการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลที่เหมาะสมตั้งแต่การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัดเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติ
3. กำหนดองค์กรและหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการจัดการขยะของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

## ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองชะอำ

### ประวัติความเป็นมาของเมืองชะอำ

ชะอำ เดิมมีชื่อว่า ชะอาน เล่ากันว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาครั้ง สมเด็จพระนเรศวรมหาราช และสมเด็จพระเอกาทศรถ ยกทัพมาทางใต้ ทรงนำทัพมาทางใต้ ทรงนำทัพมาที่เมืองนี้เพื่อไพร่พล ช้าง ม้า และล้างอานม้า จึงได้ชื่อว่า ชะอาน ต่อมาชื่อนี้จึงเพี้ยนมาเป็น ชะอำ ชะอำครั้งอดีตเริ่มมีความเจริญทางด้านทางท่องเที่ยว ตั้งแต่ทางรถไฟสายใต้สร้างมาถึงในราวปี พ.ศ.2459 ชายหาดชะอำเป็นแหล่งท่องเที่ยว ที่รู้จักกันมานานแล้ว แต่ในอดีตยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร จนกระทั่งปี พ.ศ.2464 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ และพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการบริวารในสมัยนั้น ได้ออกสำรวจพื้นที่ชายทะเลที่ชะอำ ได้ทรงมาจับจองที่ดินชายทะเลตำบลชะอำ

ชะอำในอดีต เป็นพื้นที่ในความดูแลของเขตอำเภอนายาง จังหวัดเพชรบุรี ชายทะเลชะอำ สมัยก่อนเป็นป่า พื้นที่ส่วนด้านชายทะเลเป็นดงกระบองเพชรป่าหนามเสมาสลับกับต้นมะขามเทศและต้นรัก การประกอบอาชีพในอดีตประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนา ทำไร่สับปะรด และทำการประมง หมู่บ้านชะอำนั้นตั้งอยู่หลังสถานีรถไฟบ้านชะอำทางทิศตะวันตกของทางรถไฟ หมู่บ้านชายทะเลนี้เป็นเพียงหมู่บ้านเล็ก ๆ ที่บ้านปากคลอง และบ้านหนองแจง เมื่อชะอำเริ่มเป็นที่รู้จักว่าเป็นเมืองชายทะเลที่สวยงาม ธรรมชาติสวยงาม อีกทั้งมีแหล่งน้ำจืดที่อุดมสมบูรณ์ ทำให้มีราษฎรอพยพมาปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากชุมชนเล็ก ขยายตัวเป็นชุมชนใหญ่ มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นหมู่บ้านให้ชื่อว่าหมู่บ้าน สหคาม โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าแต่งตั้ง พระเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

คนแรก พระบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ได้ทรงวางผังเมืองชะอำ วางผังตัดถนน และมีพระประสงค์เพื่อให้ชะอำเป็นที่พักตากอากาศตามแผนพัฒนาชะอำที่พระองค์ได้จัดทำขึ้น โดยมีกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี และพระยามโนปกรณีย์ ร่วมเป็นที่ปรึกษา ชะอำจึงเป็นเมืองตากอากาศที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของประเทศไทยที่รู้จักกันในหมู่ชาวต่างประเทศและยังเป็นที่ตั้งของพระราชวังเวศน์มฤคทายวัน ซึ่งเป็นพระราชวังฤดูร้อน

พระบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ได้ทรงวางผังเมืองชะอำ วางผังตัดถนน และมีพระประสงค์เพื่อให้ชะอำเป็นที่พักตากอากาศตามแผนพัฒนาชะอำที่พระองค์ได้จัดทำขึ้น โดยมีกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี และพระยามโนปกรณีย์ ร่วมเป็นที่ปรึกษา แผนพัฒนาชะอำมุ่งที่จะสร้างความเจริญให้ชะอำทั้งด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ พร้อมทั้งการให้บริการด้านการท่องเที่ยวด้วย แบ่งการพัฒนาเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกและระยะยาว ระยะแรกเป็นการจัดสรรที่ดินชายทะเลด้านทิศตะวันตก สำหรับแผนระยะยาวมุ่งที่จะสร้างความเจริญให้กับบ้านเมืองและจัดตั้งเป็นชุมชนพักผ่อนตากอากาศการพัฒนาชะอำได้ดำเนินไปตามแนวทางที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ได้วางไว้ระยะหนึ่ง จนต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญเรื่องการเจริญเติบโตในเขตชุมชนชายทะเลชะอำ อันเป็นสถานที่พักผ่อนตากอากาศ จึงมีพระราชดำริตั้งกรรมการวางแผนพัฒนาบริเวณชายทะเลชะอำ ให้เป็นสถานที่ตากอากาศสมบูรณ์แบบ โดยมีการสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ อาทิเช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนนหนทาง โรงเรียน ฯลฯ และจึงโปรดเกล้าให้ร่างพระราชบัญญัติการจัดสร้างบำรุงสถานที่ที่ห้องที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 ขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ในปีพุทธศักราช 2469

สภาพจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกเป็นนิติบุคคลมีการสำรวจและกำหนดเขตของสภากฯ คือ ตั้งแต่หนองตาพุดจนถึงเขาเต่า ในขอบเขตกว้างขนานกับทางรถไฟไปทางทิศตะวันตกเป็นระยะทาง 3 กิโลเมตร มีพื้นที่รวมโดยประมาณ 182 ตารางกิโลเมตร และมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีขึ้นอีกทั้งแก้ไขปรับปรุงบำรุงการคมนาคม การประปา ไฟฟ้า รวมถึงการออกแบบวางแผนผัง หรือกำหนดโครงการสำหรับการพัฒนาเมือง การปลูกสร้างโรงเรียนและการ โยธาอื่น ๆ ภายในเขตสภากฯ ให้มีพร้อมและให้ดียิ่งขึ้น สภากฯแห่งนี้จึงนับได้ว่าเป็นการปกครองตนเองระบอบเทศบาล เช่น ในปัจจุบัน รายได้ของสภากฯในการปรับปรุงกิจการท้องถิ่น ได้มาจากการเก็บจังกอบจากราษฎรในท้องถิ่น โดยคิดอัตราจากประเภทของที่ดินเป็นเกณฑ์

อนึ่งในการ โอนกิจการสภาพจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกให้แก่เทศบาล ได้มีการแบ่งพื้นที่เป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลหัวหินและส่วนหนึ่งจัดตั้งเป็นตำบลชะอำ โดยกำหนดแบ่งเขตเทศบาลตำบลชะอำกับเทศบาลตำบลหัวหิน โดยยึดแนวบริเวณสนามบินบ่อฝ้าย

เป็นเส้นแบ่งพื้นที่ส่วนที่แบ่งให้กับเทศบาลตำบลหัวหิน ประมาณ 72 ตารางกิโลเมตร นับเป็นที่ส่วนที่มีความเจริญมากในสมัยนั้น มีบริการด้านสาธารณูปโภคต่างๆครบถ้วน อาทิ ไฟฟ้า ประปา การรถไฟและโรงเรียน สำหรับพื้นที่ส่วนที่แบ่งให้กับเทศบาลตำบลชะอำ 110 ตารางกิโลเมตร ประกอบไปด้วยพื้นที่ของเทศบาลตำบลชะอำ และตำบลห้วยทรายเหนือ ซึ่งขณะนั้นยังขึ้นอยู่กับอำเภอหนองจอกจังหวัดเพชรบุรี สภาพพื้นที่ทั่วไปเป็นทุ่งนา ทุ่งหญ้าและป่ารกต่างๆ มากมาย มีสถานที่สำคัญที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลชะอำ คือ พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน (ปัจจุบันตั้งอยู่บริเวณกองกัการ 1 กองบังคับฝึกพิเศษค่ายพระรามหก)

เทศบาลตำบลชะอำเมื่อแรกตั้งมี นายยัง อ่วมลำอังก์ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก จากชุมชนชายทะเลเล็ก ๆ ผู้การจัดตั้งเป็นหมู่บ้านสหคามในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติ จัดตั้งเป็นสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลชะอำ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เทศบาลตำบลชะอำ พ.ศ.2480 อยู่ในเขตตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 13 ก.พ.2547 งานที่สภาฯจัดทำขึ้น คือ ถนนสายร่วมจิตต์ตลอดแนวชายทะเล ตั้งแต่บ้านปากคลองถึงบ้านหนองแจง อีกทั้งตัดถนนจากสถานีรถไฟบ้านชะอำ ไปบรรจบกับถนนร่วมจิตต์ ณ สามแยกชายทะเลชะอำปัจจุบัน

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปีพุทธศักราช 2479 รัฐสภาพิจารณาเห็นว่าการดำเนินงานของสภาฯ แห่งนี้คล้ายกับเทศบาล จึงมีมติให้โอนกิจการและทรัพย์สินทั้งหมดของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกให้แก่เทศบาล โดยตราเป็นพระราชบัญญัติยกเลิกและโอนกิจการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกให้แก่เทศบาล และมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ในปีพุทธศักราช 2480 เพื่อรองรับสภาฯที่ได้ยกเลิกไป

เทศบาลตำบลชะอำยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 การแบ่งเขตการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองชะอำแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต ดังนี้ เขตการเลือกตั้งที่ 1 ประกอบด้วยชุมชนบ้านใหญ่ชะอำ ชุมชนหัวบ้านชะอำ ชุมชนบ้านพลี ตลาดชะอำ และชุมชนสหคามบางส่วน เขตการเลือกตั้งที่ 2 ประกอบด้วยชุมชนบ้านหนองตาพุด ชุมชนคลองเทียน ชุมชนบ้านปากคลอง บ้านพักโรงปูน ชุมชนบ่อแหม่ด้านเหนือ และชุมชนบ่อแหม่ด้านใต้ เขตการเลือกตั้งที่ 3 ประกอบด้วย บ้านบางไทรย้อย ชุมชนบ้านห้วยทรายเหนือ และชุมชนบ้านห้วยทรายใต้ ชุมชนบ้านสามพระยา และชุมชนห้วยจิก การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองชะอำให้ถือเอาเขตเทศบาลเมืองชะอำทั้งหมดเป็น 1 เขตเลือกตั้ง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 31,354 คน

### อาณาเขตพื้นที่

ทิศเหนือ ติดเขตตำบลเขาใหญ่ ตำบลบางเก่า อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

ทิศใต้ ติดเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ทิศตะวันออก ติดชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตลอดแนวเขตเทศบาล

ทิศตะวันตก ติดทางรถไฟสายใต้ เป็นแนวตั้งฉากกับทางรถไฟเป็นระยะทาง 3 กิโลเมตร

โดยขนานกับทางรถไฟสายใต้ตลอดแนวเขต

### ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองชะอำ มีดังนี้

1. ชุมชนบางไทรช้อย
2. ชุมชนเนินสุรา
3. ชุมชนบ่อพุทรา
4. ชุมชนบ่อแถมด้านเหนือ
5. ชุมชนบ่อแถมด้านใต้
6. ชุมชนบ้านคลองเทียน
7. ชุมชนบ้านหนองตาพุด
8. ชุมชนบ้านพลี
9. ชุมชนบ้านหนองแจง
10. ชุมชนบ้านใหญ่ชะอำ
11. ชุมชนหัวบ้านชะอำ
12. ชุมชนบ้านห้วยจิก
13. ชุมชนชัยมงคล
14. ชุมชนสามพระยาสันติสุข
15. ชุมชนบ้านห้วยทรายใต้
16. ชุมชนบ้านห้วยทรายเหนือ
17. ชุมชนทุ่งตะกาดพลี
18. ชุมชนบ้านปากคลอง
19. ชุมชนสหคาม
20. ชุมชนสะพานหิน
21. ชุมชนเจ้าพ่อเขาใหญ่
22. ชุมชนรวมใจพัฒนา
23. ชุมชนค่ายนเรศวร

24. ชุมชนค่ายพระรามหก
25. ชุมชนบ้านหนองคาง
26. ชุมชนตลาดชะอำ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดการขยะของเทศบาลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ผู้เขียนได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอย จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ หลายปัจจัย ดังนั้นเพื่อให้ทราบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบริการด้านการจัดการขยะมูลฝอยมีประสิทธิผลในการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด โดยสามารถสรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความเหมาะสมของนโยบาย เป็นปัจจัยเกี่ยวกับแนวทางนโยบายของการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลที่เหมาะสม ดังงานวิจัยของ สุรชัย ปายปาน (2544) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดการมูลฝอยติดเชื้อในโรงพยาบาลชุมชน กรณีศึกษาโรงพยาบาลโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร พบว่า ระบบการจัดการมูลฝอยติดเชื้อในโรงพยาบาล ด้านการคัดแยกและด้านการรวบรวมอยู่ในเกณฑ์เหมาะสม ส่วนด้านขนย้าย ด้านที่พักรวมมูลฝอยรวม และด้านการกำจัดยังไม่เหมาะสม และงานวิจัยของ มาริส สุรินทร์ (2551 : 38-39) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการในเขตเทศบาลตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เทศบาลได้เริ่มนำแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยใหม่ ๆ เข้ามาจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ เริ่มมีการจัดอบรมให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องการคัดแยกขยะที่ใช้ได้กับใช้ไม่ได้ พร้อมทั้งมีการส่งเสริมให้ประชาชนภายในหมู่บ้านเก็บขยะรีไซเคิลไว้จำหน่ายเป็นรายได้ของประชาชนเอง มีการนำถังขยะแบบถังเดียวไว้บริการประชาชน โดยจะนำไปกำจัดที่อำเภอฮอดโดยวิธีการฝังกลบ ดังงานวิจัยของ ต่อพงษ์ โฆสิตโต (2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบจากปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า สถานการณ์โดยทั่วไปทั้งผู้ประกอบการและชนชั้นกลางมีความเดือนร้อนจากการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย โดยมีบริเวณกระจายไปตามจุดสำคัญต่าง ๆ หลายแห่ง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ ตลอดจนการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจของชุมชนผู้ประกอบการและชนชั้นกลางให้ความรุนแรงของปัญหานี้อยู่ในระดับปานกลาง ผลกระทบของปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย ประกอบด้วย ผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบทางตรงคือ ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ผลกระทบทางอ้อม คือ ผลกระทบต่อภาพพจน์ที่สื่อของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจการท่องเที่ยวของนครเชียงใหม่และประเทศ สาเหตุของปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย ได้แก่ ภาครัฐขาดความรู้ความเข้มงวด

ในเรื่องกฎระเบียบ และความเข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ใส่ใจต่อปัญหา และไม่เห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมผู้ที่มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหายยะมูลฝอย ได้แก่ ประชาชน รองลงมา คือ เทศบาล แนวทางในการจัดการปัญหายยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ คือ การรณรงค์ให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกแก่ประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหายยะตั้งแต่การคัดแยกในครัวเรือน การดูแลภาชนะที่จัดทิ้ง รวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแล และให้ข้อมูลกับภาครัฐ และการกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังงานวิจัยของประเสริฐ เหมาวุฒม์ (2548) ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินโครงการกำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจร : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเวียงฝาง อำเภอฝางจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งการวิจัยพบว่าการดำเนินงานโครงการที่ผ่านมาประสบความสำเร็จพอสมควรสอดคล้องกับผลการศึกษานี้ทั้งในด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยป้อน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ สามารถแก้ไขปัญหามลภาวะและลดปัญหาหมอกควันที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โครงการในระยะเริ่มต้นปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจของหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนในพื้นที่ ด้านความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และประชาชนในเขตเทศบาลและในเขตที่ตั้งโครงการ พบว่าส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมกับการดำเนินโครงการ มีความต้องการและสนใจที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารของโครงการในทุกด้าน สรุปได้ว่า การจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจรที่เทศบาลตำบลเวียงฝางดำเนินการอยู่นี้เหมาะสมแล้วกับแก้ไขปัญหามลภาวะของพื้นที่

ความพอเพียงของงบประมาณ เป็นปัจจัยในการบริหารจัดการที่สำคัญเพราะการจัดการขยะมูลฝอยต้องมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการจัดการขยะในเขตเทศบาลเมืองชะอำ รวมทั้งการใช้งบประมาณในการอบรมให้ความรู้ประชาชนให้เข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกต้องและเหมาะสม ดังงานวิจัยของ ไตรภพ ชัยศิลป์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนเขตชานเมือง : กรณีศึกษา ชุมชนแม่เตาไห ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัญหามลภาวะของชุมชนที่สำคัญประกอบด้วย ปัญหาฝุ่น ควัน ขยะมูลฝอย น้ำเสียจากครัวเรือน โดยแหล่งที่มาของปัญหามลภาวะมาจากแหล่งที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ความรู้ความเข้าใจของประชาชนมีมากแต่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ เป็นต้นว่าปัญหายยะมูลฝอยจากครัวเรือนขาดการคัดแยกและการกำจัดที่ถูกต้องและยังคงมีการเผาขยะอยู่เป็นส่วนใหญ่ ส่วนความรู้ความเข้าใจเรื่องมลภาวะของชุมชนเป็นเรื่องที่รับทราบจากชุมชนข้างเคียงที่เคยมีการต่อต้านการทิ้งขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม พบว่า มีอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะขาดผู้นำและอุดมการณ์ของชุมชนในการชักจูงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ประชากรในชุมชนส่วนใหญ่ยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ซึ่งชุมชนจำเป็นต้องสร้างจิตสำนึกให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อ

สภาพแวดล้อมในส่วนรวมมากกว่าส่วนตนต่อไป และดั่งงานวิจัยของ มิศรา สามารถ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องแนวทางความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการแยกประเภทมูลฝอยก่อนนำทิ้ง ผลการศึกษาพบว่า ข้อมูลการปฏิบัติและข้อคิดเห็นของกลุ่มเจ้าหน้าที่และสำนักงานเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศพบว่า ปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ มีหลายปัญหาด้วยกัน เช่น ปัญหาการขาดแคลน บุคลากรงบประมาณ และอุปกรณ์เครื่องใช้ ปัญหาระบบการจัดการไม่สามารถรองรับปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นได้และปัญหาประชาชนไม่ให้ความร่วมมือข้อมูลจากการสังเกตการณ์จากพื้นที่เป้าหมาย 8 จังหวัดหัวเมืองหลัก คือ ราชบุรี นครศรีธรรมราช ขอนแก่น นครราชสีมา เชียงใหม่ พิษณุโลก ภูเก็ต และกระบี่ ผลการวิจัยพบว่า ทุกเทศบาลล้วนมีปัญหาพร้อมกัน 2 ประการคือ งบประมาณในการจัดเก็บ และการกำจัดมูลฝอยของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ และปัญหาประชาชนไม่ให้ความสำคัญและความร่วมมือกับการแยกประเภทมูลฝอยที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

คุณภาพของบุคลากร เป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยของ เทศบาล เนื่องจากถ้าบุคลากรที่จัดเก็บขยะไม่มีคุณภาพอาจส่งผลทำให้การจัดการขยะมูลฝอยของ เทศบาลไม่มีประสิทธิภาพได้ ดั่งงานวิจัยของ ไพริน เกียรติสุนทรานันท์ (2548 : 62) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อของโรงพยาบาลเชิงราชประชานุเคราะห์ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และพฤติกรรมเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ อยู่ในเกณฑ์ดี ประเภทของมูลฝอยติดเชื้อที่เกิดขึ้นจริงแตกต่างกันออกไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทผู้ป่วย โรค แต่มูลฝอยติดเชื้อที่เกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงานมีปริมาณมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณผู้ป่วยมีจำนวน มากขึ้น โดยเฉพาะแล้วแต่ละหน่วยงานมีปริมาณมูลฝอยติดเชื้อประมาณ 10-15 กิโลกรัมต่อวัน ส่วนปัญหาและอุปสรรคที่พบในการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ คือ บุคลากรในโรงพยาบาลบางส่วนยังขาด ความตระหนักในการคัดแยกมูลฝอยทั่วไปกับมูลฝอยติดเชื้อ มีการทิ้งมูลฝอยติดเชื้อผิดที่ ซึ่งอาจเกิด ปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อโรค และอาจเป็นอันตรายกับผู้ที่ทำ หน้าที่ในการรวบรวมมูลฝอยได้

อุปกรณ์และเทคโนโลยี เป็นสิ่งที่อำนวยความสะดวกต่อการจัดการขยะมูลฝอยของ เทศบาลให้มีประสิทธิผลมากขึ้น ดั่งงานวิจัยของ ไพริน เกียรติสุนทรานันท์ (2548 : 63-64) ได้ศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพในการกำจัดขยะมูลฝอยติดเชื้อของโรงพยาบาลเชิงราชประชานุเคราะห์ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ส่วนระบบเตาเผามูลฝอยติดเชื้อของโรงพยาบาลเชิงราชประชานุเคราะห์ เป็นเตาเผาขนาดเล็กสามารถเผาขยะได้ประมาณ 100-150 กิโลกรัม/ชั่วโมง ส่วนใหญ่ จะมีการเผามูลฝอยติดเชื้อวันละ 150-250 กิโลกรัม ซึ่งสามารถเผามูลฝอยติดเชื้อที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดการตกค้างของขยะ ประสิทธิภาพการจัดการมูลฝอยติดเชื้อของ โรงพยาบาลเชิงราชประชานุเคราะห์ อยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งประเมินจากแบบประเมินประสิทธิภาพ ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ และใช้แบบประเมินเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ และดั่งงานวิจัย

ของ อุไรวรรณ คำไทย (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ได้แก่ การเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยอาจจะเก็บเพื่อการเก็บขนหรือเพื่อการกำจัดนั้น ควรจะได้รับการจัดระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมกับลักษณะของมูลฝอย เพราะงานเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยนี้เป็นงานที่กระทำโดยประชาชนก่อนที่จะส่งให้บริการของรัฐมาเก็บขนและนำไปกำจัดในขั้นตอนต่อไป ซึ่งถ้าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเข้าใจถึงวิธีการกำจัดที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ ประชาชนก็จะสามารถให้ความร่วมมือกับรัฐได้ถูกต้อง เป็นการลดภาระของรัฐในการเก็บขนและการกำจัดขยะ ผลการศึกษาพบว่า งานเก็บขนมูลฝอยเป็นงานที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันกับงานกวาดและเป็นส่วนที่มีความสำคัญอันหนึ่งของกระบวนการรักษาความสะอาดและการบริหารงานรักษาความสะอาด โดยเฉพาะการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของเทศบาล อันเป็นสิ่งใกล้ชิดกับประชาชน เพราะคนเราเมื่อมีการบริโภคย่อมจำเป็นจะต้องมีการทิ้งเศษสิ่งของ ไม่ว่าจะเป็นเศษอาหารหรือเศษมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลที่มนุษย์ขับถ่ายออกมา สิ่งเหล่านี้จะต้องมีการเก็บและขนหรือนำไปทิ้งทะเล หรือทำลายโดยการเผา ซึ่งย่อมขึ้นกับวิธีการที่เทศบาลในท้องถิ่นนั้นจะเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นการก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

การร่วมมือของประชาชน เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล ซึ่งถ้าประชาชนในเขตเทศบาลให้ความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอย จะส่งผลทำให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิผลมากขึ้น นงนุช ใจโต (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดการมูลฝอยของตำบลคอนแก้ว ผลการศึกษาพบว่ามีการจัดการด้วยตนเอง โดยดำเนินการในเรื่องของการคัดแยก การจัดเก็บ การรวบรวม การจำหน่ายมูลฝอย การบริหารรายได้จากการจำหน่ายมูลฝอย การกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของชุมชนเอง รวมถึงการร่วมกันเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับมูลฝอย และงานวิจัยของ ณรงค์ ศรีสุวรรณภรณ์ (2551 : 112-114) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะ โชนใต้ของจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลปรากฏว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอยู่ในระดับ การแสดงความคิดเห็น การร่วมเวทีอภิปรายและร่วมทำประชาพิจารณ์ ประชาชนกลุ่มที่ 1 เห็นด้วยต่อการจัดตั้งโครงการ แต่ทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ คิดเป็นร้อยละ 36.8 และส่วนใหญ่ยังคงไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยในเขตโชนใต้ รวมไปถึงเทคโนโลยีในการกำจัด และการบริหารจัดการของผู้รับผิดชอบโครงการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความตระหนักถึงผลกระทบต่อทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่จะตามมาในชุมชน แต่ถ้าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมากกว่านี้ในเรื่องของเทคโนโลยี ก็จะเกิดประโยชน์ขึ้นกับชุมชน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการฯ ทุกขั้นตอนเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน รวมถึงถ้าความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่เห็นด้วยก็จะยินดี และ

ยอมรับให้เกิดโครงการฯ นี้ขึ้น โดยประชาชนกลุ่มที่ 2 ส่วนใหญ่คิดว่าโครงการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย โชนใต้มีความสำคัญมาก คิดเป็นร้อยละ 48.4 แต่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการฯ และมีความยินดีถ้าจะให้มีการจัดตั้งโครงการนี้ขึ้น เพราะคิดว่าการจัดการเรื่องขยะมูลฝอยเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และน่าจะมีประโยชน์แก่ชุมชนส่วนรวมอีกด้วย ส่วนความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของเทศบาล พบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ดี และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมต่อโครงการมีความพยามที่จะผลักดันให้โครงการประสบความสำเร็จ จุดแข็งของแนวทาง นโยบาย และมาตรการของเทศบาล นครเชียงใหม่ในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยในเขตโชนใต้ของจังหวัดเชียงใหม่ คือ มีนโยบายสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และมีงบประมาณสูงในการจัดการขยะมูลฝอย ดังงานวิจัยของ ธนาพร ประสิทธิ์นราพันธุ์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดการขยะชุมชน : กรณีบ้านดงม่อนกระทิง เทศบาลนครลำปาง ผลการศึกษา พบว่า การจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงมีรูปแบบดำเนินการจัดการด้วยตนเอง โดยดำเนินการจัดเก็บขยะ การจัดหาแรงงานเพื่อปฏิบัติงาน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขยะ การบริหารกองทุนขยะ และการแก้ไขปัญหาต่างๆรวมถึงการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนเอง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมมากในการจัดการขยะมูลฝอย โดยในกระบวนการดำเนินงานของชุมชนนั้น ปัจจัยการรับรู้ข่าวสาร ผู้นำ การมีส่วนร่วมของชุมชน การสนับสนุนของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และเทศบาลนครลำปาง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน โดยเป็นการหนุนเสริมการดำเนินงานของชุมชนให้มีศักยภาพในการจัดการขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น

แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เป็นแรงจูงใจของพนักงานที่มีหน้าที่จัดเก็บขยะมูลฝอยและประชาชนในเขตเทศบาลที่มีการร่วมมือร่วมใจในการจัดการขยะภายในครัวเรือน เพื่อให้ชุมชนมีสภาพแวดล้อมที่ดี งานวิจัยของ มาริสา สุรินทร์ (2551 : 38-39) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการในเขตเทศบาลตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปพัฒนาเป็นแนวทางสู่แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการขยะมูลฝอยแบบยั่งยืน สามารถสรุปเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้ดังนี้ ควรเริ่มจากการให้ประชาชนมีความรู้เรื่องประโยชน์และโทษของขยะมูลฝอย ให้ความรู้ประชาชนถึงการจัดเก็บขยะให้ถูกวิธี การนำขยะมูลฝอยประเภทต่าง ๆ กลับมาใช้ใหม่ เทศบาลควรจัดเตรียมถังขยะไว้บริการประชาชนระบบ3 ถัง คือ มีถังขยะเปียก ถังขยะแห้ง และถังขยะมีพิษ มีการจูงใจให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมมือกันในการรักษาความสะอาด เช่น มีการประกวดหมู่บ้านนำอยู่ โดยมีการประกาศการจัดลำดับและมอบรางวัลประจำเดือนทุกเดือน และงานวิจัยของฉัตรดี คงตัน (2546) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน ในเขตมินบุรี กรุงเทพมหานคร พบว่าปัจจัยด้านการจัดการขยะมูลฝอย การรับรู้ข่าวสาร

เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย และการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยรวมอยู่ในระดับมาก และพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนปัจจัยส่วนบุคคล ที่มีผลต่อพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวม ได้แก่ ระดับการศึกษาโดยพบว่า ประชาชน ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวมมากกว่ากลุ่มตัวอย่าง ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ที่มีผลต่อพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยด้านการลดการเกิดขยะคือ ระดับการศึกษาและจำนวนสมาชิก ในครัวเรือน ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมกาจัดการขยะมูลฝอยด้านการคัดแยกประเภทขยะคือ ระดับการศึกษา รายได้ในครัวเรือนต่อเดือน และการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย ส่วนด้านการนำกลับมาใช้ใหม่ พบว่า ไม่มีปัจจัยส่วนบุคคลปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการจัดการ ขยะมูลฝอยด้านการนำกลับมาใช้ใหม่

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สรุปได้ว่า การจัดการ ขยะมูลฝอย โดยอาศัยแนวทางการปฏิบัติตามทฤษฎีในการกำจัดขยะเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย ที่เกิดขึ้นที่เป็นปัญหาสำคัญต่อสภาพสิ่งแวดล้อมของบ้านเมืองในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแนวทางการจัดการขยะจะสามารถกระทำได้อย่างจริงจังและทั่วถึงต้องได้รับความร่วมมือ จากภาคประชาชน และมีการดำเนินการปลูกสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักต่อปัญหามูลฝอยและ สิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีและถูกต้องในการจัดการมูลฝอย ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดประ โยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและปัญหา สิ่งแวดล้อมต่อไป

### สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ผู้เขียนศึกษาแนวคิดทฤษฎีเรื่องแนวคิดในพัฒนาชุมชน มากำหนดกรอบแนวคิด ในการวิจัย และกำหนดตัวแปรต้น คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ต่อเดือน และปัจจัยด้านการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความเหมาะสมของนโยบาย ความพอเพียงของ งบประมาณ คุณภาพของบุคลากร อุปกรณ์และเทคโนโลยี การร่วมมือของประชาชน และแรงจูงใจ ในการปฏิบัติงาน โดยวัดผลของตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอย ของเทศบาล เมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ได้แก่ ผลการจัดการขยะของเทศบาลเมืองชะอำ และความพึงพอใจ ของประชาชนต่อผลการจัดการขยะของเทศบาลเมืองชะอำ ซึ่งนำแนวคิดต่างๆ มาอธิบายในการกำหนด ตัวแปรต้น และผลที่เกิดมาเป็นตัวแปรตามได้ดังนี้

## ตัวแปรต้น

### 1. ปัจจัยส่วนบุคคล

1.1 เพศ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงตามแตกต่างของบุคคล ซึ่งความแตกต่างระหว่างบุคคลย่อมมีผลความคิดเห็นต่อประสิทธิผลในการจัดการขยะของเทศบาลเมืองชะอำแตกต่างกัน ผู้เขียนจึงนำเพศมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

1.2 อายุ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงความแตกต่างของอายุบุคคลด้านประสบการณ์ และวัยที่ต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิผลในการจัดการขยะของเทศบาลเมืองชะอำแตกต่างกัน ผู้เขียนจึงนำอายุมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

1.3 ระดับการศึกษา เป็นปัจจัยที่แสดงถึงประสบการณ์ในการเรียนรู้และการศึกษาที่ต่างกัน ซึ่งอาจส่งผลทำให้ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการรับรู้และความพึงพอใจของประสิทธิผลการจัดการขยะของเทศบาลเมืองชะอำที่ต่างกัน ผู้เขียนจึงนำระดับศึกษามากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

1.4 อาชีพ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงประสบการณ์ในการประกอบอาชีพที่ต่างกัน อาจมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างกัน ส่งผลทำให้ประชาชนที่ใช้บริการมีความคิดเห็นต่อการให้บริการในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำที่ต่างกัน ผู้เขียนจึงนำอาชีพมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

1.5 รายได้ต่อเดือน เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของบุคคลที่ต่างกัน อาจส่งผลทำให้ประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนแตกต่างกันอาจมีความคิดเห็นต่อประสิทธิผลในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำที่ต่างกัน ผู้เขียนจึงนำรายได้ต่อเดือนมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

### 2. ปัจจัยด้านการปฏิบัติงาน

2.1 ความเหมาะสมของนโยบาย เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารงานของผู้บริหารของเทศบาลเมืองชะอำ ซึ่งผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอลำสนธิ จังหวัดเพชรบุรี ให้อย่างเหมาะสมและชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรมีความเหมาะสมและถูกต้องตามนโยบายของเทศบาล และส่งผลทำให้การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลมีประสิทธิผลมากขึ้น

2.2 ความพอเพียงของงบประมาณ เป็นปัจจัยที่สำคัญ โดยผู้บริหารของเทศบาลจะต้องมีการตั้งงบประมาณในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอลำสนธิ จังหวัดเพชรบุรี ให้อย่างเพียงพอและเหมาะสม เพื่อส่งผลให้การปฏิบัติงานในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลมีความคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิผลมากขึ้น

2.3 คุณภาพของบุคลากร เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยมีคุณภาพ โดยบุคลากรที่ปฏิบัติงานต้องมีความรับผิดชอบต่องานและมีความจริงใจในการปฏิบัติงาน รวมทั้งต้องปฏิบัติงานตามนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงาน และส่งผลทำให้บุคลากรมีคุณภาพในการปฏิบัติงานการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล และส่งผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเพิ่มมากขึ้น

2.4 อุปกรณ์และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยหนึ่ง que ผู้บริหารต้องเห็นความสำคัญในการนำอุปกรณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี รวมทั้งเทศบาลต้องมีการเตรียมอุปกรณ์ในการจัดการขยะมูลฝอยไว้ให้ประชาชนให้เพียงพอและครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.5 การร่วมมือของประชาชน มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล ซึ่งถ้าประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการกำจัดขยะหรือทิ้งขยะมูลฝอยลงในถังขยะที่ทางเทศบาลให้เตรียมไว้ให้ การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนั้นก็ไม่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่เทศบาลกำหนดไว้ แต่ถ้าประชาชนให้ความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอยตามนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ก็จะส่งผลทำให้การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.6 แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญในการสร้างขวัญกำลังใจ และสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เพื่อส่งผลในการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในการศึกษาครั้งนี้การวัดผลของตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ได้แก่ สภาพแวดล้อมที่ดีของเทศบาลเมืองชะอำ และผลการกำจัดขยะของเทศบาลเมืองชะอำสรุปได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมที่ดีของเทศบาลเมืองชะอำ คือ ประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ส่งผลทำให้พื้นที่ที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองชะอำ มีความสะอาด สวยงาม น่าอยู่ น่าท่องเที่ยว ไม่มีมลพิษ ซึ่งส่งผลต่อสภาพแวดล้อมของเมืองชะอำ และทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่ดีไร้มลพิษต่าง ๆ จากงานวิจัยของ ไตรภพ ชัยศิลป์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนเขตชานเมือง : กรณีศึกษา ชุมชนแม่เตาไห ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัญหามลภาวะของชุมชนที่สำคัญประกอบด้วย ปัญหาฝุ่น คิว้น ขยะมูลฝอย น้ำเสียจากครัวเรือน โดยแหล่งที่มาของปัญหา

มลภาวะมาจากแหล่งที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ความรู้ความเข้าใจของประชาชนมีมาก แต่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ เป็นต้นว่าปัญหาขยะมูลฝอยจากครัวเรือนขาดการคัดแยกและการกำจัดที่ถูกต้องวิธีและยังคงมีการเผาขยะอยู่

2. ผลการกำจัดขยะของเทศบาลเมืองชะอำ คือ การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ ถ้าเทศบาลเมืองชะอำมีการจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพก็จะส่งผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล ในด้านการเตรียมอุปกรณ์ในการจัดการขยะให้ประชาชนอย่างทั่วถึงครอบคลุม และเพียงพอทุกพื้นที่ การใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยมีความคล่องตัว รวดเร็ว ในการให้บริการจัดการขยะมูลฝอยกับประชาชนทั่วถึงมากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ ชนาพร ประสิทธิ์นราพันธุ์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดการขยะชุมชน : กรณีบ้านดงม่อนกระทิง เทศบาลนครลำปาง ผลการศึกษาพบว่าการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนบ้านดงม่อนกระทิงมีรูปแบบดำเนินการจัดการด้วยตนเองโดยดำเนินการจัดเก็บขยะ การจัดหาแรงงานเพื่อปฏิบัติงาน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขยะ การบริหารกองทุนขยะ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนเอง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมมากในการจัดการขยะมูลฝอย โดยในกระบวนการดำเนินงานของชุมชนนั้น ปัจจัยการรับรู้ข่าวสาร ผู้นำ การมีส่วนร่วมของชุมชน การสนับสนุนของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และเทศบาลนครลำปาง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชน โดยเป็นการหนุนเสริมการดำเนินงานของชุมชนให้มีศักยภาพในการจัดการขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่า การจัดการขยะมูลฝอย โดยอาศัยแนวทางการปฏิบัติตามทฤษฎีในการกำจัดขยะเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย ที่เกิดขึ้นที่เป็นปัญหาสำคัญต่อสภาพสิ่งแวดล้อมของบ้านเมืองในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแนวทางการจัดการขยะจะสามารถกระทำได้อย่างจริงจังและทั่วถึงต้องได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชน และมีการดำเนินการปลูกสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักต่อปัญหามูลฝอยและสิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีและถูกต้องในการจัดการมูลฝอย ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยและปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ผู้เขียนสามารถนำไปปรับใช้ในศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรีได้