



บทที่ 1

บทนำ

ในบทที่ 1 นี้ ผู้วิจัยจะขอล่าวถึงเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ สภาพปัญหา เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีการวิจัย และประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

1. สภาพปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่า การบริหารราชการของไทยแบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทุกส่วนที่กล่าวมาแล้วนั้นล้วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ภาระหน้าที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่นำนโยบายของรัฐบาลมาวางแผน อำนวยการ ควบคุม และประสานโดยให้หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ เป็นผู้ดำเนินการนำไปปฏิบัติให้ถึงมือประชาชน และหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่นำความเจริญมาสู่ชุมชน

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตย และมีหลักการที่พยายามจะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เนื่องจากจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีความใกล้ชิดและผูกพันกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึง เป็นเสมือนเวทีที่ประชาชนได้มีโอกาสร่วมดำเนินการต่าง ๆ เพื่อฝึกฝนตนเองในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงในรูปของการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งตัวแทนของประชาชน เพื่อที่ประชาชนสามารถจะแสดงเจตจำนงที่ต้องการผ่านทางตัวแทนเหล่านี้ และเพื่อที่จะให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของคนได้

ความสำคัญของการบริหารราชการท้องถิ่นจึงอยู่ที่การสร้างพื้นฐานความเข้าใจให้แก่
 ประชาชนในเรื่องประชาธิปไตย และสามารถพัฒนาไปสู่การเมืองระดับชาติได้ในที่สุด
 กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งตาม
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บัญญัติ
 ำที่กรุงเทพมหานครมีฐานะ เป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง
 กล่าวคือ เจตนารมณ์ของการบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อให้การบริหารของกรุงเทพมหานคร
 เป็นการบริหารราชการในลักษณะที่ทำให้ประชาชนมีส่วนในการบริหาร โดยเลือกตั้งคณะ
 บุคคลขึ้นทำหน้าที่แทนทั้งด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติ เพื่อกระทำกิจกรรมในเขตท้องถิ่น
 นครหลวงอันเป็นประโยชน์ของประชาชนนครหลวงเอง โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง
 และมีการกระทำกิจกรรมที่เป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งการกระทำกิจกรรมอันจัด
 เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ
 มหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความ
 สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การจัดทำมีและ
 บำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง การ
 จัดทำมีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 การควบคุมอาคาร การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดทำ
 มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การ
 สาธารณูปโภค การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดทำ
 มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดทำมีและควบคุม
 การฆ่าสัตว์ การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยใน
 โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การสังคม
 สงเคราะห์ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ของ
 กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเห็นได้ว่า ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการ
 กระทำกิจกรรมเกี่ยวกับการให้บริการดังกล่าวมีมากมาย ประกอบกับกรุงเทพมหานคร
 ดำรงฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นเมืองเอก
 (primate city) แต่เพียงเมืองเดียว และเป็นเอกานทุก ๆ ด้าน ลักษณะของความ
 เป็นเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงทำให้กรุงเทพมหานครเป็นแหล่งที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้ามา

อยู่เป็นจำนวนมาก¹ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นผลให้ประชาชนประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหา
ด้านความแออัด ปัญหาด้านการรักษาความสะอาด ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เป็นระเบียบและ
ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการจราจรติดขัดทำให้สิ้นเปลืองพลังงานและเกิดความสูญเสีย
ทางด้านเศรษฐกิจ ปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาน้ำท่วมเพราะการระบายน้ำไม่
ทัน เป็นต้น ซึ่งจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ปัญหาด้านการรักษาความสะอาดเป็น
ปัญหาหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งกรุงเทพมหานครเองก็ตระหนัก
ว่า ปัญหาด้านการรักษาความสะอาดนี้เป็นปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาเร่งด่วนที่กระทบ
ต่อประชาชนโดยตรงและต้องได้รับการแก้ไขโดยฉับพลันด้วย

จากแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่สอง พ.ศ. 2525-2529 ได้จำแนก
สภาพปัญหาด้านการรักษาความสะอาดที่กรุงเทพมหานครประสบอยู่ออกเป็น 5 ปัญหา²
คือ

1. ปัญหาการจัดเก็บขยะมูลฝอย ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่อาจให้
บริการเก็บขนขยะได้ทั่วถึงทุกท้องที่ โดยเฉพาะในชุมชนแออัด ในตรอก ซอย แคน ฯ
ที่รถขยะไม่สามารถเข้าออกได้ รวมทั้งอาคารบ้านเรือนที่อยู่ริมแม่น้ำลำคลอง ประชาชน
จึงทิ้งขยะไว้ตามที่ว่างและในแม่น้ำลำคลอง ทำให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่
กรุงเทพมหานครต้องแก้ไขต่อไป จึงจำเป็นต้องที่กรุงเทพมหานครจะต้องขยายการบริการ
ออกไปให้ทั่วถึงและเป็นประจำทุกวัน

2. ปัญหาความสกปรกบนถนน ตรอก ซอย และสถานที่สาธารณะต่าง ๆ ซึ่ง
แม้ว่าในปัจจุบันกรุงเทพมหานครจะจัดให้มีการกวาดล้างและทำความสะอาดถนน

¹ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, กรุงเทพมหานคร 2527
(กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็มไอซี ครีเอชั่น จำกัด, 2527), หน้า 69.

² สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับ
ที่สอง พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร : เอราวิณการพิมพ์, 2526),
หน้า 158.

ตรอก ซอย ทางเท้า และสาธารณสถานต่าง ๆ เป็นประจำ ทั้งด้วยเครื่องจักรกล และด้วยแรงงานคน แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีอัตรากำลังและวัสดุอุปกรณ์ที่จำกัด จึงไม่อาจปฏิบัติงานได้ทั่วถึงทุกตรอก ซอย จึงทำการปฏิบัติเฉพาะถนน ตรอก ซอย ใหญ่ ๆ ที่มีประชาชนใช้สอยมากเท่านั้น เป็นผลให้กรุงเทพมหานครมีความสกปรก และความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่ทั่วไป

3. ปัญหาการทาลายขยะ โดยที่กรุงเทพมหานครมีโรงงานกำจัดมูลฝอย 4 โรงงาน (อ่อนนุช 1 อ่อนนุช 2 งามอินทรา และหนองแขม) และมีขีดความสามารถกำจัดขยะได้ประมาณ 1,120 ตันต่อวัน ในขณะที่เขตต่าง ๆ 24 เขต และสำนักรักษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร สามารถจัดเก็บขยะมูลฝอยได้กว่า 2,000 ตันต่อวัน จึงทำให้มีการกองขยะส่วนที่เหลือไว้อยู่กลางแจ้ง อันเป็นการกระทำที่ไม่ถูกสุขอนามัย และสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนบริเวณข้างเคียง

4. ปัญหาการขนถ่ายปฏิกูล การขนถ่ายปฏิกูลเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องให้บริการ เพื่อมิให้ประชาชนเดือดร้อนและเกิดปัญหาด้านสุขอนามัยอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาวะน้ำเสีย และสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ แต่ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและฉับไว จึงทำให้มีเอกชนลักลอบดำเนินการขนถ่ายปฏิกูลอยู่เสมอ และสร้างปัญหาให้กรุงเทพมหานครต้องติดตามแก้ไข

5. ปัญหาการทาลายปฏิกูล ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีวิธีการทาลายปฏิกูล 2 วิธี คือ วิธีธรรมชาติ ได้แก่ การนำปฏิกูลเทลงกลางแจ้ง ซึ่งวิธีนี้ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม และวิธีกำจัดโดยโรงงานกำจัดปฏิกูล ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีโรงงานกำจัดปฏิกูลแห่งเดียวตั้งอยู่ในซอยอ่อนนุช จึงทำให้ไม่สามารถกำจัดปฏิกูลได้หมด

สำหรับในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่สาม พ.ศ. 2530 - 2534 ได้จำแนกสภาพปัญหาด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครไว้ 3 ปัญหา คือ

³ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่สาม พ.ศ. 2530 - 2534 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเทคนิค 19, 2530), หน้า 64.

1. ปัญหาด้านการเก็บขนมูลฝอย ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ทำการเก็บขนมูลฝอยโดยไม่ได้แยกวิธีการเก็บและการขนออกจากกันโดยเด็ดขาด รถเก็บขนมูลฝอยเมื่อเก็บมูลฝอยเต็มคันรถแล้ว ก็จะขนจากจุดที่เก็บไปยังสถานที่กำจัดซึ่งสำนักรักษาความสะอาดได้กำหนดไว้ การเก็บขนนี้ก็ปรากฏว่าในตรอก ซอย ถนนแคบ ชุมชนแออัดบางแห่งและบ้านเรือนที่ตั้งอยู่บริเวณแม่น้ำลำคลอง การให้บริการด้านการเก็บขนมูลฝอยยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึง ประชาชนจึงนำมูลฝอยไปกองทิ้งในที่ว่างหรือลงแม่น้ำลำคลอง ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอีกทั้งยังมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงามของบ้านเมือง ส่วนวิธีการเก็บขนมูลฝอยนั้นเนื่องจากสถานที่กำจัดแต่ละแห่งตั้งอยู่ไกลจากเขตชั้นใน และการขนมูลฝอยไปกำจัดได้ใช้วิธีขนจากจุดเก็บไปยังสถานที่กำจัดโดยตรง ดังนั้นเมื่อมีปัญหาทางด้านการจราจรติดขัดจึงทำให้สูญเสียเวลาในการเดินทางไปมากไม่สามารถเก็บขนมูลฝอยได้มากเพียงพอ และเกิดปัญหามูลฝอยเหลือตกค้าง

2. ปัญหาด้านการกำจัดมูลฝอย โดยกล่าวว่าโรงงานกำจัดมูลฝอย 4 โรงงานนั้นมีความชำรุดทรุดโทรมมาก ประกอบกับลักษณะและองค์ประกอบของมูลฝอยได้เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้โรงงานไม่สามารถดำเนินการได้เต็มตามขีดความสามารถที่ก่อสร้างไว้

3. ปัญหาด้านการขนถ่ายและกำจัดสิ่งปฏิกูล คือ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วทันกับความต้องการของประชาชน จึงทำให้มีรถของเอกชนมารับจ้างทำการขนถ่ายสิ่งปฏิกูลโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเรียกเก็บค่าบริการสูง ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน

จากสภาพปัญหาทางด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการบริหารงานในการจัดหาบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครเองก็ตระหนักถึงปัญหานี้และพยายามที่จะแก้ไขโดยการปรับปรุงการให้บริการให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองสะอาดให้ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการประเมินผลการทำงานของบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครว่าประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการให้บริการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะ

ด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สามารถชี้ผลการวิจัยนี้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการให้บริการของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการให้มากที่สุด อันจะส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร

3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานครในเขตที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยจะศึกษาเฉพาะบริการ ดังต่อไปนี้

1. บริการเก็บขนขยะมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือน
2. บริการกวาดถนน ตรอก ซอย โดยแรงงานคน
3. บริการตั้งถังรองรับขยะมูลฝอย

โดยทำการศึกษาวิจัยจากประชาชนที่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 14 เดือนพฤศจิกายน 2528 และใช้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือนของกรุงเทพมหานคร

4. วิธีการวิจัย

1. ศึกษาจากเอกสาร (documentary research) ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเอกสารในเรื่องเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะด้าน

การรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร

2. ศึกษาจากการวิจัยภาคสนาม (field research) โดยออกแบบสอบถามให้กลุ่มประชากรที่กำหนดเป็นผู้ตอบ

5. ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

1. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อปรับปรุงการบริหารงานด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร

2. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นดัชนีในการกำหนดภาระของผู้ให้บริการด้านการรักษาความสะอาดจากกรุงเทพมหานคร

สำหรับบทต่อไป กล่าวคือ บทที่ 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทที่ 3 กล่าวถึงบริการสาธารณะด้านการรักษาความสะอาดของกรุงเทพมหานคร บทที่ 4 เสนอวิธีดำเนินการวิจัย บทที่ 5 เป็นบทวิเคราะห์ข้อมูล และบทที่ 6 เป็นบทสรุปผลการวิจัย