

ธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี Good Governance in Environmental Management of Local Authority: A Case Study of Siracha Municipality, Chonburi

ศิวพา สิริจามร¹ และจำลอง โพธิ์บุญ²

Siwapa Sirijamorn and Chamlong Poboon

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อวิเคราะห์การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา โดยประยุกต์แนวคิดด้านธรรมาภิบาล และ 3) เพื่อสรุปเป็นบทเรียนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทำการศึกษาโดยการประเมินการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชาตามหลักธรรมาภิบาลใน 6 มิติ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศรีราชา ผู้นำชุมชน และประชาชน สังเกตการณ์การดำเนินงานและผลของการดำเนินงานในพื้นที่ของเทศบาลเมืองศรีราชา และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า 1) หลักนิติธรรม เทศบาลเมืองศรีราชาได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการออกกฎระเบียบและกำหนดนโยบาย 2) หลักคุณธรรม มีหน่วยงานตรวจสอบภายในและภายนอก พร้อมทั้งให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงาน 3) หลักความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนจากประชาชน 4) หลักการมีส่วนร่วม เทศบาลได้บริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในทุกๆ ด้าน สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการพัฒนา 5) หลักความรับผิดชอบ มีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานที่ชัดเจน สามารถใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ 6) หลักความคุ้มค่า บริหารโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ปัจจุบันภายในที่เป็นจุดแข็ง

¹ นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Graduate Student, School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration

² รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Associate Professor, School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration

ได้แก่ ผู้บริหาร บุคลากร การมียุทธศาสตร์และแผนงานของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณ การนำเทคโนโลยีมาใช้ สร้างวัฒนธรรมและค่านิยมที่ดีในองค์กร ส่วนจุดอ่อนได้แก่ บุคลากรในระดับปฏิบัติงานไม่เพียงพอ นโยบายยังไม่ครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และโครงสร้างการบริหารยังมีลักษณะเป็นระบบราชการ บัณฑิตภายนอกที่เป็นโอกาสได้แก่ พื้นที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจและแหล่งท่องเที่ยว ความร่วมมือจากผู้นำชุมชนและประชาชน และหน่วยงานต่างๆ ข้อจำกัด ได้แก่ สภาพพื้นที่ และประชากรแฝง

บทเรียนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ ความมุ่งมั่นและเสียสละของผู้บริหาร การให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วม มีการศึกษาความเหมาะสมของโครงการและตรวจสอบติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง สร้างจิตสำนึกที่ดีในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกและองค์กรต่างๆ

คำสำคัญ: ธรรมชาติบาล การจัดการสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The objectives of this research were: 1) to examine environmental management performance of Sriracha Municipality; 2) to analyze environmental management of the municipality by applying the good governance concept; and 3) to conclude lessons learned on environmental governance for other local authorities. The study evaluated environmental performance of Sriracha Municipality in 6 dimensions. Data were collected by interviewing the municipality's administrators and officers, local communities' leaders and the public; by observation; and documentary review.

It was found that: 1) rule of law: Sriracha Municipality has been listening to the people on rule and regulation issuing as well as policies and plans formulation; 2) virtues: there were internal and external audit agencies, and the public had a role in monitoring its operations; 3) transparency: the municipality provided information and opened several channels for receiving opinions and complaints from the people; 4) participation: the municipality's management involved and encouraged people to participate in decision-making and development processes; 5) accountability; top administrators and staffs had clear responsibilities. The budget on environmental and quality of life projects was used efficiently; 6) economy: the municipality applied the Sufficiency-Economy Philosophy by using resources economically as well as conserving and rehabilitating the local resources. Internal factors which are the strengths included leaders, personnel, environmental strategies, plans and projects, sufficient budget, adopting technology, and creating good culture and values in the organization. The weaknesses were insufficient personnel at the operation level, environmental policies

not covering all issues, and the bureaucratic administrative structure. External factors which are the opportunities included location suitable for development and tourism, and cooperation from community leaders. The threats were physical conditions of the area and unregistered population.

Lessons for other local authorities are the vision and commitment of the executives, focusing on conserving resources and environment, strengthening communities capacity, promoting participation, studying the suitability of projects with continuous monitoring, raising people 's awareness on environmental conservation, and getting cooperation from external organizations.

Keywords: good governance, environmental management, local authority

1. ที่มาและความสำคัญของการวิจัย

การพัฒนาประเทศให้ยั่งยืนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศ การจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพนั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีปลอดภัย สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาและประเมินการดำเนินงานของเทศบาลเมืองศรีราชา เนื่องจากทางเทศบาลศรีราชา เป็นเทศบาลที่ประสบผลสำเร็จในด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยปี พ.ศ. 2551 เทศบาลได้รับรางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน รองชนะเลิศอันดับ 2 จากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี 3 ปีซ้อน รางวัลสำนักงานทะเบียนที่มีผลงานดีเด่นชนะเลิศ 2 ปีติดต่อกัน (ปี พ.ศ.2549 และ 2550) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการสาธารณะที่ดี (การจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ) รางวัลที่ 1 ระดับจังหวัด ปี พ.ศ. 2550 รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการสาธารณะที่ดี (ตลาดดีมีมาตรฐาน) รางวัลที่ 2 ระดับจังหวัด ปี พ.ศ. 2550 และรางวัลชมเชยประเภทเทศบาลขนาดใหญ่ โครงการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี ปี พ.ศ. 2550 โดยการศึกษาและประเมินการดำเนินงานจะใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทาง ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นบทเรียนของการมีธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี

2.2 เพื่อวิเคราะห์การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี โดยประยุกต์แนวคิดด้านธรรมาภิบาล

2.3 เพื่อสรุปเป็นบทเรียนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

เทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี

3.2 ขอบเขตด้านประเด็นการวิจัย

ศึกษามลการจัดการสิ่งแวดล้อม และวิเคราะห์การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชาในมิติของธรรมาภิบาล 6 มิติ คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Virtues) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Economy) ตลอดจนปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา

4. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

4.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และสังคมเกิดการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development) ธรรมาภิบาลได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนา 3 เรื่องคือ (1) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) (2) กระบวนการประชาธิปไตย (Democratisation) และ (3) การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมรัฐและธรรมาภิบาล (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546: 3-5)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) กล่าวโดยสรุปแล้ว หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543 อ้างถึงในบุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2546: 15)

4.2 ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน โดยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีอยู่ 6 ประการ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2551: 56)

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ และข้อบังคับเหล่านั้น

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันในเรื่องสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน เพื่อสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการร่วมมือกันรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน

3) หลักความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ การดำเนินงานโครงการใดๆ ตามนโยบายของผู้นำท้องถิ่นที่อาจเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อคุณภาพชีวิตและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการ โดยประชาชนสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบโครงการผ่านการทำประชาพิจารณ์ได้ ทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน ทั้งรายละเอียดของโครงการ รวมถึงงบประมาณที่จะใช้ในการลงทุน

4) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารการจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น

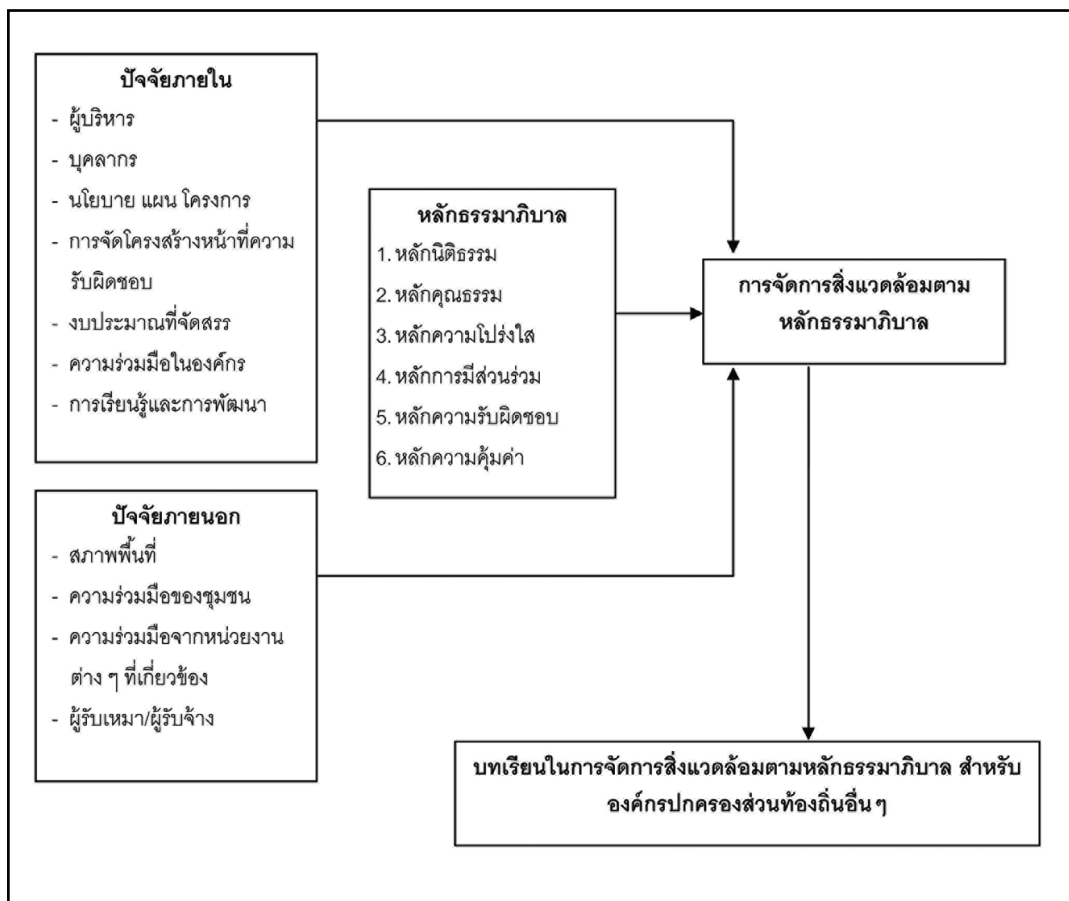
4.3 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Good Governance Indicators) เป็นการวัดผลการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความคาดหวังของประชาชนในด้านต่างๆ อาทิเช่น การยึดหลักนิติธรรม คือ ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ปราศจากอคติ เมื่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งประสบปัญหาและร้องเรียน หน่วยงานควรจะตอบสนองข้อร้องเรียนอย่างเป็นธรรม หลักความโปร่งใส กล่าวคือ อธิบายที่มาที่ไปของการใช้งบประมาณของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง ไม่รั่วไหล หรือไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากหลักการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามความหมายที่แท้จริงคือ Locally self-government หน่วยงานท้องถิ่นจึงมีอิสระในการทำงาน (autonomy) ระดับหนึ่ง คือภายใต้ระบบการตรวจสอบและอำนาจหน้าที่ที่ได้ดำเนินการ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2547: 18) การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลควรกำหนดเกณฑ์ในการจัดทำตัวชี้วัด ซึ่งอาจจะพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ Knack and Manning (2000) ได้เสนอดังนี้

- 1) ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
- 2) ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
- 3) ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
- 4) ต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด
- 5) ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน

5. แนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา ตามหลักธรรมาภิบาลใน 6 มิติ คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Virtues) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Economy) รวมทั้งศึกษาถึงปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ดังแนวคิดในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แนวคิดในการวิจัย

6. ระเบียบวิธีวิจัย

6.1 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาสำหรับงานวิจัยนี้ คือ

1) แนวคำถามสำหรับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประกอบการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ

2) แนวคำถามสำหรับผู้นำชุมชน/ประชาชน ใช้ประกอบการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองศรีราชา

3) แบบสังเกตการณ์การจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาล และสภาพพื้นที่ของเทศบาลเมืองศรีราชา

6.2 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) นำแนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์เสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมในการทำงานวิจัย เพื่อทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงและแก้ไขเนื้อหาความในแนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์ให้มีความถูกต้องและเหมาะสม ตลอดจนเกิดความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

2) ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขแนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์ตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และนำไปทดลองใช้ (Pre-test) กับเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล จำนวน 5 ชุด และทำการสัมภาษณ์ประชาชนในเขตเทศบาล จำนวน 5 ชุด

3) นำผลจากการทดลองใช้มาปรับปรุงให้มีความถูกต้องสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง

6.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลได้นำหลัก Triangulation มาใช้เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้ (ศุภกิจ วงศ์วิวัฒนกิจ, 2550: 276; Bryman, 2001: 387-395) โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธี คือ การสำรวจสภาพแวดล้อมและผลการดำเนินงานของเทศบาลในเชิงกายภาพ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาล เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของเทศบาล ผู้นำชุมชน และประชาชนจากชุมชนต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

6.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ

1) การสำรวจสภาพทั่วไปของชุมชนในพื้นที่เทศบาลเมืองศรีราชา โดยทำการสำรวจสภาพแวดล้อมทั่วไปของพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ การคมนาคมขนส่ง การจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ได้สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผู้บริหาร และพนักงานเจ้าหน้าที่ในเทศบาลเมืองศรีราชา ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ศึกษาตามแนวคำถามที่สร้างขึ้น ซึ่งประเด็นคำถามเป็นไปตามตัวชี้วัดตามหลัก

ธรรมชาติภายใน 6 มิติ โดยจัดบันทึกข้อมูลที่ได้ร่วมกับใช้เครื่องบันทึกเสียงและกล้องถ่ายภาพ ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ ประกอบไปด้วย

- นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองศรีราชา
- รองนายกเทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม
- ปลัดเทศบาล
- ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- เจ้าหน้าที่ในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- ผู้อำนวยการกองช่างสุขาภิบาล
- เจ้าหน้าที่ในกองช่างสุขาภิบาล
- ผู้นำชุมชนฯ ละ 1 คน รวมจำนวน 12 คน
- ประชาชนจากชุมชนต่างๆ ชุมชนละ 3 คน รวมจำนวน 36 คน

6.3.2 การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมและศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องของเทศบาลเมืองศรีราชา หนังสือ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและหลักธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ได้มีการตรวจสอบความถูกต้อง น่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้ในแต่ละประเด็น โดยการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน และจากวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต่างกัน ในกรณีที่ข้อมูลมีความสอดคล้องกันก็จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์การดำเนินงานของเทศบาลตามตัวชี้วัดธรรมชาติภายใน 6 มิติ ซึ่งได้พัฒนามาจากตัวชี้วัดธรรมชาติภายในของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543: 25) และได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมชาติของเทศบาล โดยเทคนิค SWOT Analysis (จำลอง ไพรัตน์, 2550: 194-195)

7. ผลการวิจัย

7.1 ผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมชาติของเทศบาลเมืองศรีราชา

ผลการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมชาติของเทศบาลเมืองศรีราชา ศึกษาตามตัวชี้วัดธรรมชาติภายใน 6 มิติ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1 สรุปผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาล
ของเทศบาลเมืองศรีราชา**

มิติ/ตัวชี้วัด	ผลการดำเนินงาน
1. หลักนิติธรรม	
1.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับเทศบัญญัติ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชนในด้านสิ่งแวดล้อม	เทศบาลได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน ผ่านกระบวนการประชาสังคม หรือเวทีประชาคมต่างๆ จัดให้มีการประชุมองค์กรแต่ละองค์กรเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกันในการออกระเบียบข้อบังคับของเทศบาล
1.2 การให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เทศบาลมีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อต่างๆ และให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องการจัดการขยะ น้ำเสีย และทรัพยากรธรรมชาติ
1.3 มีกระบวนการตรากฎระเบียบและข้อบังคับ ที่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม และความต้องการของประชาชน	ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ของเทศบาลมาจากปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งชุมชนได้ร่วมกันคิด ประชุมปรึกษาหารือกันทำเป็นแผนของชุมชนขึ้น และเทศบาลได้นำแผนของชุมชนมาเป็นแผนพัฒนาเทศบาล
1.4 การบังคับใช้เทศบัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม	เทศบาลได้ชี้แจงและสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามเทศบัญญัติอย่างทั่วถึง และมีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามระเบียบโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่ยังมีประชาชนบางส่วนที่ไม่ให้ความร่วมมืออย่างสม่ำเสมอ
2. หลักคุณธรรม	
2.1 การจัดระบบและมาตรการในการป้องกัน/แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน	เทศบาลมีหน่วยงานตรวจสอบจากภายในและภายนอก ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ทำให้ไม่มีการร้องเรียนในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินงาน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

มิติ/ตัวชี้วัด	ผลการดำเนินงาน
2.2 การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงานแก่บุคลากร	เทศบาลจัดให้มีโครงการด้านการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงานแก่บุคลากรและชุมชน แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาฝึกอบรมผู้บริหารระดับสูงด้านคุณธรรม จริยธรรม หรือจรรยาบรรณในการบริหารงานเป็นการเฉพาะ
2.3 การเสริมสร้างทัศนคติที่ดี ด้านการบริการ (Service Mind) แก่บุคลากร	เทศบาลได้มีการอบรมเพิ่มประสิทธิภาพแก่บุคลากรในการปฏิบัติงาน เพื่อบริการประชาชน ผู้ปฏิบัติงานมีความยิ้มแย้มแจ่มใส ให้บริการด้วยความเต็มใจเสมอภาค และสร้างบรรยากาศที่ดีในการรับบริการ
2.4 การรณรงค์ส่งเสริมการสร้างวัฒนธรรมที่ดีในองค์กร	เทศบาลมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและสร้างค่านิยมที่ดีขึ้นในองค์กร มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ทำให้ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการแก่ประชาชน สร้างวัฒนธรรมที่ดีในองค์กร และประชาชนมีความพึงพอใจในการให้บริการของเทศบาล
3. หลักความโปร่งใส	
3.1 การให้ข้อมูลข่าวสารทางสื่อต่างๆ แก่ประชาชน เปิดเผยข้อมูลที่สำคัญๆ ให้กับประชาชนได้รับรู้	เทศบาลได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารกิจกรรม และผลงานของเทศบาลให้ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ทราบผ่านทางสื่อต่างๆ ซึ่งสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารของเทศบาลได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในด้านการคลัง เทศบาลได้แสดงรายรับรายจ่ายงบประมาณของเทศบาลในแต่ละปี เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ตารางที่ 1 (ต่อ)

มิติ/ตัวชี้วัด	ผลการดำเนินงาน
3.2 การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสและติดตามประเมินผลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนและชุมชน ในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	นโยบายของเทศบาลส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมการบริหาร เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล กำหนดให้ประชาคมท้องถิ่นและภาคีต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการร่วมกันตรวจสอบการทำงานของเทศบาล
3.3 ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย เพราะมีหลายช่องทาง เช่น สื่อวิทยุ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต และป้ายประกาศ เป็นต้น และเทศบาลยังจัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารขึ้นทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง และให้ผู้นำชุมชนเป็นสื่อกลางในการพูดคุยกับประชาชน ซึ่งสามารถสื่อสารกันได้ อย่างเข้าใจและสร้างสัมพันธที่ดีในชุมชน
3.4 มีแนวทางในการประมวลให้ใบอนุญาต/สัมปทานโครงการต่างๆ ที่ชัดเจนและโปร่งใสในกระบวนการ	ขั้นตอนในการประมวลให้ใบอนุญาต/สัมปทานโครงการต่างๆ มีความชัดเจนและโปร่งใส และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดซื้อ/จัดจ้างแก่สาธารณะ สามารถควบคุมประกาศประกวดราคาทุกประกาศให้เป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบ ผู้บริหารและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ แต่ไม่สามารถควบคุมผู้รับเหมาที่นำงานไปจ้างบริษัทอื่นต่อได้
3.5 มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น และเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน	เทศบาลมีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเทศบาลและสามารถร้องเรียนได้ตามหน่วยงานโดยตรง นอกจากนี้ยังเพิ่มช่องทางในการร้องเรียน การสอบถาม และการแจ้งเหตุต่างๆ ผ่านเว็บไซต์ของเทศบาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถให้บริการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนพึงพอใจกับการปฏิบัติงานของเทศบาล

ตารางที่ 1 (ต่อ)

มิติ/ตัวชี้วัด	ผลการดำเนินงาน
4. ตัวชี้วัดหลักการมีส่วนร่วม	
4.1 ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน	นโยบายการพัฒนาเมืองศรีราชาที่เน้นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา และใช้กระบวนการประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันทั้งทางภาครัฐและภาคประชาชน
4.2 การนำปัญหา/ความต้องการของประชาชนและภาคอื่นๆ บรรจุลงในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เทศบาลจัดให้มีการประชุมประชาคมเมืองโดยนำปัญหา/ความต้องการของประชาชนและภาคอื่นๆ มาจัดทำแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชน นำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกัน และการทำงานร่วมกันของประชาชนและภาคต่างๆ ในพื้นที่
4.3 มีระบบการติดตามผลกระทบ หรือรับฟังเสียงของประชาชนหลังจากการดำเนินงาน	ให้ประชาชนได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามการบริหารงานของเทศบาล ทำให้โครงการต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว
4.4 การให้ประชาชนหรือตัวแทนเข้าร่วม และแสดงความคิดเห็นในการประชุมของหน่วยงาน	ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มชุมชน รวมทั้งหมด 12 ชุมชน มีสิทธิและความเสมอภาคกันทุกคน สามารถแสดงความคิดเห็นความต้องการผ่านเวทีประชาคมและการประชุมของเทศบาล เพื่อมุ่งพัฒนาคนให้มีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน
4.5 มีการสร้างจิตสำนึก การมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือของประชาชน	เทศบาลส่งเสริมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือภาคประชาชน โดยเฉพาะเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับเยาวชน แต่ยังมีปัญหาในการขอความร่วมมือจากประชากรแฝง และการเข้าร่วมกิจกรรมไม่สม่ำเสมอ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

มิติ/ตัวชี้วัด	ผลการดำเนินงาน
5. ตัวชี้วัดหลักความรับผิดชอบต่อ	
5.1 โครงสร้างองค์กรมีความเหมาะสมเพียงพอ และกำหนดผู้รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจน	เทศบาลมีโครงสร้างการบริหารและระบบงานที่เหมาะสมไม่ซ้ำซ้อน และมีผู้รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมชัดเจน ประชาชนได้รับความพึงพอใจ แต่ยังมีบุคลากรของเทศบาลบางส่วนเห็นว่าโครงสร้างการบริหารที่เป็นระบบราชการทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจในบางครั้ง และมีบุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่
5.2 มีการจัดประชุมผู้เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อม	เทศบาลได้ดำเนินการจัดประชุมด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานและประชาชนทั่วไปที่สนใจเป็นประจำทุกเดือนอย่างต่อเนื่อง หรือตามปัญหาที่เร่งด่วน และยังเป็นสมาชิกของโครงการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี จึงเกิดเครือข่ายการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมกว้างมากขึ้น ทั้งจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
5.3 การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมตามลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ	การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ และการดำเนินการตามลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้โครงการด้านสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิภาพจนได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย
5.4 ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น	เทศบาลมีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีแผนงานที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันสถานการณ์ มีช่องทางรับฟังปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหลายช่องทาง เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา ประชาชนพึงพอใจในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเทศบาล

ตารางที่ 1 (ต่อ)

มิติ/ตัวชี้วัด	ผลการดำเนินงาน
5.5 ความพึงพอใจในความรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ในการบริหารงานได้ปฏิบัติตามกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะด้านสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในระดับดี
5.6 มีการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการพื้นฐานของประชาชน เช่น พื้นที่สีเขียว การจัดเก็บขยะได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง	เทศบาลได้จัดระเบียบการบริการสาธารณะประโยชน์เพื่อประชาชนในท้องถิ่นมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งด้านการให้บริการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสุขภาพกายและใจที่ดี สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน
5.7 มีการจ่ายค่าชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เทศบาลได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และยังไม่มีกรณีฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากการดำเนินงานของเทศบาลแต่อย่างใด
5.8 มีแผนรับมือ/ป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ และมลพิษทางสิ่งแวดล้อม	เทศบาลมีการเตรียมการรับมือและเตรียมการป้องกันภัยต่างๆ ชักซ้อมแผนการปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ แต่การวางแผนงานยังไม่ครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ มากนัก
6. ตัวชี้วัดหลักความคุ้มค่า	
6.1 พิจารณาลักษณะการใช้ทรัพยากรและงบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มค่ากับเงินที่จ่ายไป และผลการดำเนินงานตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่	การพัฒนาที่ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของเทศบาล ทำให้คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า แต่ผลตอบแทนจากลงทุนในโครงการต่างๆ ไม่สามารถวัดความคุ้มค่าออกมาเป็นตัวเลขเชิงปริมาณได้ เช่น โครงการที่เป็นสาธารณประโยชน์ ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น และมีการกระจายผลประโยชน์ทั่วทุกชุมชนในเขตเทศบาล

ตารางที่ 1 (ต่อ)

มิติ/ตัวชี้วัด	ผลการดำเนินงาน
6.2 ความพึงพอใจของประชาชนในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม	ประชาชนมีความพึงพอใจในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับดี สภาพแวดล้อมดีขึ้น ปริมาณขยะลดลง มลภาวะลดลง ทั้งด้านน้ำเสีย กลิ่นเหม็นและฝุ่นละออง ชุมชนสะอาดขึ้น สร้างรายได้สร้างอาชีพ เกิดความสามัคคีในชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้น และมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่สวยงาม
6.3 มีการปรับปรุงการให้บริการเพื่อลดขั้นตอนที่ล่าช้าในการดำเนินงาน	ลดขั้นตอนในการให้บริการประชาชน เพื่อให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว ตอบสนองความต้องการ แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ประชาชนได้รับการบริการที่ดี มีมาตรฐาน และสร้างความประทับใจแก่ผู้มาใช้บริการ
6.4 มีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือ ความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน	เทศบาลมีการจัดสรรการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล ทำให้ระบบนิเวศกลับคืนมา สภาพแวดล้อมดีขึ้น เป็นแหล่งท่องเที่ยวศึกษาธรรมชาติ สร้างรายได้ให้คนในพื้นที่ และประชาชนมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่

จากผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองศรีราชาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จของการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมที่นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ซึ่งผลสำเร็จของเทศบาลที่เด่นชัดนั้นมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเทศบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม รับรู้ข้อมูลข่าวสารและเสนอความคิดเห็น ร่วมกันตัดสินใจและตรวจสอบ ทำให้การจัดโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมของทางเทศบาลยังมีข้อจำกัด เช่น การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เทศบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ตลอดจนข้อบังคับต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ประชาชนบางส่วนยังไม่ให้ความสนใจมากนัก ทำให้ไม่ทราบข้อมูลการบังคับใช้เทศบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เทศบัญญัติการติดตั้งถังดับเพลิง ที่เน้นเฉพาะในส่วนร้านอาหาร แต่ยังไม่สามารถทำให้ครอบคลุมได้ทุกอาคารบ้านเรือน

7.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาล

การวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองศรีราชา ประกอบด้วยปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในประกอบด้วย จุดแข็งและจุดอ่อน และปัจจัยภายนอกประกอบด้วย โอกาสและข้อจำกัด ซึ่งผลการวิเคราะห์สรุปได้ดัง ตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองศรีราชา

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
ผู้บริหาร ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มุ่งมั่นจะให้เมืองศรีราชาเป็นเมืองน่าอยู่ มีสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิต สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก สามารถสร้างความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ และประชาชน มาบูรณาการร่วมกัน ตลอดจนให้ความสำคัญกับการสร้างประโยชน์ให้ประชาชน	
บุคลากร บุคลากรมีความรู้ ทักษะ และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดีและยังสามารถเป็นวิทยากรให้ความรู้กับประชาชนทั้งในเทศบาลเมืองศรีราชาเอง และท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มาศึกษาดูงานอีกด้วย	บุคลากร เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม ยังมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน
นโยบาย แผน โครงการ นโยบาย แผน และโครงการต่างๆ มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล คือ เน้นเรื่องการปฏิบัติตามกฎระเบียบ มีคุณธรรมและจริยธรรม โปร่งใส รับผิดชอบ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า	นโยบาย แผน โครงการ ยังไม่ครอบคลุมเรื่องปัญหาการจัดการขยะในทะเล

ตารางที่ 2 (ต่อ)

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
การจัดโครงสร้างหน้าที่รับผิดชอบ โครงสร้างหน้าที่ที่มีความชัดเจน มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน กองที่รับผิดชอบดูแลสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ กองช่างสุขาภิบาล และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ทำให้สามารถดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจน	การจัดโครงสร้างหน้าที่รับผิดชอบ โครงสร้างการบริหารของเทศบาลยังเป็นระบบราชการโดยทั่วไป ซึ่งอำนาจตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูง ในกรณีที่มีเรื่องเร่งด่วน ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถตัดสินใจได้เอง ต้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น
งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณให้ด้านสิ่งแวดล้อมมีความเพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้ยังได้รับเงินรางวัลจากการประกวดโครงการต่างๆ และงบประมาณจากโครงการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการ (ICM) มาสนับสนุนอีกด้วย	
ความร่วมมือในองค์กร บุคลากรในเทศบาลมีความกระตือรือร้นในการสร้างความร่วมมือและประสานงานกันภายในหน่วยงาน และมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน มีการสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมที่ดีขึ้นในองค์กร	
การเรียนรู้และการพัฒนา มีการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเทศบาลทุกระดับ โดยการจัดฝึกอบรม ศึกษาดูงานและสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาและมีการพัฒนาระบบสื่อสารภายในองค์กร	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

โอกาส (Opportunities)	ข้อจำกัด (Threats)
สภาพพื้นที่ พื้นที่ค่อนข้างเล็ก ทำให้สามารถจัดการดูแลได้อย่างทั่วถึง การประชาสัมพันธ์ และรณรงค์ กระจายข่าวสารข้อมูลเรื่องต่างๆ เป็นไปได้ง่ายและสะดวก	สภาพพื้นที่ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบเชิงเขาเลียบชายฝั่งทะเล ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงไม่ให้ความร่วมมือทิ้งขยะและปล่อยน้ำเสีย ซึ่งไหลลงผ่านเทศบาลเมืองศรีราชา ออกสู่ทะเล ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเรื่องกลิ่นเหม็น ในอาณาเขตพื้นน้ำซึ่งมีท่าเรือและเกาะลอย ทำให้ไม่สามารถทำพื้กันขยะพัดเข้ามาชายฝั่งได้
ความร่วมมือของชุมชน ผู้นำชุมชนและประชาชน ส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือกับเทศบาลเป็นอย่างดี มีการรวมกลุ่มกันในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นชุมชนตัวอย่างที่เป็นกรณีศึกษาให้เทศบาลอื่นๆ และชุมชนที่สนใจมาศึกษาดูงาน	ความร่วมมือของชุมชน มีปัญหาในการขอความร่วมมือจากประชากรแฝง
ความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งได้รับการสนับสนุนทั้งงบประมาณ และการให้องค์ความรู้ต่างๆ นอกจากนี้โรงเรียนยังเข้ามามีส่วนร่วมด้วย	
	ผู้รับเหมา/ผู้รับจ้าง ไม่สามารถควบคุมผู้รับเหมาที่นำงานไปจ้างบริษัทอื่นต่อ ผู้ที่รับงานต่อมักดำเนินงานไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้เพื่อลดต้นทุน

7.3 อภิปรายผล

จากการศึกษาธรรมชาติของการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา พบว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องใช้แนวทางการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการบริหารที่โปร่งใส ยุติธรรม สามารถตรวจสอบการบริหารจัดการได้ มีความคุ้มค่า และประสิทธิภาพในการบริหารงาน ผู้บริหารองค์กรต้องบริหารงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก มีการพัฒนาองค์กรอยู่เสมอ จากผลการศึกษาดังกล่าวสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองศรีราชาได้ดำเนินการตามหลักนิติธรรมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการออกกฎระเบียบต่างๆ นโยบายและแผนงานมาจากปัญหาและความต้องการของประชาชน และได้มีการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่างๆ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนอย่างทั่วถึง มีมาตรการด้านกฎหมายในการลงโทษผู้กระทำผิด รวมถึงในส่วนของผู้ปฏิบัติงานเองก็ต้องอยู่ในกฎระเบียบด้วยเช่นกัน ซึ่งการดำเนินการตามหลักนิติธรรมดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับหลักการที่อาณันท์ ปันยารชุน (2543: 27-28) กล่าวว่า ในการใช้กฎหมายจะต้องมีหลักนิติธรรม คือ “เจตนารมณ์ สาระ และการใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มากไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องเสมอภาคชัดเจนและคาดการณ์ได้ และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบราชการหรือผู้ใช้อำนาจของรัฐฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด”

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการดำเนินการระดับผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล ยังมีปัญหาด้านความเข้าใจ ความร่วมมือ และการประสานงานอยู่บ้าง ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

2) หลักคุณธรรม

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองศรีราชามีหน่วยงานตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Neelankavil (2005) ที่พบว่า ประชาชนมีทัศนคติที่ว่า คุณธรรมเป็นเรื่องสำคัญ คอร์รัปชันเป็นเรื่องเสียหายต่อส่วนรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ประชาชนมีหน้าที่ต้องรายงาน ช่วยกันตรวจสอบป้องกัน และปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน นอกจากนี้ เทศบาลยังมีการสร้างทัศนคติ ค่านิยมที่ดีในการทำงาน อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองศรีราชาไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาผู้บริหารระดับสูงด้านคุณธรรมและจริยธรรม หรือจรรยาบรรณในการบริหารงานเป็นการเฉพาะ

3) หลักความโปร่งใส

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองศรีราชาได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ ให้กับประชาชน โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก และมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนจากประชาชน ทำให้การบริหารงานของเทศบาลมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ สอดคล้องกับการศึกษาเรื่องการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันของฟินแลนด์ (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2004: เว็บไซต์) ซึ่งพบว่า

การที่ประชาชนมีสิทธิที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ คือหลักประกันเรื่องความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ การบริหารงานอย่างเปิดเผยและโปร่งใส ทำให้การคอร์รัปชันเป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานของเทศบาลเมืองศรีราชายังมีปัญหาในเรื่องของการประมูลให้ใบอนุญาต/สัมปทานโครงการต่างๆ อยู่ โดยไม่สามารถควบคุมผู้รับเหมาที่ไปจ้างต่อได้ ทำให้ได้งานที่ไม่ได้คุณภาพตรงตามความต้องการ เกิดการหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการที่ใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งเทศบาลควรต้องพิจารณาแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อลดผลเสียที่จะเกิดกับโครงการและประชาชนลง

4) หลักการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองศรีราชามีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในทุกๆ ด้าน ทั้งการเสนอความคิด ร่วมกันหาแนวทางพัฒนา เสนอนโยบาย ติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการพัฒนา เป็นการทำให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Smith (1993) ที่พบว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เป็นทั้งเงื่อนไขและเป้าหมายของการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างแนวร่วมและสร้างความร่วมมือจากคนในชุมชนให้มีบทบาทในการเฝ้าระวัง รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่ม และมีการพัฒนาอาชีพให้เหมาะสมกับพื้นฐานทรัพยากรที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เทศบาลประสบในด้านการมีส่วนร่วมคือ การเข้าร่วมกิจกรรมไม่สม่ำเสมอและประชากรแฝง ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหานี้เทศบาลควรพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไข เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุมและยั่งยืน

5) หลักความรับผิดชอบ

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองศรีราชามีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานที่ชัดเจน มีความรวดเร็วในการแก้ปัญหา โดยการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน สามารถใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับ Makanda (1994) ที่กล่าวว่า การมีความรับผิดชอบทางการเงินอย่างน่าเชื่อถือ จะช่วยในการตัดสินใจเรื่องการใช้และแบ่งสรรทรัพยากร และประเมินประสิทธิภาพของทรัพยากรที่นำมาใช้ นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ผู้ให้ทุน สามารถประเมินผลงานตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ทำให้สามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางที่โปร่งใสและตรวจหาผู้รับผิดชอบได้ อันจะทำให้การปฏิรูประบบงานภาครัฐเป็นการปฏิรูปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่มิใช่เพื่อหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง

6) หลักความคุ้มค่า

การพัฒนาเมืองศรีราชาที่ผ่านมา เทศบาลเมืองศรีราชาสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวของท้องถิ่นได้ตรงกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีในระดับหนึ่ง การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มการเข้าถึงบริการของภาครัฐ เสริม-

สร้างความโปร่งใส สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้องค์กรมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น สร้างความประทับใจแก่ผู้มาใช้บริการ สอดคล้องกับการศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา (2546) ที่พบว่า องค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมนั้น จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม การปกครองที่ดี ได้แก่ การเกิดผลสัมฤทธิ์ตามพันธกิจ ประกอบกับการดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นสำคัญเพื่อลดต้นทุนในการดำเนินงาน

ถึงแม้ว่าเทศบาลเมืองศรีราชาจะไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนทุกโครงการตามแผนพัฒนาสามปี แต่เทศบาลก็มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอรับการสนับสนุน ทั้งงบประมาณและความร่วมมือในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ และสามารถอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืนได้

ในด้านปัจจัยที่มีผลต่อธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชานั้น สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

ปัจจัยภายใน

ด้านผู้บริหารพบว่า ผู้บริหารของเทศบาลเมืองศรีราชาวิสัยทัศน์ความมุ่งมั่น เสียสละ และตั้งใจทำงาน ให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก มีการนำเอากิจกรรมด้านกีฬา และวัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนศาสนามาประยุกต์ในการบริหารจัดการ จนได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี และสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก ความมุ่งมั่นของผู้บริหารที่กำหนดนโยบายเพื่อให้ประชาชนในชุมชนร่วมกันที่จะดำเนินการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน

ด้านบุคลากรพบว่า บุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน มีบุคลากรที่จบการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงมีจำนวนน้อย แต่มีการพัฒนาบุคลากรทุกคนให้มีความรู้และทักษะในการจัดการสิ่งแวดล้อมผ่านทางการฝึกอบรมต่างๆ ทำให้เกิดการพัฒนาดตนเอง จนกระทั่งสามารถเป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับชุมชนและหน่วยงานที่สนใจได้

ด้านนโยบาย แผน โครงการ จากการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล คือ กำหนดขึ้นจากปัญหาและความต้องการของประชาชน และเน้นเรื่องการปฏิบัติตามกฎระเบียบ มีคุณธรรมและจริยธรรม โปร่งใส รับผิดชอบต่อ ซึ่งโครงการต่างๆ ของเทศบาลเมืองศรีราชาครอบคลุมในการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมพอสมควร แต่ยังมีบางส่วนที่ไม่ครอบคลุม โดยเฉพาะปัญหาขยะในทะเล ซึ่งควรจะมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย แผน โครงการให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหามากยิ่งขึ้น

ด้านการจัดโครงสร้างหน้าที่รับผิดชอบ เทศบาลเมืองศรีราชามีกองช่างสุขาภิบาลและกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและมีการดำเนินงานอย่างชัดเจน และมีผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ที่เข้ามารับผิดชอบต่อดูแลอย่างใกล้ชิด จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า เทศบาลเมืองศรีราชาได้นำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Per-

formance Indicator: KPIs) มากำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลก็ยังเป็นเหมือนระบบราชการทั่วไป คือ อำนาจการตัดสินใจยังอยู่กับผู้บริหารระดับสูง กรณีมีเรื่องเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไม่สามารถตัดสินใจเองได้ ต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจ สาเหตุของปัญหาดังกล่าวมาจากความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการที่ไม่มีความต่อเนื่อง เน้นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้าง ไม่เน้นการปฏิบัติภายในของระบบราชการ ไม่มีการติดตามประเมินผล และขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น (รุ่ง แก้วแดง, 2538: 5) ซึ่งจุดด้อยของโครงสร้างองค์กรที่แบ่งตามสายงานและมีการบริหารงานในแนวดิ่ง คือขาดความยืดหยุ่นในการประสานงานระหว่างสายงานต่างๆ รวมทั้งการทำงานยังขาดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างบูรณาการ (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์, 2543: 109) เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านงบประมาณของเทศบาล ตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2552-2554) ของเทศบาลเมืองศรีราชา พบว่ามีการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านการจราจรขนส่งและสาธารณูปโภค ด้านการท่องเที่ยว และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 115,880,000 บาท คิดเป็น 75.929 % จากงบประมาณทั้งหมด 152,615,800 บาท ซึ่งเทศบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม นอกจากงบประมาณที่เทศบาลจัดสรรให้แล้ว ยังได้รับเงินรางวัลจากการประกวดโครงการต่างๆ และงบประมาณจากโครงการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการ (ICM) มาสนับสนุนอีกด้วย มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ชุมชนเพื่อการจัดการและดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ชุมชนเกิดความสามัคคีและสร้างจิตสำนึกที่ดีในเรื่องสิ่งแวดล้อม

ด้านความร่วมมือในองค์กร บุคลากรในเทศบาลมีความกระตือรือร้นในการสร้างความร่วมมือและประสานงานกันภายในหน่วยงาน การประสานงานที่ดีจะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้ง หรือเหลื่อมล้ำกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นตรงตามวัตถุประสงค์

ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา เทศบาลได้ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และพัฒนาของบุคลากรและเจ้าหน้าที่ มีการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเทศบาลทุกระดับ ซึ่งการพัฒนาศักยภาพบุคคล เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องในการแสวงหาทางเลือกปฏิบัติต่างๆ ในการทำให้คนในองค์กรมีความสุขที่ได้เป็นสมาชิกของหน่วยงาน ให้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายและงานที่ตนรับผิดชอบและงานโดยรวมของหน่วยงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

ปัจจัยภายนอก

ด้านสภาพพื้นที่เทศบาลเมืองศรีราชา มีพื้นที่เพียงพอในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านการจัดการขยะและน้ำเสีย แต่เนื่องจากมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบเชิงเขาเลียบชายฝั่งทะเล ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงไม่ให้ความร่วมมือทิ้งขยะและปล่อยน้ำเสียซึ่งไหลผ่านเทศบาลเมือง

ศรียาออกสู่ทะเล ทำให้ได้รับความเดือดร้อน ทั้งเรื่องท่อน้ำอุดตันและกลิ่นเหม็น ดังนั้น เทศบาลจึงควรแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง มีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับเทศบาลใกล้เคียงทราบ กระจายอำนาจการจัดการให้กับประชาชนในพื้นที่บริเวณรอยต่อในการจัดการกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งขยะและน้ำเสีย

ด้านความร่วมมือของชุมชน เทศบาลเมืองศรียาได้รับความร่วมมือจากผู้นำชุมชนและประชาชนในชุมชนเป็นอย่างดี ผู้บริหารเทศบาล และผู้นำชุมชนต่างๆ ก็มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย มีความรับผิดชอบ รู้จักประนีประนอม มีการเคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอในชุมชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นชุมชนตัวอย่างที่เป็นกรณีศึกษาให้เทศบาลอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาด้านการไม่ให้ความร่วมมือของประชากรแฝง โดยทั่วไปประชากรแฝงที่อาศัยอยู่ในเทศบาลเมืองศรียามีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำ โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างและกรรมกร ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสมใจ เข้มเจริญ (2531) ที่พบว่าการศึกษามีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาในระดับต่ำลงมา

ด้านความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ เทศบาลเมืองศรียาได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งได้รับการสนับสนุนทั้งงบประมาณและการให้องค์ความรู้ต่างๆ ซึ่งการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากทำเพียงคนเดียว ต้องมีการขยายผลไปยังพื้นที่ข้างเคียง สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน และแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยวิธีของท้องถิ่นซึ่งจะมีความยั่งยืนมากกว่า

ด้านผู้รับเหมา/ผู้รับจ้าง ไม่สามารถควบคุมผู้รับเหมาที่ทำงานไปจ้างต่อ ทำให้งานไม่มีคุณภาพตรงตามวัตถุประสงค์ การแก้ไขปัญหานี้ที่เกิดขึ้นนี้ ทางเทศบาลต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจน มีมาตรการในการควบคุมผู้ที่ประมูลงานได้ให้ดำเนินการตามข้อตกลงที่กระทำร่วมกัน นอกจากนี้ยังต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เพื่อให้คอยสังเกตการณ์และเป็นหูเป็นตาแทนเทศบาลด้วย

7.4 บทเรียนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

จากการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาล และปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองศรียา สามารถนำข้อสรุปที่ได้ไปใช้เป็นบทเรียนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ด้านการให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาล

ผู้บริหารของเทศบาลควรให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นการสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และที่สำคัญผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล รับฟังปัญหา และมีการบูรณาการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ

2) ด้านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการคิดวางแผน ลงมือปฏิบัติ และร่วมตรวจสอบกับเทศบาล สร้างความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นของตนเอง

3) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

เทศบาลควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผนงาน ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบการทำงานของเทศบาล เพื่อให้โครงการต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์

4) ด้านการสร้างความสัมพันธ์

ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลควรมีการสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนและสร้างความใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาล

5) ด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

ควรมีการศึกษาปัญหาให้ชัดเจนเสียก่อน และคำนึงถึงสภาพพื้นที่ในการดำเนินการว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในพื้นหรือไม่ ทำให้ทราบข้อดี ข้อเสีย และจุดอ่อนของแต่ละโครงการ มีการสำรวจความพร้อมและศักยภาพของตนเอง มีการประเมินตนเองและประเมินโครงการเป็นระยะๆ เพื่อที่จะได้ทราบข้อบกพร่องและแก้ไขได้รวดเร็ว ซึ่งตัวชี้วัดที่สำคัญคือ ความพึงพอใจของประชาชนที่สะท้อนความสำเร็จและประสิทธิภาพของโครงการ

6) ด้านการสร้างจิตสำนึกที่ดีเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ส่งเสริมความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้กับเยาวชน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป และสร้างความยั่งยืนให้กับสิ่งแวดล้อม

7) ด้านการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ

สร้างความร่วมมือทั้งจากหน่วยงาน องค์กรต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้น

8. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอแนะต่อเทศบาลเมืองศรีราชาในด้านต่างๆ ดังนี้

8.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เทศบาลแก้ไขแล้วไม่ประสบความสำเร็จสืบเนื่องมาจากปัจจัยประชากรแฝงที่ไม่ให้ความร่วมมือ และการขาดความร่วมมือจากคนในพื้นที่ใกล้เคียงในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้ยังคงเกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรให้มีการจัดการความรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน สนับสนุนการมีส่วนร่วมกับประชากรแฝง โดยการมอบบทบาทหน้าที่ให้กับประชากรแฝงเหล่านั้น ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของถิ่นที่อยู่ และสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีในการอนุรักษ์

สิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนควรส่งเสริมให้ประชาคมเกิดความเข้มแข็งโดยการปฏิบัติงานในทุกครั้งควรจัดให้มีการประชุมประชาคมชุมชน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประชาสัมพันธ์อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบกระบวนการเวทีประชาคม หรือการจัดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และทำให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน

8.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) จากผลการศึกษาพบว่า ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชาตามหลักธรรมาภิบาล ในด้านหลักความโปร่งใส ในเรื่องแนวทางการประมูลให้ใบอนุญาตโครงการ ที่มีผู้รับเหมาที่ประมูลโครงการได้นั้นนำโครงการไปจ้างบริษัทอื่นมาทำต่อ ทำให้ผลงานไม่ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ เทศบาลจึงควรแก้ปัญหาดังกล่าวโดย การกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขให้ชัดเจนว่า บริษัทที่ประมูลได้จะไม่นำไปจ้างต่อ รวมทั้ง เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างของเทศบาล เพื่อให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น โดยร่วมติดตามตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

2) การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือ ซึ่งไม่มีบุคคลใดหรือองค์กรใดจะสามารถทำให้สำเร็จได้โดยลำพัง ฉะนั้น การประสานงานจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ ในการขอความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จึงควรจะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่ทำหน้าที่ประสานงาน แสวงหาข้อมูลข่าวสาร และเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างเครือข่าย

3) จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทุกๆ โครงการประสบความสำเร็จ คือ การได้รับความร่วมมือจากชุมชน แต่เนื่องจากยังมีประชากรบางส่วนที่ต้องประกอบอาชีพหาเข้ากินค่าที่ไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เนื่องจากไม่มีเวลาหรือกิจกรรมจัดขึ้นในเวลาที่เหมาะสมการทำงานอยู่ เทศบาลจึงควรปรับเปลี่ยนยุทธวิธีในการทำงานให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตทั้งของชุมชนเมืองและชุมชนดั้งเดิม เพื่อให้เกิดความร่วมมือเพิ่มขึ้น หรือกำหนดกิจกรรมให้เหมาะสม

8.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการนำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ไปศึกษาในพื้นที่เทศบาลอื่นๆ และเปรียบเทียบผลการศึกษาที่ได้ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาตัวชี้วัดที่ดีต่อไป

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา. 2538. ปฏิรูประบบการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จำลอง โพธิ์บุญ. 2550. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. 3(มกราคม-มิถุนายน): 147-174.

- จำลอง โพธิ์บุญ. 2550. **การบริหารโครงการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. 2547. **รายงานการวิจัยการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน**. กรุงเทพมหานคร.
- ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. 2543. **วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า**. นนทบุรี: เพชรรุ่งการพิมพ์.
- บุษบงชัยเจริญวัฒนะและบุญมีลี. 2546. **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: ศุภสกาลาดพร้าว.
- รุ่ง แก้วแดง. 2538. **ริเอ็นจิเนียริง ระบบราชการไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- ศุภกิจ วงศ์วิวัฒนุกิจ. 2550. **พจนานุกรมศัพท์การวิจัยและสถิติ**. กรุงเทพมหานคร: ด่านสุทธาการพิมพ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2546. **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2551. **การเมืองและวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543. **สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต**. การสัมมนาวิชาการ TDRI ประจำปี 2543. ชลบุรี: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2544. **ธรรมาภิบาลที่วัดได้ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: ไทยกราฟิคแอนด์พริ้นท์.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2548. **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปการดำเนินงานพัฒนาเมืองน่าอยู่ชุมชนน่าอยู่**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- สมใจ เข้มเจริญ. 2531. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้: กรณีศึกษาตำบลสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดน่าน**. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ. 2546. **รายงานการวิจัย โครงการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อานันท์ ปันยารชุน. 2543. **สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต. รายงานที่ดีอาร์ไอ**. ฉบับที่ 28 พฤศจิกายน 2543.
- Bryman, A. 2001. **Social Research Methods**. New York: Oxford University Press.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2004. **Combating Corruption the Finish Experience**. ค้นวันที่ 21 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.global.finland.fi>
- Smith, B.C. 1993. **Choice in the Design of Decentralisation**. London: Commonwealth Secretariat.