

ขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษา

ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง *

CAPACITY OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION TO IMPLEMENT THE
POLICY ON THE CLEANLINESS AND ORDERLINESS OF THE COUNTRY

เอกรินทร์ ศิริรัตนชัย

Akgarin Siroratnchai

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University

E-mail: akgarinsiroratnchai@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร (2) ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร (3) การเสนอแนวทางการสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและพรรณนาความผลการวิจัยพบว่า 1) การดำเนินนโยบายได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยของผู้ที่มีอำนาจบริหารกรุงเทพมหานคร และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 2) ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการสัญจร การจราจรติดขัดส่งผลให้เกิดปัญหาการร้องเรียนเรื่องความเป็นธรรมในการเลือกปฏิบัติ 3) การเสนอแนวทางการสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) การเป็นอันหนึ่งอันเดียวขององค์กรที่มีอำนาจและความเข้มแข็งทางอุดมการณ์ในการดำเนินนโยบาย (2) ความสามารถของข้าราชการ (3) การเข้าร่วมของรัฐใช้สถาบันทหารและผู้มีอำนาจบริหารกรุงเทพมหานคร (4) การจัดการทรัพยากรในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้านบุคลากรยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอ การเสนอแนวทางนี้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองทั้งสิ้น

คำสำคัญ: ขีดความสามารถ; การดำเนินนโยบาย; การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

* Received March 15, 2020; Revised March 31, 2020; Accepted April 15, 2020

Abstract

Objectives of this research article were to; 1. Study implementation of policies to maintain the cleanliness and tidiness of Bangkok, 2 Study barriers and obstacles of cleanliness and orderliness policy, 3 propose successful implementation of our security, cleanliness and tidiness of the city. Methodology was the qualitative research collected data with semi-in-depth-interview script. Finding were; 1. the policy was changed to the modern era of the executive authority in Bangkok, and the adoption of the law to maintain cleanliness and orderliness of the nation In B.E. 2535. 2. Barriers of public policy, not the convenience of commuters. Traffic jams are enormous obstacles both on the pavement and road surface Hawker management order to float in order had causing problems for complaints about fairness in discrimination: (1) the unity of the organization with the authority, and strengthen the ideals of policy. (2) Competency of civil servants. (3) Government participation by military institutions and administrative authority in Bangkok. (4) Inadequate resource management in the Bangkok area regarding the personnel strategy. This suggestion affects the overall cleanliness and orderliness of the country.

Keywords: Capacity; Administration; Keeping order and the country

บทนำ

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยโดยมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 50 เขต ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญด้านเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมของประเทศ มีการค้าการลงทุนจากทุกสาขาอาชีพ ส่วนใหญ่นิยมประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยเพราะเป็นอาชีพที่ใช้แรงงานของตนเอง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ทำให้เกิดปัญหาทางเท้า ปัญหาขยะ ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาด้านการแข่งขันราคาอย่างไม่ยุติธรรม โดยการกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่หรือทางสาธารณะเกิดขึ้นครั้งแรกในยุคของอดีตนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อมาในยุคของอดีตนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการจัดให้บ้านเมืองอยู่ในสภาพที่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย ต่อมาได้มีการขยายตัวของการค้าหาบเร่แผงลอยซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อสาธารณะ และยากที่จะควบคุมการออกกฎหมายบังคับ ในการควบคุมผู้เร่ขายและแผงลอย ห้างร้านประชาชน รวมทั้งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลย

พินิจพิจารณาประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้ผู้ค้าสามารถค้าขายในที่หรือทางสาธารณะได้ ทำให้การค้าขายในที่หรือทางสาธารณะที่เคยผิดกฎหมายกลายเป็นจุดที่ถูกกฎหมาย เปรียบเสมือนเป็นการเปิดช่องเปิดโอกาสให้อำนาจเจ้าหน้าที่กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นไปแสวงหาผลประโยชน์เข้าตนเองหรือเพื่อเป็นฐานสนับสนุนทางการเมือง โดยที่ผลประโยชน์จากการค้าหาบเร่-แผงลอยสามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม 1) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้ประโยชน์จากค่าเช่า และภาษี 2) ผู้ซื้อได้ประโยชน์จากราคาสินค้าถูกกว่าร้านค้าบริเวณนั้น 3) หัวคิวหรือตัวแทนผู้ค้าจะได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่าคุ้มครองที่เรียกเก็บจากผู้ค้าเพื่อแลกเปลี่ยนกับการช่วยเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อปล่อยให้ผู้ค้าได้ตั้งวางในที่สาธารณะต่างๆ โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนนอกจากจะได้ส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับแล้วยังได้เงินค่าคุ้มครองที่แลกเปลี่ยนกับการปล่อยให้ผู้ค้าขายโดยผิดกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และ 5) ประชาชนทั่วไปจะได้ส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ค้าแล้วนำเงินส่วนนี้มาใช้จ่ายในการพัฒนาบ้านเมือง (สุรพล สุตาราและคณะ, 2525)

ปัจจุบันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีการกำหนดจุดผ่อนผันเพิ่มขึ้น จึงเป็นสาเหตุของการเพิ่มขึ้นของผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย ในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และมีแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับขีดความสามารถต่อการดำเนินนโยบาย คือ ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายและเมื่อนโยบายได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ คำสั่งฝ่ายบริหารหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศกฎกระทรวงต่างๆ การศึกษาขีดความสามารถเพื่อการพัฒนาบุคลากรในองค์กร อาทิ ด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะหรือคุณลักษณะส่วนบุคคลที่มุ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรมของคน และเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาระดับความสามารถหรือข้อจำกัดขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังเช่นแนวคิดของ (William, 1971) ได้กล่าวถึงขีดความสามารถ คือ ความพยายามตัดสินใจ ความสามารถขององค์กรในการรวบรวมคนและทรัพยากรรวมทั้งการกระตุ้นบุคลากรในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การค้าหาบเร่-แผงลอยเป็นอาชีพอิสระที่มีความสำคัญ สำหรับประเทศ ที่ยากจน และประเทศที่กำลังพัฒนาในเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจะพบมากตามเมืองใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นทางเลือกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ยากจน (Bhowmik, 2005) โดยได้กำหนดความคุ้มครองตามกฎหมายรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการกำหนดนโยบายขึ้นในสังคมหรือองค์กรต่างๆ เพื่อเป็นแนวคิดในการดำเนินงาน ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับความเชื่อและลัทธิการปกครองขององค์กร การกำหนดนโยบายย่อมต้องมีขั้นตอนและเป็นกระบวนการอันนำมาซึ่งนโยบาย กุศโลบายในการดำเนินงานที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ของการบริหารและนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นที่รับทราบและยอมรับจากบุคคลฝ่ายภายในหน่วยงานต้องได้รับการผสมผสานเข้าด้วยกันให้เป็นแนวทางกว้างๆ เพื่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน (Denhardt & Denhardt, 2009) และได้นำแนวคิดของนักวิชาการในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่าง (Walter, 1971; Mazmanian, 1980) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำการตัดสินใจนโยบายพื้นฐานที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จโดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในการยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ (William, 1971) มองว่าขั้นตอนการนำนโยบายปฏิบัติเป็นเรื่องของการของการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุ หรืออีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจ เรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ จากความหมายที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้ข้างต้นนั้นสามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล ให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ด้วยการจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตามจากสภาพปัญหาดังกล่าวกรุงเทพมหานครได้ดำเนินนโยบายรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กับผู้ค้าที่ไม่เคารพในกฎที่กำหนดขึ้นซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาการจำหน่ายสินค้าและบริการในที่หรือทางสาธารณะที่ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยรुक้าทางเดินเท้าและถนนซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการจราจรไม่สะดวก ปัญหาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและปัญหาอิทธิพลเพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่น่าอยู่มีความสะอาดมีสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ประชาชนในกรุงเทพมหานครมีความสะดวกในการสัญจร อย่างไรก็ตามการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอย ตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และการยกเลิกจุดผ่อนผันตั้งแต่ประมาณปี 2548 เป็นต้นมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

จากการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครดังกล่าว ผู้วิจัยสนใจศึกษาถึงแนวคิด และทฤษฎีต่างๆ เพื่อนำการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร และศึกษาหาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบาย และเพื่อเสนอแนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเสนอแนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีระเบียบวิธีวิจัยโดยสังเขป ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งเป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วยผู้บริหารกรุงเทพมหานครจำนวน 4 คน และผู้บริหารสำนักเทศกิจกรุงเทพมหานครจำนวน 3 คน และเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เทศกิจเขตพื้นที่เขตบางกะปิจำนวน 3 คน และเขตมีนบุรีจำนวน 3 คน และเจ้าหน้าที่ตำรวจพื้นที่เขตบางกะปิจำนวน 1 คน และผู้ค้าหาบเร่-แผงลอยในเขตพื้นที่บางกะปิจำนวน 10 คน ในเขตพื้นที่มีนบุรีจำนวน 5 คน และประชาชนผู้ใช้ทางบริเวณเขตพื้นที่ได้แก่บางกะปิจำนวน 10 คน และมีนบุรีจำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้น 45 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

โดยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบบสัมภาษณ์มี 2 ชุด ดังนี้

ชุดที่ 1 เป็นตารางบันทึกการสำรวจสภาพพื้นที่

เป็นตารางบันทึกการสำรวจสภาพพื้นที่บริเวณถนนรามคำแหง เขตบางกะปิ บริเวณตลาด บางกะปิ เขตบางกะปิ บริเวณถนนสีหบุรานุกิจ เขตมีนบุรี

ชุดที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง สัมภาษณ์ผู้บริหาร กรุงเทพมหานครผู้บริหารสำนักเทศกิจกรุงเทพมหานคร พนักงานและเจ้าหน้าที่เทศกิจในพื้นที่ที่ทำการวิจัย ผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย และประชาชนผู้ใช้ทางบริเวณเขตพื้นที่ที่ทำการวิจัย ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 แนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ประเด็นของหน้าที่ที่ดูแล การบังคับการปฏิบัติงานของสำนักเทศกิจกรุงเทพมหานคร ประเด็นการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ประเด็นการรับรู้และการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขและข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสำรวจ สังเกตการณ์ สัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มโดยมีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานวิจัยโดยใช้แบบสำรวจ การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ และการบันทึกภาพและเสียง หลังจากนั้นผู้วิจัยได้จัดทำรายงานสรุปวิเคราะห์ขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองของแต่ละพื้นที่

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ดังนี้ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา ดังนี้

1) การตรวจสอบเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth interview) และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมกับการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ โดยการใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลายๆ ท่านที่มีความแตกต่างในด้าน อาชีพ อายุ และบทบาทหน้าที่

2) การตรวจสอบด้านวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลหลายๆ วิธี ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) การสังเกตแบบมี ส่วนร่วม (Participatory observation) การตรวจสอบข้อมูล การให้ผู้ให้ข้อมูลทบทวนข้อมูลและการตีความของผู้วิจัยการตรวจสอบความถูกต้องของผลการศึกษาด้วยวิธีสร้างแบบสอบถาม (Check List)

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ชีตความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้วิจัยสามารถทำการสรุปผลวิจัย ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

การดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร ในอดีตที่ผ่านมาที่เกี่ยวกับการค้าหาบเร่แผงลอย ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยของผู้ที่มีอำนาจเพราะเป็นแหล่งรายได้ของคนยากจนและการดำเนินนโยบายฯ ต้องคำนึงถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง แต่ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 องค์การที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในพื้นที่ผ่อนผันให้มีการค้าหาบเร่แผงลอยจึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค อีกทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี จึงทำให้นโยบายที่กำหนดมีลักษณะไม่ต่อเนื่องจึงไม่เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย ในการดำเนินนโยบายด้านการจัดระเบียบเมืองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละยุคนั้นมีการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการด้านการจัดระเบียบเมือง ส่วนใหญ่มาจากผู้บริหารหรือที่ปรึกษาด้านวิชาการที่ไม่มีความใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงเมื่อนำนโยบายเหล่านั้นมาปฏิบัติจึงปรากฏว่า เกิดปัญหาอุปสรรคมาจากนโยบายไม่ตรงกับสภาพปัญหา สภาพพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยต้องดำเนินการตามระเบียบ กฎหมาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครกำหนด และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง

การดำเนินนโยบายฯ ก่อนปี 2557 ได้เน้นหนักเรื่องปากท้องของประชาชน คนยากจนในพื้นที่ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงเลือกตั้ง และผู้ที่มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เป็นหลัก แต่ภายหลังปี 2557 หลังเกิดรัฐประหารองค์การที่มีอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมีหน่วยงานทหารเข้ามาร่วมสนับสนุนในการทำงาน การดำเนินนโยบายฯ กลับมาเน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในพื้นที่ที่ผิดกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรและปราบปรามผู้มีอิทธิพลซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการค้าหาบเร่-แผงลอย ดังนั้นจะเห็นได้จากการรวบรวมเอกสารจากการวิจัย พบว่า นโยบายการจัดระเบียบทางเท้าในแต่ละยุคสมัยของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครล้วนมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับฐานเสียงที่ได้มา เมื่อ

มองมายังนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าในปัจจุบันซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ดังนั้นในอนาคตหากเกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในอนาคตการชูนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าต้องเป็นไปอย่างประนีประนอม โดยจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เขตบางกะปิและเขตมีนบุรีที่ได้ให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นว่าการจัดระเบียบทางเท้าโดยการยกเลิกจุดผ่อนผันนั้นจะถูกใช้ได้ในระยะเวลาที่สั้นไม่ยาวนาน เพราะทุกคนเห็นการเปรียบเทียบนโยบายจากระบบทางการเมือง และความแตกต่างจากระบบการเมืองที่ถูกดูแลโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

2. ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในครั้งนี้ ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และปัญหาและอุปสรรคของการการดำเนินนโยบาย ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีผลต่อขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้แก่ นโยบายทางการเมืองของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติตามนโยบายในพื้นที่เขตบางกะปิและเขตมีนบุรี และผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้ทางสาธารณะ ในส่วนของนโยบายทางของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เป็นการบริหารจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในสังกัดตนเองที่ตนสังกัดอยู่ และกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุน หลังการดำเนินการภายใต้นโยบายดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อพ่อค้าแม่ค้าจำนวนมากจึงได้มีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มเข้ายื่นหนังสือร้องทุกข์ที่ศูนย์บริการประชาชน ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกี่ยวกับบทบาทหรือหน้าที่ในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ระบุไว้ตามกฎหมาย ในหัวข้อการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ภายหลังการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องจะได้มีการบัญญัติลักษณะของการกระทำและการลงโทษไว้ การปฏิบัติตามนโยบายในพื้นที่เขตบางกะปิและเขตมีนบุรีการหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าในกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางกะปิ และเขตมีนบุรีเป็นกิจกรรมหนึ่งก่อให้เกิดปัญหามากมายขึ้นในชุมชนเมืองเนื่องจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้

เข้ามาครอบครองพื้นที่บนทางเท้าและพื้นที่สาธารณะในบริเวณที่มีประชาชนสัญจรไปมา เพื่อใช้ในการประกอบกิจกรรมทางการค้าต่างๆ และผลยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และในส่วนผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้งานสาธารณะการหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าที่ก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้ครอบครองพื้นที่บางส่วนบนทางเท้าและบนทางสาธารณะที่มีประชาชนสัญจรไปมาจำนวนมาก เพื่อใช้ประกอบกิจกรรมการค้าโดยคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก จึงทำให้เกิดปัญหาการกีดขวางทางการสัญจรของประชาชนที่ใช้ทางเท้า ดังเช่น ในเขตพื้นที่บางกะปิ และเขตมีนบุรี และพบว่า การดำเนินนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าเป็นเรื่องของการตัดสินใจทางการเมือง เนื่องจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเห็นได้ชัดถึงระบบการเมืองว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะระบบการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของประชาชน ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นนโยบายที่มาจากระบบการเมืองที่สมบูรณ์จึงได้รับแรงต้านน้อยกว่า ปัจจุบันจะเห็นได้ชัดจากนโยบายในอดีตที่ออกโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ถูกเลือกตั้งมาจากระบบการเมืองที่สมบูรณ์ โดยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนโยบายที่ออกมามีลักษณะยับยั้งแต่ก็ผ่อนปรนอยู่บ้างไม่ได้แข็งกระด้างและใช้อำนาจเด็ดขาดดังเช่นปัจจุบัน

2. ปัญหาและอุปสรรคของการการดำเนินนโยบายของการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาเรื้อรังที่ต่อเนื่องมายาวนาน จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ได้พยายามที่จะกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยตลอดแต่ยังไม่สามารถทำได้ และปัญหาเหล่านี้มีปัญหาหลัก คือ (1) ระยะเวลาการสิ้นสุดการอนุญาตให้ทำการค้าหาบเร่แผงลอย (2) พื้นที่จัดระเบียบหาบเร่แผงลอยที่จัดระเบียบไปแล้วส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและผู้ที่มีรายได้น้อย (3) การขอความร่วมมือให้ย้ายออก (4) การหาพื้นที่รองรับ และมีการตรวจและดำเนินคดีตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาการร้องเรียนเรื่องความเป็นธรรมในการเลือกปฏิบัติโดยอ้างว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยว (5) ไม่สามารถหาพื้นที่ค้าขายให้กับผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบ และ (6) ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการจัดระเบียบในพื้นที่ชั้นนอก และในส่วนพื้นที่เขตบางกะปิ และเขตมีนบุรี พบว่า ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการสัญจร การจราจรติดขัดเป็นอย่างมากกีดขวางทั้งบนทางเท้าและผิวจราจรของพื้นที่เขตมีนบุรี และบางกะปิ การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยมีอุปสรรคใน กฎหมายการจับผู้กระทำผิด การขอความร่วมมือให้ย้ายออก และมีการหาพื้นที่รองรับไม่เหมาะสม เกิดการประท้วง สถานที่ไม่สามารถค้าขายได้ เก็บค่าเช่าพื้นที่แพง และมีการตรวจและดำเนินคดีตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาการร้องเรียนเรื่องความเป็นธรรมในการเลือกปฏิบัติสำหรับผู้ค้าที่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

3. แนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

แนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย ดังนั้น แนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองควรมีความครอบคลุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องและเป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์โดยแท้จริง นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในแง่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ความสวยงามของเมือง การสัญจรสะดวก ลดอาชญากรรมและการรื้อถอนจากผู้ที่มีอิทธิพล ที่เพิ่มขึ้นสามารถอธิบายขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้นได้ใน 4 มิติ คือ

1. การเป็นอันหนึ่งอันเดียวขององค์กรผู้มีส่วนอำนาจและความเข้มแข็งทางอุดมการณ์ ในการดำเนินนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร เมืองครผู้มีส่วนอำนาจฝั่งตัวอยู่ก่อนมีนโยบายการจัดระเบียบฯ ในปี 2557 จึงทำให้การดำเนินนโยบายฯ มีความต่อเนื่องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความสัมพันธ์ขององค์กรผู้มีส่วนอำนาจบริหาร กรุงเทพมหานครกับสำนักงานเทศกิจของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการประสานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร เทศกิจ ทหารและตำรวจ ติดต่о สื่อสาร ประชุม แผนงานรวมกันและในส่วนการกำกับดูแลงานเทศกิจมีการกำกับดูแลจากส่วนบนลงมา ส่วนล่างอยู่ตลอดเวลา

2. ความสามารถของข้าราชการ มีการฝึกฝนความเชี่ยวชาญงาน กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ การพูด การต่อรอง การเจรจา การประจันหน้ากับแม่ค้า มีการปลูกฝัง ค่านิยม ศีลธรรม การทำงานรวมกัน มีการสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานบริการร่วมกัน อย่างมืออาชีพ โดยการฝึกอบรมทำมือเปล่า การเรียกแถวให้คืบเคยกับการออกคำสั่งและการรับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่ขัดขืน ส่วนด้านความเป็นอิสระทางการเมือง ได้สร้างระบบการทำงานหมุนเวียนไม่ยึดติดในพื้นที่เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ในพื้นที่ ส่วนด้านความมั่นคงในอาชีพในการทำงานของสำนักเทศกิจกรุงเทพมหานคร มีเงินเดือน โบนัสประจำปี มีค่าล่วงเวลา มีส่วนแบ่งจากการจับปรับ ส่วนด้านหน้าที่งานที่เหมาะสม มีกองตรวจและบังคับการคอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน กองตรวจและบังคับการ รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และว่ากล่าว ตักเตือน และไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัย และการประเมินผลในการปฏิบัติงานโดยหัวหน้างานในพื้นที่

3. การเข้าร่วมของรัฐในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ใช้สถาบันทหารและผู้มีส่วนอำนาจบริหารของกรุงเทพฯ เป็นแกนนำ ในการประสานความร่วมมือในการทำงานรวมกัน ของ 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ หน่วยงานกรุงเทพมหานคร หน่วยงานตำรวจ และหน่วยงาน

ทหาร เพื่อที่จะเป็นแกนนำหลักในการเข้าไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่ในช่วงแรกเมื่อเสร็จสิ้นแล้วจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานเทศกิจในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบดูแลต่อ พบว่ามีหน่วยงานรัฐที่ร่วมมือในการทำงาน ได้แก่ 1) กลุ่มแกนนำคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครและผู้บริหารเขต 2) กลุ่มฝ่ายเทศกิจในพื้นที่ 3) กลุ่มฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผกก.สน 4) กลุ่มฝ่ายทหาร ร. 12 5) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ผู้บริหารกรุงเทพฯ ได้เพิ่มระดับและคุณภาพในการติดต่อสื่อสารปฏิสัมพันธ์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน โดยได้ลงไปประชุมเอง ลงพื้นที่เอง ลงไปเรียกแถวเอง ลงไปสำรวจเองและลงไปเดินเอง มีการทำความเข้าใจกับประชาชนและผู้ค้า มีการประชุมและวางแผนร่วมกันกับเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนเขตพื้นที่บางกะปิ มีการปฏิบัติกับผู้ค้าอย่างเป็นมิตร มีการประชาสัมพันธ์แทนการจับกุมมีการแนะนำกฎหมายให้เข้าใจ มีการประชาสัมพันธ์กับประชาชนที่สัญจร ผู้ค้าเห็นด้วยและเข้าใจยอมปฏิบัติตาม และส่วนเขตพื้นที่มีนบุรี มีการประชุมกับผู้ค้า มีการประชาสัมพันธ์และแจ้งเตือนอยู่ตลอดเวลา มีรถประชาสัมพันธ์ตลอดเวลา เจ้าหน้าที่มีการประชุมทุกอาทิตย์ ผู้ค้าส่วนใหญ่เห็นด้วยและปฏิบัติตาม

4. การจัดการทรัพยากรในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้านบุคลากรยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอเพราะหน้าที่งานเทศกิจมีหลายหน้าที่งาน แต่แก้ปัญหาด้วยการประสานเทศกิจทั้ง 50 เขต ทหาร และตำรวจเข้ามาช่วยทำงานในพื้นที่ถึงพอเพียง สำหรับสำนักเทศกิจด้านบุคลากรเพียงพอแต่ต้องเอาใจใส่และกดดันในการทำงาน ด้านงบประมาณส่วนใหญ่เพียงพอแต่มีปัญหาเรื่องเงินเดือนลูกจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้นเหมือนข้าราชการ และด้านวัสดุและอุปกรณ์ส่วนใหญ่เพียงพอที่ยังขาดได้แก่ กล้องและรถสายตรวจ ห้องเก็บของกลางส่วนเขตพื้นที่บางกะปิและเขตพื้นที่มีนบุรี บุคลากรเขตพื้นที่บางกะปิไม่เพียงพอแก้ปัญหาโดยการหมุนเวียน ส่วนเขตพื้นที่มีนบุรีเพียงพอแต่มีปัญหาตอระดมพลไปทำงานในจุดอื่นๆ งบประมาณทั้งสองเขตเพียงพอแต่มีปัญหาเรื่องเงินเดือนลูกจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้นเหมือนข้าราชการ และด้านวัสดุและอุปกรณ์เขตพื้นที่บางกะปิ เพียงพอ ส่วนเขตพื้นที่มีนบุรีขาดรถยนต์สายตรวจและมอเตอร์ไซด์สายตรวจ

อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้ จะกล่าวถึงขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยผู้วิจัยได้ทำการอภิปรายผลการวิจัยตามลำดับความวัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

การดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ กรุงเทพมหานคร พบว่า หลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้มีการประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าในที่หรือทางสาธารณะจากพื้นที่ห้ามมิให้ขายอาหารหรือจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือจากข้อมูลสถิติจากปี 2556 ได้มีจุดผ่อนผัน 726 จุด ซึ่งเป็นสาเหตุของการเพิ่มขึ้นของหาบเร่แผงลอย และก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา คือปัญหาด้านความสะอาด อาชญากรรม การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และการจราจรติดขัด จึงทำให้นโยบายที่กำหนดมีลักษณะ ไม่ต่อเนื่อง ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรในด้านการจัดระเบียบเมืองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หากเมื่อนำไปปฏิบัติจึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ปัญหาการดำเนินนโยบาย นโยบายไม่ตรงกับสภาพของปัญหาจากการดำรงอยู่ของหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร พบว่า การขยายตัวของหาบเร่แผงลอยเกิดจากการที่สังคมไทยมีวัฒนธรรมการเห็นอกเห็นใจ การทำอะไรตามสะดวกสบาย โดยไม่คำนึงถึงระเบียบวินัย และผลวิจัยพบว่าผลประโยชน์จากหาบเร่แผงลอยมี 5 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มผู้ค้า 2) กลุ่มผู้ซื้อ 3) กลุ่มหัวคิวหรือตัวแทนผู้ค้า 4) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ 5) กลุ่มประชาชนและหาบเร่แผงลอย ส่วนใหญ่เป็นคนจน ไม่มีเงินทุนมาก ต้นทุนต่ำ ไม่เสียค่าเช่าและค่าเช่าร้านไม่ต้องเสียภาษี ไม่เสียค่ามาตรฐานสุขอนามัย และสิ่งแฉดล้อม และอีกส่วนหนึ่งเป็นของนายทุนรายย่อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างมั่งคั่ง หันมาประกอบการค้าควบคู่ไปกับการลงทุนในระบบโดยจ้างให้คนจนเป็นแรงงานขายตามจุดต่างๆ ในพื้นที่สาธารณะของกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ศุภัชฌา อู๋อง (2555) ได้ศึกษา “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ริมหบาทวิถีกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร” พบว่า การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ริมหบาทวิถีกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติมีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ผู้บริหารให้ความสำคัญ มีการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ แต่เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องเวลา จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับปริมาณงานทำให้การดำเนินงานและการปรับปรุงการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงด้านต่างๆ โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่การบริหารงานภายใต้หลัก ธรรมภิบาล หลักคุณธรรมหลักจริยธรรม เพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

จากผลการวิเคราะห์ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร เป็นปัญหาเรื้อรังของ

กรุงเทพมหานครที่ต่อเนื่องยาวนาน นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในความสัมพันธ์กับการเมืองและพ่อค้าแม่ค้าเป็นจำนวนมาก โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายได้พยายามกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหามาโดยตลอด แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งสาเหตุอาจเกิดมาจาก 2 ส่วน คือ ปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ และอุปสรรคที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถควบคุมได้ โดยปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ คือ กระบวนการการดำเนินนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ที่ขาดความชัดเจน กรุงเทพมหานครใช้อำนาจตีความยกเลิกการค้าหาบเร่แผงลอย โดยการใช้ดุลยพินิจอย่างเลือกปฏิบัติทำให้ผู้ค้าขายได้รับความลำบาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและประชาชนที่มีรายได้น้อย ในพื้นที่การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยเพิ่มเติม จึงทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนเรื่องความเป็นธรรมในการเลือกปฏิบัติ และไม่สามารถหาพื้นที่ค้าขายให้กับผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบ และไม่เห็นด้วยกับการจัดระเบียบ ในพื้นที่ชั้นนอกของกรุงเทพมหานครในเขตบางกะปิและเขตมีนบุรี และปัญหาการจราจรติดขัด ในส่วนของอุปสรรคที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถควบคุมได้ คือ ทรัพยากรด้านบุคลากรไม่เพียงพอ สิทธิการเรียกร้อง และการจัดหาสถานที่ใหม่ให้กับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ซึ่งนโยบายเหล่านี้เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หรือนโยบายไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน เพื่อที่จะนำไปกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สมบัติ สังข์ในเมือง (2558) ได้ศึกษา “ความคิดเห็นการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอย และศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมถึงแนวทางแก้ไขการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย” พบ แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบตามกฎหมาย ขาดการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง บุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เกิดการต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้า รวมถึงปัญหาคำเนิการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยจึงควรดำเนินการประนีประนอมควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมาย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยการตั้งคณะกรรมการที่มีพ่อค้าแม่ค้าเป็นตัวแทน สร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ค้าปรับปรุงกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ยาก ในทางปฏิบัติและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงการนำเอาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน มาแก้ไขปัญหภายในท้องถิ่นจึงจะสามารถพัฒนาและเจริญก้าวหน้าได้ และซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Fukuyama (1992) เกี่ยวกับขีดความสามารถของรัฐในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ ให้บรรลุภารกิจและการได้รับการยอมรับให้วิเคราะห์ที่การวางแผน การฝึกอบรม การทำงานร่วมกัน การเข้าถึงของภาครัฐและภาคประชาสังคม

การดำเนินนโยบาย การติดตามงาน การประสานงาน และการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน โดยปราศจากการแทรกแซงจากสังคมและรัฐ

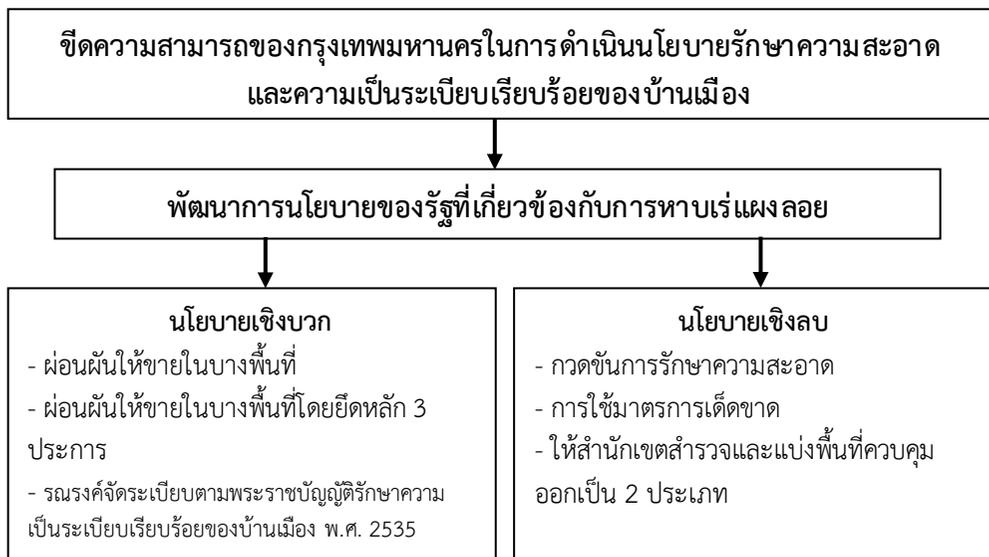
วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 แนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร

จากการวิเคราะห์ พบว่า แนวทางความสำเร็จในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร ต้องครอบคลุมต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยมีองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนมีนโยบายการจัดระเบียบฯ ในปี 2557 จึงทำให้การดำเนินนโยบายฯ มีความต่อเนื่องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความสัมพันธ์ขององค์กรผู้มีส่วนจําการกรุงเทพมหานครกับสำนักงานเทศกิจของกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประสานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร เทศกิจ ทหารและตำรวจ ติดต่อกัน สื่อสาร ประชุม พบปะทำแผนงานรวมกันและในส่วนการกำกับดูแลงานเทศกิจมีการกำกับดูแลจากส่วนบนลงมาส่วนล่างอยู่ตลอดเวลา 2) ด้านความสามารถของข้าราชการ มีการฝึกฝนความเชี่ยวชาญงาน กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ การพูด การต่อรอง การเจรจา การประจันหน้ากับแม่ค้า มีการปลูกฝัง ค่านิยม ศีลธรรมการทำงานรวมกันในการทำงานบริการรวมกันอย่างมืออาชีพ โดยการฝึกอบรมทำมือเปล่า การเรียกแถวให้คืบเคยกับการออกคำสั่ง และการรับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่ขัดขืน ส่วนด้านความเป็นอิสระทางการเมือง ได้สร้างระบบการทำงานหมุนเวียนไม่ยึดติดในพื้นที่ เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ในพื้นที่ ส่วนด้านความมั่นคงในอาชีพในการทำงานของสำนักเทศกิจกรุงเทพมหานคร มีเงินเดือน โบนัสประจำปี มีค่าล่วงเวลา มีส่วนแบ่งจากการจับปรับ ส่วนด้านหน้าที่งานที่เหมาะสม มีกองตรวจและบังคับการ คอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน และกองตรวจและบังคับการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และว่ากล่าว ตักเตือน และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัย และการประเมินผลในการปฏิบัติงานโดยหัวหน้างานในพื้นที่ 3) ด้านการเข้าร่วมของรัฐในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ใช้สถาบันทหารและผู้มีส่วนจําการของกรุงเทพมหานคร เป็นแกนนำในการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของ 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ หน่วยงานกรุงเทพมหานคร หน่วยงานตำรวจ และหน่วยงานทหาร เพื่อที่จะเป็นแกนนำหลักในการเข้าไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ในช่วงแรกเมื่อเสร็จสิ้นแล้วจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานเทศกิจในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบดูแลต่อ พบว่า มีหน่วยงานรัฐที่ร่วมมือในการทำงาน 1. กลุ่มแกนนำคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครและผู้บริหารเขต 2. กลุ่มฝ่ายเทศกิจในพื้นที่ 3. กลุ่มฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผกก.สน 4. กลุ่มฝ่ายทหาร ร.12 และ 5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ได้เพิ่มระดับและคุณภาพในการติดต่อสื่อสาร

ปฏิสัมพันธ์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน มีการทำความเข้าใจกับประชาชนและผู้ค้า มีการประชุมและวางแผนร่วมกันกับเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนเขตพื้นที่บางกะปิ มีการปฏิบัติกับผู้ค้าอย่างเป็นมิตร มีการประชาสัมพันธ์แผนการจับกุม มีการแนะนำกฎหมายให้เข้าใจ มีการประชาสัมพันธ์กับประชาชนที่สัญจร ผู้ค้าเห็นด้วยและเข้าใจยอมปฏิบัติตาม และส่วนเขตพื้นที่มีนบุรี มีการประชุมกับผู้ค้า มีการประชาสัมพันธ์และแจ้งเตือนอยู่ตลอดเวลา มีรถประชาสัมพันธ์ตลอดเวลา เจ้าหน้าที่มีการประชุมทุกอาทิตย์ ผู้ค้าส่วนใหญ่เห็นด้วยและปฏิบัติตาม และ 4) ด้านการจัดการทรัพยากรในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้านบุคลากรยุทธศาสตร์ไม่เพียงพอเพราะหน้าทำงานเทศกิจมีหลายหน้าทำงาน แต่แก้ปัญหาด้วยการประสานเทศกิจทั้ง 50 เขต ทหาร และตำรวจเข้ามาช่วยทำงานในพื้นที่ถึงพอเพียง สำหรับสำนักเทศกิจด้านบุคลากรเพียงพอแต่ต้องเอาใจใส่และกวดขันในการทำงาน ด้านงบประมาณส่วนใหญ่เพียงพอแต่มีปัญหาเรื่องเงินเดือนลูกจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้นเหมือนข้าราชการ และด้านวัสดุและอุปกรณ์ส่วนใหญ่เพียงพอที่ยังขาดได้แก่ กล้องและรถสายตรวจ ห้องเก็บของกลาง

องค์ความรู้จากการวิจัย

ผู้วิจัยได้สรุปองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาเรื่อง “ขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” สามารถสรุปองค์ความรู้ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 องค์ความรู้จากการวิจัย
ที่มา: เอกกรินทร์ ศิโรรัตน์ชัย (2563)

องค์ความรู้ที่ได้สังเคราะห์จากงานวิจัย คือ พัฒนาการนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการหาแร่แฝงลอยประกอบด้วนโยบายเชิงบวก ได้แก่ ผ่อนผันให้ขายในบางพื้นที่ ผ่อนผันให้ขายในบางพื้นที่โดยยึดหลัก 3 ประการ คือ สะอาด ปลอดภัย และเป็นระเบียบเรียบร้อย และรณรงค์จัดระเบียบตามพระราชบัญญัติรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และนโยบายเชิงลบ ได้แก่ กวดขันการรักษาความสะอาด การใช้มาตรการเด็ดขาด และให้สำนักเขตสำรวจและแบ่งพื้นที่ควบคุมออกเป็น 2 ประเภท คือ จุดกวดขันพิเศษ และห้ามขายเด็ดขาด ซึ่งพัฒนาการนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการหาแร่แฝงลอยเป็นนโยบายข้างต้นซึ่งผู้ค้าหาแร่แฝงลอยและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การดำเนินนโยบายหาแร่แฝงลอยในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครมีความซับซ้อนในแต่ละพื้นที่มีสภาพทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ซึ่งผู้ค้ามีการศึกษาและความรู้ไม่ สามารถทำงานอื่นทำได้ ค่าใช้จ่ายค่าครองชีพสูง ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหาแร่แฝงลอยนั้นไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ขาดความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงควรให้มีการดำเนินนโยบายอย่างถูกต้องชัดเจนสามารถนำนโยบายที่กำหนดนั้นไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ และควรมีการเพิ่มอำนาจและบทบาทให้กับเจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานครให้มากขึ้นต่อไป

2. แนวทางในการปรับปรุงการออกนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าในอนาคต เนื่องจากการยกเลิกจุดผ่อนผันหรือออกกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดผู้ค้าหาแร่แฝงลอยก็ไม่หมดไปจากกรุงเทพมหานคร เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การออกนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าจึงสมควรทำเพื่อควบคุมไม่ให้มีผู้ค้าหาแร่แฝงลอยจำนวนมากเกินไป และจัดระเบียบผู้ค้าหาแร่แฝงลอยให้อยู่ในความเรียบร้อย

3. นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามผู้บริหารแต่ละยุคแต่ละสมัย ทำให้นโยบายไม่ต่อเนื่อง จึงควรมีการดำเนินนโยบายให้มีความต่อเนื่อง มีความชัดเจน แน่นนอนว่าจะมีการยกเลิกหรือผ่อนผันหรือไม่ และควรหาวิธีการช่วยเหลือในระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. การดำเนินนโยบายการจัดระเบียบหาแร่แฝงลอยนั้น ควบคู่ไปกับนโยบายยกเลิกจุดผ่อนผันหรือคืนทางเท้าให้ประชาชน ก่อให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีที่ส่งผลต่อผู้บริหาร

กรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรเร่งประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

2. ในส่วนของพื้นที่ผ่อนผันที่ยังไม่ถูกยกเลิก ในการดำเนินนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ควรจะใช้นโยบายแบบบูรณาการ ร่วมกันระหว่างผู้ค้า เจ้าหน้าที่ และประชาชนในพื้นที่ ในลักษณะการมีส่วนร่วมเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง

3. ในส่วนของผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ถูกยกเลิกจุดผ่อนผันควรมีการติดตามและประเมินผลผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

ศุภัชฌา อูวอง. (2555). *การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ริมาทวิถี กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเขตหลักสี่ กรุงเทพฯ* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุรพล สุคารา และคณะ. (2525). *ประวัติปัญหาสภาวะแวดล้อมในสมัยรัตนโกสินทร์* (รายงานผลการวิจัย) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบัติ สังข์ในเมือง. (2558). *ความคิดเห็นการดำเนินงานแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอย และศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมถึงแนวทางแก้ไขการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย* (การศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น). ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

เอกรินทร์ ศิโรรัตน์ชัย. (2563). *ขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำเนินนโยบายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง* (ดุขนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Bhowmik, S. K. (2005). Street Vendors in Asia: A Review. *Economic and Political Weekly*, 40(24), 2256-2264.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2009). *Public Administration: An Action Orientation*. (6th ed.). Toronto: Thomson Wadsworth.

Mazmanian, D. (1980). *Implementation and public policy*. New York: Methuen Walter.

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.

Walter, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in The Federal Social Agencies*. New York: American Elsevier Publishing.