



การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการนำ  
นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ  
INSTITUTIONAL REORGANIZATION OF THE ELECTRICITY GENERATING AUTHORITY  
OF THAILAND (EGAT) IN THE IMPLEMENTATION OF CIRCULAR ECONOMY POLICY

มุกิตตา คำทับณ์

การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการนำ  
นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ  
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
ปีการศึกษา 2568  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

INSTITUTIONAL REORGANIZATION OF THE ELECTRICITY GENERATING AUTHORITY  
OF THAILAND (EGAT) IN THE IMPLEMENTATION OF CIRCULAR ECONOMY POLICY



MUTHITA KHAMTHAP

A Master's Project Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION  
(Public Policy and Management)  
Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

2025

Copyright of Srinakharinwirot University

สารนิพนธ์

เรื่อง

การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการนำ

นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ

ของ

มุกิตา คำทับน้

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและการจัดการสาธารณะ

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบปากเปล่าสารนิพนธ์

ที่ปรึกษาหลัก

(อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อั้ง)

ประธาน

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โกสินทร์ เตชะนิยม)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญานันท์ นักพื่อน)

|                  |   |
|------------------|---|
| ชื่อเรื่อง       | การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ |
| ผู้วิจัย         | มุกิตา คำทับณ์  |
| ปริญญา           | รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  |
| ปีการศึกษา       | 2568  |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | อาจารย์ ดร. กัลยา แซ่อึ้ง   |

งานวิจัยเรื่อง การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของ กฟผ. ระหว่างการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกรวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูลด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. พร้อมทั้งนำข้อมูลมาวิเคราะห์ผ่านการใช้แนวคิดทฤษฎี รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยผลการศึกษาในการปรับโครงสร้างองค์การในด้านกลไกสถาบันที่เป็นทางการ พบว่ามี 3 ประเด็นสำคัญคือ (1) การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการโดยการจัดตั้งคณะทำงาน ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. และคณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. พร้อมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนรวมถึงจัดทำแผนปฏิบัติการที่สำคัญเพื่อรองรับเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร (2) การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ โดยการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมผ่านการจัดหลักสูตรอบรมด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนและเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (3) การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกการประสานร่วมมือข้ามหน่วยงานโดยแต่ละหน่วยงานร่วมกันดำเนินโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ซึ่งการปรับโครงสร้างองค์การผ่านกลไกทั้ง 3 ด้านจะขับเคลื่อนการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนตามเป้าหมายของ กฟผ. โดยองค์การสามารถพิจารณาการปรับโครงสร้างองค์การในด้านที่ยังสามารถพัฒนาเพิ่มเติม ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายโดยตรง หรือการสร้างกลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในองค์การเพื่อให้การขับเคลื่อนองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับโครงสร้างองค์การเพื่อนำนโยบายอื่นๆ ไปปฏิบัติภายในองค์การต่อไป

คำสำคัญ : การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การ, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

|                |  |
|----------------|--|
| Title          | INSTITUTIONAL REORGANIZATION OF THE ELECTRICITY<br>GENERATING AUTHORITY OF THAILAND (EGAT) IN THE<br>IMPLEMENTATION OF CIRCULAR ECONOMY POLICY |
| Author         | MUTHITA KHAMTHAP   |
| Degree         | MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION  |
| Academic Year  | 2025   |
| Thesis Advisor | dr. Kanlaya Saeoung  |

The research on the Institutional Reorganization of the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) in the Implementation of a Circular Economy Policy aims to analyze the structural adjustments of EGAT during the implementation of the circular economy policy. This qualitative research collects information from academic documents, concepts, and theories, analyzing the data through theoretical frameworks and relevant studies. The study identified three main aspects concerning formal institutional mechanisms for organizational restructuring: (1) the adjustment of formal institutional mechanisms through the formation of working groups, including the EGAT Circular Economy Policy Implementation Working Group and the EGAT Circular Economy Pilot Project Working Group. These groups developed strategic and action plans supporting the organization's circular economy objectives. (2) the modification of informal institutional mechanisms by introducing circular economy training programs and sharing relevant information to promote new values and culture within the organization. (3) changes to cross-departmental coordination mechanisms that encouraged collaboration among various units involved in EGAT's circular economy pilot projects. This approach is intended to support EGAT's progress toward a circular economy framework. Additional steps could include creating a unit dedicated to policy oversight or establishing a formal coordination mechanism between departments to facilitate the transition. The outlined process may also serve as a reference for future organizational restructuring related to other policy implementations.

Keyword : Institutional Reorganization, Policy Implementation, Circular Economy

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จด้วยดีจากความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์กัลยา แซ่อึ้ง พร้อมทั้งคณาจารย์ประจำภาควิชา รัฐศาสตร์ และคณาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒทุกท่าน ที่คอยช่วยเหลือในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความรู้ คำแนะนำ และให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในสาขาวิชา นโยบายและการจัดการสาธารณะ

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นทุกท่านผู้ซึ่งคอยช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาแก่กันและกัน โดยเฉพาะแอร์และโตโต้ ที่ได้ช่วยเหลือกันมาตลอดปีการศึกษาจนประสบผลสำเร็จ รวมถึงร้านกาแฟสำหรับแรงสนับสนุนด้านคาเฟ่และน้ำตาลจนงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้ จะมีประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะศึกษา ในประเด็นที่ใกล้เคียงกัน และขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่เหล่าคณาจารย์จนทำให้งานวิจัยเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ นั้น ผู้วิจัยขอน้อมรับผิดแต่เพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำ จากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนางานวิจัยต่อไป

มุกิตตา คำทับน้

## สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย .....  | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....   | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ.....   | ฉ    |
| สารบัญ .....   | ช    |
| สารบัญตาราง.....   | ฌ    |
| สารบัญรูปภาพ .....   | ญ    |
| บทที่ 1 บทนำ.....  | 1    |
| ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....   | 1    |
| คำถามการวิจัย .....  | 5    |
| วัตถุประสงค์ .....   | 5    |
| ขอบเขตของการวิจัย.....   | 5    |
| นิยามศัพท์เฉพาะ .....  | 6    |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....  | 7    |
| บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....                      | 8    |
| 2.1 แนวคิดและทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy).....                  | 8    |
| 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)..... | 12   |
| 2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติในแนววิเคราะห์เชิงองค์การ.....                       | 20   |
| 2.4 นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน .....  | 25   |
| 2.5 โครงสร้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย .....                             | 37   |
| 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....  | 41   |
| 2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย .....   | 47   |

|  |     |
|--|-----|
| บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) .....  | 50  |
| 3.1 วิธีการดำเนินงานและเก็บรวบรวมข้อมูล.....   | 50  |
| 3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล.....  | 50  |
| บทที่ 4 ผลการวิจัย .....   | 51  |
| 4.1 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ....            | 51  |
| 4.2 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ             | 63  |
| 4.3 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกการประสานร่วมมือข้าม<br>หน่วยงาน ..... | 73  |
| บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....  | 81  |
| 5.1 สรุปผลการวิจัย.....  | 81  |
| 5.2 อภิปรายผลการวิจัย .....  | 85  |
| บรรณานุกรม .....   | 95  |
| ภาคผนวก.....   | 99  |
| ประวัติผู้เขียน.....   | 103 |

## สารบัญตาราง

หน้า

|   |    |
|---|----|
| ตาราง 1 ตารางเปรียบเทียบวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กฟผ. ระหว่างปี พ.ศ. 2559 - 2566.....      | 65 |
| ตาราง 2 ตารางแสดงจำนวนผู้ปฏิบัติงานที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. ในปี 2566 ..... | 70 |
| ตาราง 3 ตารางแจกแจงจำนวนสายงานและหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการนำร่อง .....                                  | 77 |



## สารบัญรูปภาพ

|   | หน้า |
|---|------|
| ภาพประกอบ 1 เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy).....                           | 29   |
| ภาพประกอบ 2 หลักการระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) .....               | 30   |
| ภาพประกอบ 3 แผนการดำเนินงานเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ....                          | 31   |
| ภาพประกอบ 4 รายละเอียดแผนการดำเนินงานเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ....                | 32   |
| ภาพประกอบ 5 แนวทางการดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน .....                       | 34   |
| ภาพประกอบ 6 กำหนดกรอบแผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. ....            | 35   |
| ภาพประกอบ 7 แผนผังแสดงการกำกับดูแลองค์การตามพระราชบัญญัติ กฟผ. พ.ศ. 2511 .....  | 38   |
| ภาพประกอบ 8 แผนผังแสดงลำดับบังคับบัญชาของ กฟผ. โดยสังเขป .....                  | 41   |
| ภาพประกอบ 9 กรอบแนวคิดการวิจัย .....  | 49   |
| ภาพประกอบ 10 รายชื่อหน่วยงานในคณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. .... | 55   |
| ภาพประกอบ 11 รายชื่อหน่วยงานในคณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. .... | 56   |
| ภาพประกอบ 12 การเชื่อมโยงนโยบายและแผนงานของรัฐสู่แผนวิสาหกิจ กฟผ.....           | 60   |
| ภาพประกอบ 13 แผนผังแสดงลำดับบังคับบัญชาระดับรองผู้ว่าการทั้ง 8 สายงาน .....     | 74   |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อกล่าวถึงประเด็นเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า วิกฤตสิ่งแวดล้อม (Environmental Crisis) นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ในระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในวงกว้างอย่างเด่นชัดต่อเนื่องทั้งในภาพรวมระดับวงกว้างทั่วโลกและในระดับประเทศไทย สาเหตุหนึ่งของวิกฤตดังกล่าวเป็นผลมาจากเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (linear Economy) ในอดีตอันเป็นระบบการผลิตและบริโภคเดิมของโลก โดยการนำทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ให้ผู้บริโภคนำมาใช้งาน เมื่อผลิตภัณฑ์หมดสภาพการใช้งานก็จะถูกนำไปทิ้งเป็นของเสีย รูปแบบนี้ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แม้ต่อมาจะมีการพัฒนาขึ้นมาเป็นเศรษฐกิจรีไซเคิล (Recycling Economy) เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นโดยนำผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งานกลับมาทำให้เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือ recycle เพื่อลดการเกิดของเสีย แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้ยังคงทำให้เกิดของเสียซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันนำมาซึ่งความตระหนักของรัฐบาลทั่วโลกที่หันหน้าเข้าหากันเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมผ่านการสร้างความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม เช่น UNESCO IUCN UNEP รวมถึงองค์การภาค NGOs เช่น Greenpeace WWF ซึ่งองค์การเหล่านี้ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายคือ การอนุรักษ์ พันธุ์ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับ องค์การสหประชาชาติ หรือ UN ที่เป็นองค์การระดับโลกในการรักษาพัฒนา และบรรลุความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558 ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ประเทศไทยพร้อมด้วยประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้ง 193 ประเทศ ได้ร่วมลงนามรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 70 อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาของโลก เพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ภายในปี ค.ศ. 2030 โดยได้กำหนดให้มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการร่วมกัน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565) นำมาสู่โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG) ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมาย SDGs ในด้านการผลิตและบริโภคที่ยั่งยืน การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การอนุรักษ์ความหลากหลาย ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และการลด

ความเหลื่อมล้ำ (สภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช), 2562)

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกสหประชาชาติที่ร่วมลงนามรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 ได้จัดทำยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564 – 2569 เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาต่อยอดจากจุดแข็งของประเทศเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal : SDGs) และสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy : SEP) ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564 ที่ประชุมฯ มีมติเห็นชอบให้ผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG Model) เป็นวาระแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2564 เป็นต้นไป นอกจากนี้ ยังได้มอบหมายให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนา BCG Model ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พิจารณาวางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน โดยแบ่งแนวทางการพัฒนาออกเป็น 4 สาขายุทธศาสตร์ได้แก่ 1. การเกษตรและอาหาร 2. สุขภาพและการแพทย์ 3. พลังงาน วัสดุ และเคมีชีวภาพ และ 4. การท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์

ระบบเศรษฐกิจ BCG เป็นแนวคิดที่เน้นการออกแบบกระบวนการ ผลิตภัณฑ์/บริการ และรูปแบบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพด้านพลังงานและการใช้ทรัพยากรอย่างสูงสุด รวมถึงการนำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อลดของเสียและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดนี้ส่งเสริมการผลิตที่ประหยัดพลังงานและทรัพยากร เพื่อลดผลกระทบจากการบริโภคและการผลิตในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบจนถึงการใช้งานและการกำจัด โดยมุ่งสู่การลดของเสียให้เหลือน้อยที่สุด โดยโมเดล BCG ประกอบไปด้วยเศรษฐกิจชีวภาพ (Bio Economy) เป็นการนำเทคโนโลยีชีวภาพมาใช้ในการเพิ่มคุณค่าหรือประยุกต์การใช้งานและแปรรูปผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการเกษตร เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) มุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการหมุนเวียนของทรัพยากรหรือวัสดุกลับมาใช้ใหม่ส่งผลให้ลดการเกิดของเสียกระทั่งนำไปสู่การไม่มีของเสียเกิดขึ้น และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวรัฐบาลจึงได้มอบหมายหน่วยงานภาครัฐในการรับผิดชอบต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564 – 2569 โดยมีหน่วยงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องในสาขาพลังงาน วัสดุ และเคมีชีวภาพ เนื่องจากพลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยสำคัญในการ

ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และ กฟผ. มีภารกิจในการผลิตและจัดหาไฟฟ้าเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานทำให้มีการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น เชื้อเพลิงฟอสซิลหรือทรัพยากรน้ำ (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2565)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นรัฐวิสาหกิจด้านกิจการพลังงาน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ร้อยละ 100 ดำเนินภารกิจหลักด้านการผลิต จัดให้ได้มา และจัดส่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผู้ใช้ไฟฟ้าตามที่กฎหมายกำหนด และประเทศใกล้เคียง เช่น สปป. ลาว และ มาเลเซีย เป็นต้น รวมถึงดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับพลังงานและบริการไฟฟ้า การผลิตและขายลิกไนต์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนต์ ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2535 โดยแหล่งผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. มีอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 53 แห่ง มีกำลังผลิตรวมทั้งสิ้น 16,920.32 เมกะวัตต์ ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าหลายประเภท ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน 3 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม 6 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังน้ำ 30 แห่ง โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน 9 แห่ง โรงไฟฟ้าดีเซล 4 แห่ง และโรงไฟฟ้าอื่นๆ 1 แห่ง (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2565ก, หน้า 34) เชื้อเพลิงและพลังงานที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าของไทยได้แก่ เชื้อเพลิงฟอสซิล (Fossil Fuel) ซึ่งมีด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิงที่มาจากพลังงานทดแทน เช่น ลม น้ำ แสงอาทิตย์ และชีวมวล ปัจจุบันประเทศไทยมีสัดส่วนเชื้อเพลิงและพลังงานในการผลิตไฟฟ้าคือก๊าซธรรมชาติร้อยละ 52 ถ่านหินร้อยละ 17 เชื้อพลังงานจากต่างประเทศ ร้อยละ 18 พลังงานหมุนเวียนร้อยละ 7 น้ำมันร้อยละ 5 และโรงไฟฟ้าอื่นๆ เช่น ชยะ และโรงไฟฟ้าพลังน้ำแบบสูบกลับ อีกร้อยละ 1 ซึ่งจะเห็นว่าไทยพึ่งพลังงานก๊าซธรรมชาติมากที่สุดที่ร้อยละ 52 แม้จะมีการปรับปรุงกระบวนการเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2561 – 2580 (PDP 2018) มาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อสถานการณ์สภาพแวดล้อมของโลกในปัจจุบัน โดย กฟผ. มีเป้าหมายในการปรับเปลี่ยนการผลิตไฟฟ้าให้สอดคล้องกับระบบ “เศรษฐกิจหมุนเวียน” (Circular Economy) ได้อย่างสมบูรณ์ ผ่านกระบวนการผลิต ใช้งาน และนำกลับมาใช้ใหม่หรือใช้เป็นวัตถุดิบรอบที่สอง (Make-use return/recycle) ซึ่ง กฟผ. ได้ตั้งเป้าหมายในการผลักดันองค์การให้เป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในปี 2569 เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564 – 2569

ในการขับเคลื่อน กฟผ. ให้เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ นอกจากแนวทางในการดำเนินนโยบาย องค์กรจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน ลักษณะภายใน องค์กรให้เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายให้เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ แม้ใน ภาพรวมของทั้งองค์กรจะต้องมีการปรับโครงสร้างเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและการ เปลี่ยนแปลงของกระแสเวลาและสังคมอยู่ตลอดเวลา แต่เมื่อหน่วยงานได้รับมอบหมายภารกิจ ขับเคลื่อนนโยบายมาเป็นหน่วยงานในระบบเศรษฐกิจตามแนวนโยบายใหม่ที่เรียกว่านโยบาย เศรษฐกิจหมุนเวียน เป้าหมายของนโยบายที่ดี คุณค่าสาธารณะที่ต้องการบรรลุถึงที่ต่างออกไป จากเดิมขนาดใหญ่ก็ดี ในแง่ของการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับองค์ประกอบโครงสร้างเชิงสถาบันในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (the structural part of policy implementation) (Peters, 2014)

นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหา เป้าหมาย และคุณค่าสาธารณะอย่างขนาดใหญ่ หรือนโยบายเชิงปฏิรูปนั้น สร้างแรงท้าทายต่อองค์กรที่เป็นหน่วยปฏิบัติ ที่การขับเคลื่อนนโยบาย แบบนี้ไม่ได้อยู่ที่การแปลงนโยบายที่ได้รับมา มาเป็นการดำเนินงานปกติของหน่วยงานอันเป็นการ นำนโยบายมาปฏิบัติแบบบนลงล่าง แต่แรงท้าทายดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการเตรียมหรือ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรมารองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation arrangement) (Crosby, 1996) ไม่ว่าจะเป็น การออกแบบขององค์กรใหม่ การตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ หรือการยุบหน่วยงานเดิม การกำหนดขอบข่ายภารกิจของแต่ละหน่วยงาน และขอบเขตอำนาจ การตัดสินใจ ตลอดจนกฎ ระเบียบปฏิบัติที่เป็นทางการ ไปจนถึงความเชื่อ บรรทัดฐาน และ ค่านิยมขององค์กร ตลอดจนแนวทางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ นโยบาย ล้วนส่งผลต่อการผลักดันขององค์กรให้เป็นไปตามนโยบายที่ตั้งเป้าหมายไว้ทั้งสิ้น เนื่องจาก โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมย่อมเอื้อให้เกิดความสะดวกต่อการดูแลและติดตามงานที่ได้รับ มอบหมาย มีการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการทำงาน ซ้ำซ้อน เพราะเมื่อคนในองค์กรเข้าใจหน้าที่ของตนเองและคนอื่นๆ ทำให้แต่ละคนสามารถสอด ประสานการปฏิบัติและมุ่งหน้าสู่จุดเดียวกันได้ (เอี่ยมพร มัชฌิมวงศ์, 2539)

ทั้งนี้ การที่ กฟผ. รับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติ โดยการประกาศเป้าหมาย การเป็นองค์กรแห่งเศรษฐกิจหมุนเวียน ภายในปี พ.ศ. 2569 ซึ่งให้เห็นถึงความใจถึงความจำเป็น ที่ต้องหันมาพิจารณาองค์ประกอบด้านโครงสร้างองค์กรระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ไม่ใช่เพียงแค่การแปลงเนื้อหา นโยบายมาเป็นแผนงานตามปกติเท่านั้น เห็นได้จากที่ กฟผ. มี แผนการสร้างความปลอดภัยตัวให้ กฟผ. ในการขับเคลื่อนสู่องค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนในแผน

ยุทธศาสตร์ กฟผ. โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนการบริหารองค์การให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปลูกฝังค่านิยมวัฒนธรรม และพัฒนาขีดความสามารถด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงการกำกับดูแลกิจการ โดยคำนึงถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2565ง) นอกจากนี้ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ค่อยปรากฏงานศึกษาที่มุ่งวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงโครงสร้างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดเป็นช่องว่างทางวิชาการในด้านนี้อยู่มาก เป็นเหตุให้ผู้วิจัยต้องทำการศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของตัวองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ระหว่างการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติต่อไป

### **คำถามการวิจัย**

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างขององค์การอย่างไรเพื่อรองรับการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ

### **วัตถุประสงค์**

เพื่อวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของตัวองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ระหว่างการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ

### **ขอบเขตของการวิจัย**

#### **ขอบเขตด้านเนื้อหา**

งานค้นคว้าอิสระศึกษาระดับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยอาศัยแนววิเคราะห์เชิงองค์การ (organizational approach) เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ซึ่งพิจารณากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมุ่งความสนใจหลักไปที่องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง (the structural part of policy implementation) วิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ระหว่างการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ โดยวิเคราะห์ใน 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. ด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับบรรดาโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการเกี่ยวกับการกำหนดตัวผู้มีอำนาจตัดสินใจ การออกแบบองค์การใหม่ การตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ หรือการยุบหน่วยงานเดิม การกำหนดขอบข่ายภารกิจของแต่ละหน่วยงาน และขอบเขตอำนาจการตัดสินใจ ตลอดจนกฎ ระเบียบปฏิบัติที่เป็นทางการ ที่เกี่ยวเนื่องกับการขับเคลื่อนการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ

2. ด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ครอบคลุมเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการขององค์การ กฟผ. ประกอบด้วย ความเชื่อ บรรทัดฐาน และ

ค่านิยมขององค์กร ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงหน่วยงานที่โยงกันในรูปเครือข่ายขององค์กร (organizational ties) เข้าด้วยกัน ประกอบด้วยชุดของความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมขององค์กรที่ กฟผ. สร้างขึ้นระหว่างขับเคลื่อนการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ

3. ด้านกลไกการประสานร่วมมือข้ามหน่วยงาน ครอบคลุมเนื้อหากระบวนการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหน่วยปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร การแตกตัวของหน่วยงาน (institutional fragmentation) ในแนวระนาบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการขับเคลื่อนนโยบาย การสร้างกลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในแนวระนาบ และในแนวตั้งระดับต่าง ๆ

#### **ขอบเขตด้านระยะเวลา**

การวิจัยในครั้งนี้ศึกษาการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของตัวองค์กรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ระหว่างการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ พ.ศ.2564 ที่หน่วยงาน กฟผ. ได้รับมอบหมายนโยบายนี้มาขับเคลื่อน จนถึงปัจจุบัน

#### **ขอบเขตประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลัก**

ประชากรและผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษานี้ ได้แก่ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน

#### **นิยามศัพท์เฉพาะ**

1. นโยบายโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG) หมายถึง แนวคิดที่เน้นการออกแบบกระบวนการ ผลิตภัณฑ์/บริการ และรูปแบบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพด้านพลังงานและการใช้ทรัพยากรอย่างสูงสุด รวมถึงการนำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อลดของเสียและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนลดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดนี้ส่งเสริมการผลิตที่ประหยัดพลังงานและทรัพยากร เพื่อลดผลกระทบจากการบริโภคและการผลิตในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบจนถึงการใช้งานและการกำจัด โดยมุ่งสู่การลดของเสียให้เหลือน้อยที่สุด

2. นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีการจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ มีการหมุนเวียนของทรัพยากรหรือวัสดุกลับมาใช้ใหม่ส่งผลให้ลดการเกิดของเสียกระท้งนำไปสู่การไม่มีของเสียเกิดขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG)

3. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หมายถึง องค์กรรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน ดำเนินธุรกิจหลักเกี่ยวกับการผลิต จัดให้ได้มา และจัดส่งพลังงาน

ไฟฟ้า ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าภูมิภาค ผู้ใช้ไฟฟ้าตามที่กฎหมายกำหนด และประเทศ  
ใกล้เคียง รวมถึงการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้า

4. การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง หมายถึง การสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ไม่ว่าจะเป็น  
เป็นแนวทางการบริหาร กฎ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ การกระจายหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภายใน  
องค์กรที่มีการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการปรับวัฒนธรรมและค่านิยมองค์กร โดยมี  
วัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรหรือพยายามปรับองค์กรให้ก้าวหน้า

#### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. องค์กรสามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างองค์กรในด้าน  
ที่ยังสามารถปรับปรุงพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้ขับเคลื่อนองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ

2. ผลการศึกษานี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับ  
โครงสร้างองค์กรเพื่อนำนโยบายอื่นๆ ไปปฏิบัติภายในองค์กรต่อไป

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยการจัตรูปองค์การเพื่อนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม และทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกจะเป็นการศึกษาค้นคว้าแนวคิดและทฤษฎี และในส่วนที่สองจะเป็นการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ในการนำมากำหนดกรอบการวิจัยต่อไป โดยสามารถสรุปเป็นหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

##### 2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

##### 2.1.2 ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

#### 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

##### 2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.2.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (policy change) กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.2.3 ธรรมชาติของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติในแนววิเคราะห์เชิงองค์การ

##### 2.3.1 แนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism)

##### 2.3.2 แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism)

##### 2.3.3 แนวคิดการจัดการปกครองหลากหลายระดับ (Multilevel governance)

#### 2.4 นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

#### 2.5 โครงสร้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

#### 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

##### 2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ ถือเป็นสาขาวิชาหนึ่งในทางสังคมศาสตร์ที่ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์การทำงานของรัฐบาล อันเป็นรูปแบบการศึกษาที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อปี ค.ศ. 1950 ซึ่งทุกประเทศทั่วโลกอยู่ในช่วงของการพยายามฟื้นฟูประเทศของตนเองให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็น ด้านอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้นักรัฐศาสตร์ในเวลานั้นให้ความสนใจต่อความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องนโยบายในการบริหารประเทศ เช่นเดียวกับนโยบายสาธารณะที่มีความน่าสนใจ และเป็นที่ยอมรับทางการศึกษา

อย่างมากในแวดวงรัฐศาสตร์ เนื่องจากเป็นนโยบายที่สามารถใช้ในการอธิบายเหตุและผลในการทำงานของแต่ละรัฐบาลได้เป็นอย่างดี โดยนโยบายสาธารณะนั้นจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะได้เริ่มมีการศึกษาอย่างเข้มข้นในอเมริกาช่วงทศวรรษที่ 1960 บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาได้โดยอาศัยองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาประสิทธิภาพของแนวทางแก้ปัญหา และนำมากำหนดนโยบายใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, หน้า 4)

เช่นเดียวกับที่ ประโยชน์ ส่งกลิ่น (2561: 4) ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษา นโยบาย หรือ Policy Studies ว่าเป็นสาขาวิชาหนึ่งของสังคมศาสตร์ที่มีการเติบโตรวดเร็วในช่วง 3 – 4 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีเป้าหมายของการศึกษาคือ การทำความเข้าใจกับกระบวนการของการกำหนดนโยบาย (Policy Making Process) และเพื่อนำความรู้เชิงวิทยาศาสตร์เข้ามาใช้ในการตัดสินใจนโยบาย อันนำไปสู่การพัฒนาวิธีการศึกษาเฉพาะ ซึ่งเป็นที่มาของระเบียบวิธีของการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ญัฐกริช เปาอินทร์ (2561, หน้า 1-3) กล่าวว่า แม้ว่าแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะที่ปรากฏขึ้นมานับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1950 จวบจนปัจจุบัน จะมีการศึกษามายาวนาน ทว่าในรายละเอียดของแนวทางการศึกษานั้นถือว่ามีแนวโน้มที่มุ่งเน้นในประเด็นทางนโยบายและวิธีการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็น การมุ่งเน้นขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การสร้างวาระในสังคม การประเมินผลนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย กระทั่งการยุตินโยบาย จึงทำให้นโยบายสาธารณะเป็นศาสตร์ที่มีความหลากหลายเชิงพหุวิทยาการ โดยในทางรัฐศาสตร์มองว่า นโยบายสาธารณะจะอธิบายเชิงเหตุและผลของกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลเลือกดำเนินการหรือเลิกดำเนินการ ขณะที่ศาสตร์อื่น ๆ ก็มีมุมมองที่ต่างออกไป เช่น มองเกี่ยวกับบทบาทของระบบราชการในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ มองการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล หรือการมองต้นทุนและผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมไปถึงการมองในมุมสังคมวิทยา และปรัชญาในเรื่องเหตุผล ค่านิยม จริยธรรม เป็นต้น

ด้วยความหลากหลายทางมุมมองการศึกษา จึงนำมาซึ่งการนิยามความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ หรือ Public Policy ที่แตกต่างกันออกไปของนักคิด และนักวิชาการมากมาย โดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ ดังเช่น Easton (1953, pp. 19-20) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้กับสังคมส่วนรวม โดยสิ่งที่มีคุณค่านั้น ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณทรัพยากรธรรมชาติ และอื่น ๆ ซึ่งตามความหมายนี้ บุคคลและองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคมได้ก็คือ รัฐบาล

นอกจากนี้การดำเนินการทุกอย่างของรัฐบาลหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้นด้วย

ขณะที่ Anderson (1970, p. 1) นิยามนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดตัดตอนทางอุตสาหกรรม หรือราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น ซึ่งจากคำนิยามจะเห็นว่า เมื่อนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม หรือการกระทำของรัฐบาลแล้ว นโยบายสาธารณะจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ อย่างน้อย 2 ประการ โดยประการแรก ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และประการที่สอง ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลทำการ หรืองดเว้นมิให้ทำการตามที่ได้ตัดสินใจไปตามประการแรก

ขณะเดียวกัน Sharkansky (1970, pp. 1-2) นิยามว่านโยบายสาธารณะคือ กิจกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐบาลรวมถึงงานทุกประเภท เช่น การจัดสวัสดิการ การก่อสร้างทางหลวงของรัฐ การให้บริการด้านการศึกษา การออกข้อกำหนดและระเบียบต่าง ๆ เพื่อควบคุมและดูแลกิจกรรมของเอกชน รวมถึงภารกิจของหน่วยงานรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือการตรวจสอบราคาสินค้า เป็นต้น ซึ่ง สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2562: 6) ได้นิยามลักษณะของกิจกรรมดังกล่าวว่าเป็นงานตามหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลทั่วไปต้องปฏิบัติ โดยเป็นความหมายที่กระชับและเข้าใจง่าย อย่างไรก็ตาม ยังมีรายละเอียดบางส่วนที่ควรขยายความเพิ่มเติมเพื่อความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ต่อมา Dye (1972, p. 2) ให้นิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะเลือกกระทำหรือไม่เลือกกระทำ โดยมองว่ารัฐบาลที่เลือกกระทำนั้นอาจจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาล อย่างเช่น การจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ ส่วนสิ่งที่รัฐบาลไม่เลือกกระทำ เช่น การที่รัฐบาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม เป็นต้น ขณะที่ Lineberry (1983) ให้นิยามนโยบายสาธารณะ คือ ชุดของการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุผล อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่ค่อนข้างกระชับและมุ่งเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาบางประการในสังคม โดยที่ ต้องมีการกำหนดระบบกระบวนการที่ชัดเจนและต้องมีแผนงานหรือโครงการที่จำเป็นอย่างครบถ้วน

ดังนั้นโดยภาพรวมกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมหรือไม่ดำเนินกิจกรรมทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ และมุ่งคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์ส่วนรวมโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยรัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้ตัวแทนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

จากข้างต้นจะเห็นได้ถึงความหลากหลายทางมุมมองในการนิยามความหมายคำว่า นโยบายสาธารณะ ของนักคิดมากมาย ซึ่งมองกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มาจากทั้งภาครัฐ และจากภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ด้วยการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความต้องการศึกษา ประเด็นของ กฟผ. ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบและนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติเป็นหลัก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจะมุ่งเน้นวิเคราะห์การขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะของ กฟผ. ในฐานะตัวแทนรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การทบทวน แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และแนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับ งานวิจัยในส่วนต่อไป

### 2.1.2 ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

Anderson (1975 อ้างใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, หน้า 5) นิยามว่า นโยบายสาธารณะ มีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ 1. นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายชัดเจน (แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือ ความต้องการของประชาชนส่วนรวม) 2. นโยบายสาธารณะจะเป็นแนวทาง ในการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการ 3. นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำ 4. นโยบาย สาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องการตัดสินใจของรัฐ และ 5. นโยบายสาธารณะเป็นเอกสารที่มีผลทาง กฎหมาย

Lineberry และ Sharkansky (อ้างใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, หน้า 5) มองว่า นโยบาย สาธารณะมีองค์ประกอบสำคัญ 5 อย่างเช่นเดียวกัน คือ 1. นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แน่นนอน 2. มีการกำหนดนโยบายแบบลำดับขั้นมีแบบแผน 3. นโยบายสาธารณะสามารถนำไปปฏิบัติ สอดคล้องได้ทุกพื้นที่ 4. นโยบายสาธารณะจะต้องประกาศให้ประชาชนรับรู้ล่วงหน้า 5. นโยบาย สาธารณะจะต้องปฏิบัติแบบลำดับขั้นมีแบบแผนที่วางไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะถือเป็นคุณลักษณะที่ประมวล จากความหมาย และแนวคิดนั้น ทำให้เห็นถึงกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดที่มีความเป็นนโยบายสาธารณะ โดยมีลักษณะดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนอง ค่านิยมของสังคม
3. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน ทั้งยังต้องเป็นการกระทำที่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

4. กิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการประกอบด้วยการกระทำที่มีเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน เพื่อรองรับความต้องการของประชาชนกลุ่มใหญ่
5. เป็นกิจกรรมที่ต้องทำให้เกิดขึ้นจริง
6. กิจกรรมที่ดำเนินการควรมีผลต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่สำคัญของสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งหรือประเด็นที่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน
7. เป็นกิจกรรมที่กระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล
8. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
9. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย
10. เป็นกิจกรรมทางเลือกที่ต้องผ่านการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของนโยบายสาธารณะนั้นมีความครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล โดยเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการไปเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และมีลักษณะเฉพาะคือ เป็นนโยบายที่มีลำดับแบบแผน มีขั้นตอนอย่างชัดเจน ตลอดจนสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการ สอดคล้องกับการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ที่ต้องการศึกษาแนวทางในการปฏิบัติงาน หรือการจัดการ และการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในองค์กรที่ กฟผ. ในฐานะตัวแทนรัฐบาลจัดทำขึ้น เพื่อสะท้อนการปรับตัวขององค์กรในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

### 2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนสำคัญ ซึ่งนโยบายที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกแล้วนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติจัดทำเป็นกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ โดยในการศึกษาผลงานของนักวิชาการที่ศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ พบว่านักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

Williams (1971, อ้างใน สมบัติ อารังธวังศ์, 2562, หน้า 450) นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการประเมินขีดความสามารถขององค์กรในการระดมกำลังคนและทรัพยากร ตลอดจนการจูงใจบุคลากรให้ดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ทั้งนี้จากแนวคิดนี้ สามารถกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสะท้อนถึงศักยภาพขององค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรภายใน โดยเฉพาะการส่งเสริมให้บุคลากรดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์กร

Passman และ Wildavsky (1973 อ้างใน สมบัติ อ่างรัฐวงษ์, 2562, หน้า 451) ให้คำนิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จครบถ้วน และเกิดผลผลิตตามที่กำหนด จากแนวคิดดังกล่าว สามารถตีความได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่องค์การต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นภาระหน้าที่ในการรับผิดชอบนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้ครบถ้วนทั้งด้านขั้นตอน ผลลัพธ์ และเป้าหมายที่วางไว้

Van Meter และ Van Horn (1975, p. 447 อ้างในธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546, หน้า 175) ให้นิยามว่า เมื่อนโยบายได้รับการตัดสินใจโดยรัฐบาลแล้ว ขั้นตอนถัดไปคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งในภาครัฐและเอกชน การดำเนินงานนี้มีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจเชิงนโยบายก่อนหน้าอย่างเป็นรูปธรรม

Mazmanian และ Sabatier (1989 อ้างใน มยุรี อนุมานราชธน, 2556, หน้า 228) ได้เสนอแนวคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการนำการตัดสินใจเชิงนโยบายไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมจนเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นระบบ

จากนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น การนำนโยบายไปปฏิบัติคือกระบวนการที่ต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ซึ่งต้องใช้องค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนศึกษา และดำเนินการ เพื่อให้องค์การหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารและนำทรัพยากรไปใช้ในกระบวนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จนนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว พิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ภาพเป็นกระบวนการดำเนินงาน การปฏิบัติภารกิจ หรือกิจกรรมการดำเนินงานของบุคคล หรือกลุ่มคนที่เป็นลำดับขั้นตอน อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติในสภาพของการเป็นกระบวนการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติยังถูกพิจารณาออกไปหลากหลายแง่มุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของตัวหน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยจัดตั้งรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง ในแง่นี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ไม่ได้คิดให้เสร็จสมบูรณ์มาแล้วตั้งแต่ต้น (formative stage) ของกระบวนการนโยบาย (Pressman & Wildavsky, 1979) เป็นขั้นตอนที่กำหนดรูปและผลลัพธ์ของนโยบายหนึ่ง ๆ ขณะเดียวกันก็ดำเนินการในปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมือง นโยบาย และ ความเป็น

สาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นในองค์กรจัดตั้งหนึ่ง ๆ และจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้าง และการจัดองค์การเพื่อจัดการกับการแจกจ่ายอำนาจการตัดสินใจ และกำหนดบทบาทเฉพาะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นแง่มุมสำคัญที่งานค้นคว้าอิสระนี้ใช้ในการพิจารณา โดยจะได้อภิปรายถึงแนวคิดดังกล่าวในหัวข้อที่ 2.3 ต่อไป

### 2.2.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (policy change) กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมักถูกมองเป็นกระบวนการเชิงกลไก (mechanical process) และกระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอน ไหลต่อเนื่องเป็นเส้นตรง (linear process) เริ่มต้นกระบวนการด้วยการคำนวณและคาดการณ์ผลเลวร้ายที่จะเกิดขึ้นโดยนักเศรษฐศาสตร์ ส่งต่อให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายในการเลือกทางเลือกทางนโยบายที่เหมาะสม สมเหตุสมผลมากที่สุดเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกนั้นเป็นนโยบายในที่สุด พร้อมทั้งส่งต่อสู่การนำไปปฏิบัติ และจบลงด้วยผลลัพธ์ทางนโยบายตามมา (Meier, 1991 as cited in Crosby, 1996) สภาพดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากสมมติฐานอันผิดพลาดที่พิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดขึ้นในระบบปิด ที่ซึ่งปัจจัยนำเข้า (inputs) และ ผลลัพธ์ (outcomes) อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของผู้กำหนดนโยบายในเบื้องต้น และตามมาด้วยผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ แต่เนื่องด้วยธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นมันตัดข้ามภาคส่วนต่าง ๆ และบรรดาผลประโยชน์มากมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือนโยบายเชิงปฏิรูปจริง ๆ แล้วเกิดขึ้นในระบบเปิดอย่างสูง (Bardach, 1977; Mazmanian and Sabatier, 1989; Thompson, 1967 as cited in Crosby, 1996) จึงทำให้เมื่อถึงมือของหน่วยรับมาปฏิบัติ แม้ว่าจะเป็นหน่วยที่มีฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบก็ใช้ว่าจะมีทรัพยากร หรืออำนาจที่เพียงพอจะดำเนินการใด ๆ ได้ทั้งหมดเหมือนนโยบายนั้น ธรรมชาติอันไม่อาจคาดเดาได้ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต้องการการประเมินภารกิจต่าง ๆ ใหม่ (reassessment of implementation task)

Crosby (1996) ได้ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเผยให้เห็นถึงความท้าทายที่มีต่อความจำเป็นที่ต้องจัดเตรียมหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation arrangement) (Crosby, 1996, pp. 1403-1404) ดังนี้

**ประการแรก** สิ่งกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้งไม่ได้มาจากบริบทภายนอกที่เกิดวิกฤติการณ์ครั้งใหญ่ อย่างวิกฤตทางเศรษฐกิจ (เพราะมันไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในทางความเป็นจริง) แต่มาจากนโยบายและปฏิบัติการปกติประจำวัน (normal policies and practices) ทำให้การเจรจาต่อรองในการปฏิรูปนโยบายหนึ่ง ๆ เขาเข้าจริงแล้วเกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงหลักไม่กี่ตัว กับเงื่อนไขที่พอจะเห็นพ้องต้องกันได้

**ประการที่สอง** การตัดสินใจนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะมีความเป็นการเมืองสูง เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้เข้าไปตั้งคำถามสำคัญว่าจริง ๆ แล้วต้องทำอะไรกันแน่ ควรทำวิธีการใด และจะกระจายผลประโยชน์หรือผลได้ผลเสียอย่างไร เมื่อคำถามสำคัญเหล่านี้ถูกนำมาทบทวนหาคำตอบใหม่ สัมพันธภาพระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

**ประการที่สาม** ขณะที่นักการเมืองมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการเปลี่ยนแปลงนโยบายก็จริง แต่ตอนกำหนดเนื้อหาของนโยบายปฏิรูปเหล่านี้ เอาเข้าจริงถูกดำเนินการโดยเทคโนโลยีในแคตซึ่งมักพิจารณา ตัดสินใจบนฐานของหลักวิชา บนมาตรฐานของความรู้ ความเชี่ยวชาญ เฉพาะทาง การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากตัวนโยบายปฏิรูปต้องตรงกับมาตรฐานตามหลักวิชา ไม่เหลือที่ทางให้กับการประนีประนอม การจัดสมดุลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

**ประการที่สี่** บรรดานโยบายปฏิรูปใด ๆ การตัดสินใจทางนโยบายมักจะเป็นการตัดสินใจสั่งการจากข้างบน กล่าวคือ หน่วยปฏิบัติไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นเพียงผู้รับคำสั่งให้มาขับเคลื่อนต่อในระดับปฏิบัติ ดังนั้น จึงไม่มีความรู้สึกที่ต้องรับผิดชอบการตัดสินใจ หรือเป็นเจ้าของนโยบายปฏิรูปนั้น ๆ

**ประการที่ห้า** ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายปฏิรูปบ่อยครั้งเป็นรัฐบาลใหม่ และไม่คุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมของหน่วยปฏิบัติในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเลย ทั้งวัตรปฏิบัติปกติ หรือที่ตั้งของผลประโยชน์ต่าง ๆ ในหน่วยปฏิบัติ ทำให้ในความเป็นจริง หากต้องการให้นโยบายปฏิรูปถูกผลักดันให้เป็นผลในหน่วยปฏิบัติ จำเป็นที่จะต้องคุ้นเคยกับระบบกลไกภายในของหน่วยปฏิบัติเหล่านั้น ตลอดจนวิธีการจัดการกับหน่วยปฏิบัติเพื่อให้บรรลุมรรคผลในระยะยาวต่อไป

**ประการที่หก** กรณีส่วนใหญ่ของนโยบายปฏิรูปใด ๆ ก็ตาม ทรัพยากรที่จำเป็นไม่มีอยู่จริง และมักจะอยู่ผิดที่ผิดทาง การโอนย้ายทรัพยากรมาหล่อเลี้ยงนโยบายในขั้นของการนำไปปฏิบัติไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ ทรัพยากรจะถูกโยกย้ายมาได้ก็ต่อเมื่อตัวแสดงสำคัญทั้งหมดบรรลุถึงการเจรจา และมีฉันทานุมัติผูกพันร่วมกัน

**ประการสุดท้าย** องค์การหรือหน่วยปฏิบัติโดยทั่วไปขาดความสามารถที่จะปรับภาระงานไปตามนโยบายปฏิรูปได้ การเปลี่ยนแปลงวัตรปฏิบัติจำเป็นต้องให้เกิดขึ้นก็จริง แต่มักจะอืดออด ไม่เต็มใจ เป็นไปด้วยความยากลำบาก การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจต้องการการปรับองค์การขนาดใหญ่ (extensive modifications) หรืออาจถึงขนาดต้องสร้างองค์การใหม่ขึ้นมาครอบรับ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า องค์การหรือหน่วยปฏิบัติเท่าที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับ หรือดำเนินการ

นโยบายปฏิรูปได้ แต่หมายความว่า สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาในการนำนโยบายปฏิรูป หรือนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาภายในสูงนั้น ต้องพิจารณาไปที่ตัวองค์กรของหน่วยปฏิบัติ ทั้งตัวโครงสร้าง กลไก กระบวนการดำเนินงาน วัฒนธรรม วัฒนธรรมองค์กรต้องถูกสร้างขึ้น และทำให้เป็นสถาบัน

มุมมองต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว ซึ่งให้เห็นถึงการไหลผ่านของกระบวนการ จากขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย และขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียว หรือเป็นเส้นตรง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปลายเปิด และแตกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกัน (open and fragmented) เจ้าหน้าที่ในองค์กรที่เป็นหน่วยปฏิบัติ (แม้จะอยู่ในระดับหัวหน้า องค์กร) อาจไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายปฏิรูปตั้งแต่เบื้องแรก จึงแทบจะไม่มี ความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบายนั้น อีกทั้งมีอำนาจในการควบคุมการจัดสรรแจกจ่ายทรัพยากร หรือสั่ง การนโยบายอย่างจำกัด ขาดทรัพยากรขององค์กรที่จำเป็น และบ่อยครั้งที่ต้องปฏิบัติงานในสภาพบริบท ที่ไม่เป็นมิตรกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงตามอภิมติของนโยบายปฏิรูปนั้น ๆ

### 2.2.3 ธรรมชาติของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เชื่อมโยงระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายกับการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายต้องการการสนับสนุนจากกลุ่มพันธมิตรใน บรรดาผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder coalition) ต้องการการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง และกฎกติกาเชิง สถาบันที่ค้ำค้ำ และต้องการแบบแผนปฏิสัมพันธ์ใหม่ ๆ (Ayee, 1994; Mazmanian and Sabatier, 1989; White, 1990 as cited in Crosby, 1996) การขับเคลื่อนนโยบายในหน่วยปฏิบัติต้องการการนำ ทรัพยากรใหม่ สมรรถนะใหม่ ๆ เพื่อจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ใหม่

Bardach (1977 as cited in Crosby, 1996) ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ การนำนโยบายไป ปฏิบัติเป็นเหมือนกระบวนการรวมพล (assembly process) หรือการประกอบชิ้นส่วนจาก หลากหลายแหล่งเข้าด้วยกัน (ซึ่งบางครั้งก็ค่อนข้างจะมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันออกไปจากความ ตั้งใจแรก) นำมาปรับแต่งรูปใหม่ (reshaped) ประกอบกันเข้าเป็นกลไก ที่จะสามารถผลิตสร้าง ผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น นอกเหนือจากนี้ ทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนนโยบายอาจอยู่ที่อื่น อยู่ กับองค์กรอื่นที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่รับผิดชอบนโยบายนั้น โดยที่ไม่มีความสนใจ หรือถึงขั้น เป็นปฏิปักษ์ต่อบริษัทนั้นก็เป็นได้

วรรณกรรมเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่อยู่กับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ เนื้อหานโยบาย (content of the policy) หรือการสนับสนุนทางการเมืองเป็นสำคัญ (Mazmanian and Sabatier, 1989; Sabatier, 1988; Matland, 1995 as cited in Crosby, 1996) วรรณกรรมบางส่วนก็มุ่ง

มองไปที่การวางโปรแกรม หรือการกำหนดและดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (program and project implementation) (Mazmanian and Sabatier, 1989; Sabatier, 1988; Matland, 1995 as cited in Crosby, 1996)

Crosby (1996) ได้ถอดเนื้อหางานต่าง ๆ ที่องค์การ หรือหน่วยปฏิบัติต้องทำการขับเคลื่อนนโยบาย (tasks involved in policy implementation) (Crosby, 1996, pp. 1406-1407) ไว้ดังนี้

### 1. การสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบาย (Policy legitimation)

เมื่อหน่วยปฏิบัติรับนโยบายมาขับเคลื่อนภายในองค์การ ก่อนดำเนินการใด ๆ งานที่ต้องทำก่อนอื่นใดคือทำให้นโยบายถูกมองในฐานะนโยบายที่มีความชอบธรรม โดยที่บุคคล กลุ่มบุคคล และองค์การจะต้องยืนยันว่านโยบายปฏิรูปที่รับมานี้จำเป็น สำคัญ ยั่งยืน และจะต้องถูกยอมรับแม้ว่าจะต้องใช้ต้นทุนหรือสูญเสียทรัพยากรสำคัญเพียงใด ขั้นตอนนี้เกี่ยวกับการทำให้ปรากฏ หรือการกำหนดให้นโยบายนั้นเป็นผู้กำชัยชนะ (champion) มีความน่าเชื่อถือ มีทรัพยากรทางการเมืองสนับสนุน และมีความเต็มใจจะเสี่ยง การสร้างความชอบธรรมจากภายในนโยบาย (internally legitimized) เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของของความเปลี่ยนแปลง เมื่อนโยบายต้องการการเปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติและการกระทำ และเพราะนโยบายแสดงออกถึงการหักโค้นธรรมนิยมปฏิบัติเดิม มันจึงสำคัญมากที่จะต้องทำให้นโยบายมีความชอบธรรมจากภายใน และสร้างความเป็นเจ้าของจากความชอบธรรมนั้นเพื่อขึ้นนำพฤติกรรมอันพึงประสงค์ของหน่วยปฏิบัติ

### 2. การสร้างกลุ่มก่อนผู้สนับสนุน (Constituency building)

เมื่อแรกทีมนโยบายยังไม่ค่อยได้รับการยอมรับมากนัก กลุ่มก่อนผู้สนับสนุนที่มากพอสำหรับการปฏิรูปจะต้องถูกพัฒนาขึ้น การปฏิรูปต้องได้รับการป่าวร้อง และโปรโมท กลุ่มก่อนผู้สนับสนุนจะเป็นผู้ชนะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เขาเหล่านี้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลทางบวกและจะขับเคลื่อนการสนับสนุนให้นโยบายปฏิรูปเป็นผู้กำชัยชนะ การสร้างกลุ่มก่อนผู้สนับสนุนจะช่วยเสริมและขยายกระบวนการสร้างความชอบธรรมของนโยบาย (Kahler, 1989; Lindenberg and Crosby, 1981) เป้าหมายไม่ใช่เพียงเพื่อให้ให้นโยบายได้รับการยอมรับเท่านั้น แต่เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับปฏิบัติการโดยการสร้างชุดประโยชน์ตอบแทนใหม่ ๆ เป็นเดิมพันอันใหม่ที่จะได้รับเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับปฏิบัติด้วย

### 3. การสะสมทรัพยากร (Resource accumulation)

ในการขับเคลื่อนนโยบายใหม่ ทรัพยากรมนุษย์ เทคนิควิธี และเงินจะต้องถูกตั้งขึ้น (Thomas & Grindle, 1990) งานรวบรวมสิ่งสมทรัพยากร หมายถึง ทั้งสร้างความ

มั่นคงให้กับเงินตั้งต้น (securing initial funding) และสร้างความมั่นใจในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อมาอุดหนุนนโยบาย การที่รัฐบาลไม่สามารถกระจายทรัพยากรไปสู่ลำดับความสำคัญใหม่ได้ มักเป็นสาเหตุของการปิดโครงการ ปัญหาของการไม่มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น บ่อยครั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายนั้นขาดแคลนทรัพยากรอย่างมากโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะ

4. การออกแบบและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ (Organizational design and modification)

การออกแบบใหม่หรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย โดยที่อุปสรรคในการพัฒนาการออกแบบและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การมี 2 ประการคือ หนึ่ง กระบวนการ และวัตรปฏิบัติที่คุ้นชิน จะนำไปสู่แรงต้านการเปลี่ยนแปลง และสอง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงซึ่งแตกต่างจากงานตามปกติที่เป็นอยู่ซึ่งมีกลไกรองรับอยู่แล้ว ทำให้งานประเภทนี้ขาดองค์การหรือกลไกรองรับ

องค์การที่ต้องดำเนินนโยบายปฏิรูปอาจได้รับผลกระทบอย่างน้อย 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติแรก องค์การอาจได้รับผลกระทบภายในเกี่ยวกับสิ่งที่หน่วยงานทำและการดำเนินการเกี่ยวกับงานเหล่านั้น การจัดโครงสร้างใหม่และการปรับเปลี่ยนงานจะทำให้องค์ประกอบโครงสร้างขององค์การจำนวนมากถูกแทนที่ด้วยหน่วยงานและแผนกใหม่ มิติที่สอง เนื่องจากการปฏิรูปนโยบายนั้นมักจะตัดขวางข้ามขอบเขตของหน่วยงาน และขอบเขตภารกิจ คือ อยู่ในขอบข่ายของหลายหน่วยงาน องค์การในฐานะหน่วยรับนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกขององค์การมากขึ้น เพื่อประกันว่าจะมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ และเพื่อจัดการกับแรงตึงเครียดที่อาจจะเกิดขึ้น มิติสุดท้าย การสื่อสารที่เพิ่มขึ้นกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ จะช่วยสร้างความมั่นคงให้กับบรรดาระเบียบและนโยบายย่อย ๆ ของหน่วยงานจะได้รับการดำเนินการ เนื่องจากการดำเนินการของหน่วยงานหนึ่ง ๆ จะประสบความสำเร็จได้ ขึ้นอยู่กับการดำเนินการร่วม (complementary actions) โดยหน่วยงานอื่น ๆ ที่ยึดหลักปฏิบัติเดียวกัน แบ่งปันข้อมูล และทรัพยากรระหว่างกัน หรือประสานร่วมมือกันนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนองค์การเป็นเรื่องยาก องค์การส่วนใหญ่มีวัตรปฏิบัติและระบบที่ยังรากลึก และอาจไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงองค์การ บรรดาแนวคิดใหม่ ระบบใหม่ โครงสร้างใหม่ วิธีการใหม่อาจถูกเพิกเฉย หรือถูกปรับแต่งให้กลืน

กับระบบหรือโครงสร้างเดิม และด้วยเหตุนี้เองที่การสร้างกลไกใหม่ หรือการสร้างองค์การใหม่ไปเลยจะง่ายกว่าการปรับแต่งเอาจากองค์การที่มีอยู่เดิม

5. การระดมทรัพยากรและการดำเนินการ (Mobilizing resources and actions)

แม้ว่าองค์การหรือหน่วยปฏิบัติจะมีทรัพยากรที่จำเป็นครบทั้งหมด ก็ไม่ได้รับประกันว่าองค์การนั้นจะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายได้ลุล่วง กล่าวคือ พฤติกรรมและการกระทำจะต้องเปลี่ยนไปด้วย คำว่า การระดม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของมันเกิดขึ้นได้เมื่อ ทรัพยากรและผลได้ถูกรวบรวมเข้าด้วยกันจากทุกทิศทางเป็นเหตุให้ขณะขณะที่ผู้อื่นเป็นฝ่ายแพ้ การระดมทรัพยากรเพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย คือชุดของการกระทำ บ่งชี้ว่าทรัพยากรจากใครที่จะถูกทำให้เกิดประโยชน์ และจะทำเช่นนั้นที่ไหน เมื่อไหร่ และอย่างไร ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การยับยั้งเคลื่อนในรูปของการดำเนินการกำหนดโปรแกรม ออกแบบโครงการ กำหนดยุทธศาสตร์ เมื่อการดำเนินการได้รับการยับยั้งเคลื่อนไป ก็จะมีเอาชนะการใส่เกียร์ว่าง หรือการวางเฉย หรือการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

6. การติดตามผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Monitoring the impact of policy change)

สิ่งสำคัญคือ ต้องตรวจสอบให้แน่ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายมีผลอย่างไร และด้วยเหตุนี้จึงสามารถแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนนโยบายได้ หากเกิดผลลัพธ์เชิงลบหรือไม่ น่าพอใจ ตามหลักการแล้ว การติดตามหรือประเมินผลดังกล่าวควรเริ่มต้นตั้งแต่นั้น ๆ เพื่อให้สามารถตัดกลยุทธ์ที่ผิดพลาดได้ก่อนที่ความสูญเสียหรือผลกระทบด้านลบจะกลายเป็นค่าใช้จ่ายสูงเกินไปหรือสร้างความเสียหาย การติดตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายจำเป็นต้องมีทั้งกลไกในการทบทวนและประเมินผลเป็นระยะ และกลไกที่สามารถติดตามนโยบายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงเวลาหลายปี ปฏิสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายระหว่างหน่วยงานไม่ชัดเจนเสมอไป ผลกระทบต่อพฤติกรรมและผลลัพธ์ของหน่วยงานหนึ่งอาจเกิดขึ้นค่อนข้างรวดเร็วและชัดเจน ในขณะที่อีกหน่วยงานหนึ่งอาจเกิดขึ้นช้ากว่าและต่างกันมาก เนื่องจากเชิงองค์การในที่นี้จึงได้แก่ การสร้างตัวชี้วัดเพื่อติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย ปัญหาที่ต้องพิจารณาในที่นี้คือใครจะเป็นผู้ติดตามประเมินภาพรวมทั้งหมดของนโยบาย (ซึ่งเป็นการดำเนินงานข้ามองค์การหรือหน่วยปฏิบัติมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน) ขณะที่ องค์การหรือหน่วยงานหนึ่ง ๆ สามารถติดตามประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานตนเองได้ แต่ก็ไม่ใช่ที่ชัดเจนว่าใครที่จะมีความรับผิดชอบจัดการติดตาม

ประเมินผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินการของทุกหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายด้วยกัน

### 2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติในแนววิเคราะห์เชิงองค์การ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในองค์การ เกี่ยวโยงกับการจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน และต้องการโครงสร้างองค์การที่เฉพาะเจาะจงหนึ่ง ๆ รองรับ Peters (2014) เสนอข้อถกเถียงว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการพิจารณาถึงส่วนที่เป็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง (the structural part of policy implementation) คือตัวองค์การด้วย เพราะตัวองค์การของหน่วยปฏิบัติเป็นตัวสร้างผลของนโยบาย (policy outputs) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเกิดขึ้นภายในชุดของสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กลุ่มเป้าหมายตอบสนองต่อผลของนโยบายภายในบริบทขององค์การเหมือน ๆ กัน ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติฝังตัวอยู่ในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเริ่มต้นจากการแปลงเจตนาทางการเมืองมาเป็นนโยบายสาธารณะ กระบวนการนี้ก็ดำเนินเรื่อยไปในขั้นของการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ซึ่งหน่วยปฏิบัติก็กำหนดรูป (shape) ของเจตจำนงในรูปของนโยบายนั้นต่อไปผ่านการใช้อำนาจดุลพินิจ ปรับแต่งเป้าหมาย และเนื้อหาหลักของนโยบายซึ่งอาจไม่ได้สอดคล้องหรือไม่ตรงกับเป้าหมายหลัก หรือไม่ตรงกับการจัดลำดับความสำคัญตามอาณัติทางการเมืองที่มีมาแต่แรกก็เป็นได้ ดังนั้นแล้วการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องอาศัย “การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (implementation arrangement) ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่จะปล่อยให้ไปตามยถากรรม (fire and forget) ในทางตรงกันข้าม ต้องการการปรับแต่ง ดูแลรักษา ทบทวนตรวจสอบอย่างตั้งใจ

Peters (2014) ขยายความการพิจารณาจุดเน้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องขององค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ที่เรียกว่า “การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (implementation arrangement) โดยแบ่งออกเป็นการจัดโครงสร้างสองส่วน คือ (1) การจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutional setting) และ (2) การออกแบบโครงสร้างองค์การที่เฉพาะเจาะจง (organizational design) ในงานศึกษาของ Sager and Gofen (2022) ได้ขยายความองค์ประกอบทั้งสองประการของ “การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutional setting) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างเป็นทางการเกี่ยวกับการแจกแจงอำนาจตัดสินใจ กำหนดจุดการตัดสินใจ ยับยั้ง หรืออนุมัติการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2. การออกแบบโครงสร้างองค์การ (organizational design) เป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบนโยบายที่ต้องออกแบบตัวกลไกดำเนินงาน กระบวนการทรัพยากรองค์การ กลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ

แนวคิดที่มุ่งไปที่องค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (the structural part of policy implementation) ได้รับการพัฒนาขึ้นจากแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญคือแนวคิดสถาบันนิยม (institutionalism approach) ซึ่งแบ่งออกเป็น สถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism) และ สถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism) กับแนวคิดการจัดการปกครองพหุระดับ (Multilevel governance)

### 2.3.1 แนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism)

แนวคิดสถาบันนิยม (ซึ่งต่อมาเมื่อมีการพัฒนาแนวคิดที่ขยายความสนใจไปที่พฤติกรรมของปัจเจก การผสมผสานกับพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ การเมืองเชิงปทัสสถาน ซึ่งถูกเรียกรวมกันว่าสถาบันนิยมใหม่ ทำให้แนวคิดสถาบันนิยมแบบเดิม ถูกเรียกขานว่าแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิมแทน) หรือแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม เป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายชีวิตทางสังคมการเมืองภายใต้กรอบความคิดว่าพฤติกรรมของมนุษย์หรือตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ จะถูกกำหนดและกำกับโดยบริบทเชิง “สถาบัน” ที่คอยจัดความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งสถาบันจะมีโครงสร้างบางอย่าง ปรากฏในรูปแบบของกฎ ระเบียบ กติกาที่เป็นทางการ กำกับมนุษย์ในสังคม และมนุษย์จะแสดงพฤติกรรมผ่านสถานภาพและบทบาทของตัวเอง

แนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิมได้รับอิทธิพลจากมุมมองทางกฎหมาย มุ่งเน้นไปที่กฎและข้อบังคับที่เป็นทางการ จุดเน้นดังกล่าวให้ที่ทางสำคัญต่อการศึกษา “การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (implementation arrangement) เนื่องจาก กฎ ระเบียบที่เป็นทางการเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญของแผนงานนโยบาย (policy plans) ซึ่งเป็นแกนหลักของกระบวนการบริหารหรือการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติต่อไป ในประเด็นนี้ Neef et al. (2022) ชี้ให้เห็นว่ากฎและข้อบังคับที่เป็นทางการได้ถูกนำมาปรับใช้กับกลไกการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบายในรูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์กลยุทธ์การออกแบบกลไกเชิงสถาบัน (institutional design strategies) ที่ควบคุมปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนระหว่างกระบวนการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในงานศึกษาของ Khawaja and Khalid (2022) ศึกษาการปฏิรูปสถาบันในปากีสถานผ่านมุมมองทางกฎหมาย จากการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยสิทธิในการให้บริการ ค.ศ.

2014 (The 2014 Right to Services Act) ในจังหวัด Khyber Pakhtunkhwa พบว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการปฏิรูปที่เปลี่ยนแปลงสิทธิอย่างเป็นทางการของพลเมือง ด้วยการให้สิทธิที่สามารถเรียกร้องให้รัฐแก้ไข ปรับปรุงการนำส่งบริการสาธารณะที่ดี มีคุณภาพ ด้วยการกำหนดความรับผิดชอบ และบทลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่รัฐ และกำหนดให้จ่ายค่าเสียหายแก่ประชาชน ด้วยการปฏิรูปนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทของวาระการบริหารกิจการที่ดี (Good Governance) ในความร่วมมือระหว่างประเทศ แม้ว่าจะใช้คำว่าการบริหารกิจการ (governance) ก็ตาม แต่หัวใจสำคัญของงานปฏิรูปดังกล่าวอยู่ที่การกำหนดโครงการทางกฎหมาย (legalistic project) ที่มีเป้าหมายเปลี่ยนแปลงสถาบันของรัฐในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งคณะผู้วิจัยแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปกลไกที่เป็นทางการประสบความสำเร็จในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานไปปฏิบัติได้อย่างไรแม้จะเป็นระยะเริ่มต้นของการปฏิรูปก็ตาม

นอกจากนี้ Wittwer and Sager (2022) ได้ศึกษาการจัดการปกครองหลากหลายระดับ (multilevel governance) ของสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ที่จัดความสัมพันธ์ระดับภายในรัฐรวมของตนเองอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง กับหน่วยงานบริหารระดับมลรัฐในรูปแบบของการกระจายอำนาจ และการจัดความสัมพันธ์ระดับบนที่สหพันธรัฐมีต่อองค์การเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรป ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการถูกพัฒนาขึ้นตลอดกระบวนการจัดความสัมพันธ์หลากหลายระดับนี้ เช่นเดียวกันกับงานศึกษาของ Ettelt et al. (2022) ที่ศึกษาแนวคิดของการ "นำร่องนโยบายระดับชาติ" (national policy piloting) ในฐานะกลไกการกำกับดูแลระยะไกล โดยพิจารณาจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นว่านโยบายนำร่องในระดับชาติถูกตีความและนำไปปฏิบัติอย่างไรในบริบทของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการปกครองแบบหลายระดับ (multilevel governance) ในอังกฤษ

### 2.3.2 แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism)

แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เป็นขบวนการเปลี่ยนทิศทางการทงพลังในสังคมศาสตร์ ในทศวรรษ 1970 และ 1980 โดยงานศึกษาที่เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของสถาบันนิยมใหม่ในทางรัฐศาสตร์คืองานของ James March และ Johan Olsen โดยงานของทั้งสองคนได้ให้เหตุผลของการใช้คำว่า "สถาบันนิยมใหม่" ว่าเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการผนวกแนวการศึกษาการเมืองร่วมสมัยแนวอื่น ๆ เข้าไปกับแนวศึกษาสถาบันนิยมแบบเดิม ไม่ว่าจะเป็นแนวการศึกษาทางสังคมวิทยา การให้ความสำคัญกับพฤติกรรมและความนึกคิดของปัจเจก สำนักแห่งอัตลักษณ์ โดยมองว่าโครงสร้างเชิงสถาบัน หรือกฎทางการไม่ได้เป็นสิ่งกำหนดการกระทำของเราโดยอัตโนมัติ แต่

พฤติกรรมของคนเราแสดงออกไปตามการตีความกฎเกณฑ์ต่าง ๆ กล่าวคือพฤติกรรม การกระทำต่าง ๆ ล้วนเกิดผ่านการตีความ การประกอบสร้างทางสังคม ซึ่งมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งจากการกำหนดของกฎทางการเหล่านั้น แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ให้ความสนใจไปที่สถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal institutions) อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่สิ่งที่น่าสนใจนำมาผนวกหรือผสมเข้ากับแนวคิดสถาบันนิยมแบบเดิมนั้นหลากหลายมาก แนวคิดที่เรียกรวม ๆ ว่า สถาบันนิยมใหม่จึงแยกย่อยออกไปและถูกจำแนกสำนักย่อย ๆ มีทั้ง แนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) แนวคิดสถาบันนิยมแบบสังคมวิทยา (sociological institutionalism) แนวคิดสถาบันนิยมแบบเศรษฐศาสตร์ (economic institutionalism) เป็นต้น (Hall & Taylor, 1996)

Lowndes และ Roberts (2555 อ้างใน ธนิกุล จันทรา, 2563) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างสถาบันนิยมแบบดั้งเดิมและสถาบันนิยมแบบใหม่ ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. แนวคิดสถาบันนิยมใหม่มีการขยายขอบเขตการศึกษาโดยครอบคลุมถึงทั้งสถาบันที่เป็นทางการ และสถาบันที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นรูปธรรม เช่น แบบแผนปฏิบัติ กติกา และบรรทัดฐานของสังคม ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมือง นอกเหนือจากการศึกษาสถาบันและโครงสร้างที่เป็นทางการของสถาบันนิยมแบบดั้งเดิม
2. แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ ให้ความสำคัญกับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและอำนาจ
3. ในขณะที่สถาบันนิยมแบบดั้งเดิมมองสถาบันในลักษณะหยุดนิ่ง ไม่มีการเปลี่ยนแปลง สถาบันนิยมแบบใหม่เชื่อว่า สถาบันเป็นตัวกำหนดผลลัพธ์ของปัจเจกบุคคล และเชื่อว่าสถาบันมีวิวัฒนาการผ่านบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงและการสร้างสรรค์ของมนุษย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม

ศิวพล ชมภูพันธุ์ (ม.ป.ป.) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันสมัยใหม่โดยเปรียบเทียบแนวทางสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ แนวทางสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผล และแนวทางสถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยาที่มองว่าสถาบันคือบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ กติกาหรือแบบแผนประเพณีปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงจึงเป็นการพิจารณาการปรับกฎเกณฑ์ต่างๆ ข้างต้นภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุค ซึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเกิดความไม่สอดคล้องกัน และเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีวิกฤตการณ์สร้างผลกระทบอย่างมหาศาลจนถึงรากฐานของสถาบันที่ดำรงอยู่ กล่าวคือเป็นการเปลี่ยนแปลงระดับใหญ่ในสังคมและวัฒนธรรมอันส่งผลต่อระบบวิถีคิดของผู้คนที่มีต่อแบบแผนหรือวิถีปฏิบัติที่เหมาะสม

Neef et al. (2022) ใช้แนวคิดทุนสถาบัน (institutional capital) ที่ประกอบด้วย ทุน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ทุนทางปัญญา 2) ทุนทางสังคม และ 3) ทุนทางการเมือง ในการแสดงให้เห็นว่ากลยุทธ์การออกแบบสถาบัน (institutional design strategies) กำหนดการสร้างทุนของสถาบันเหล่านี้ขึ้นได้อย่างไร แนวทางการศึกษานี้วิเคราะห์ในมุมมองของสถาบันนิยมแบบสังคมวิทยา (sociological institutionalism) ซึ่งระบุว่ากฎที่ถูกประกอบสร้างทางสังคม (socially constructed rules) ส่งผลต่อการรับรู้ของตัวแสดงเกี่ยวกับโอกาส ผลที่ตามมา และท้ายที่สุดส่งผลต่อพฤติกรรมของพวกเขา ทั้งนี้คณะผู้วิจัยพบว่ากลยุทธ์เชิงสถาบันมีบทบาทสำคัญต่อ ตัวแสดงภาคเอกชนในเครือข่ายพันธมิตรรัฐและเอกชนสร้างทุนเชิงสถาบันซึ่งจะเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพการดำเนินการ

นอกจากนี้ Darcis et al. (2022) ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานดูแลสุขภาพจิตโดยโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลสาขาในเบลเยียม โดยพบว่าตลอดกระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานเป็นเรื่องของการต่อสู้กันระหว่างกระบวนการทัศน์ บนความพยายามเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จากการดูแลสุขภาพจิตที่มีโรงพยาบาลเป็นศูนย์กลาง มาเป็นกระบวนการทัศน์ที่เน้นผู้ป่วยเป็นศูนย์กลาง ร่วมกับการบูรณาการงานศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นว่ามรดกของระบอบเก่ามีพลังอยู่มาก และฝังตัวอยู่ในการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูป มรดกจากระบอบเก่านี้ได้แก่ ค่านิยม และวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับความเป็นวิชาชีพ ซึ่งฝังตัว และตกผลึกเป็นโครงสร้างเชิงสถาบัน กลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานปฏิรูป ข้อค้นพบดังกล่าวเป็นประยุต์แนวคิดสำคัญจากแนวศึกษาสถาบันนิยมทางประวัติศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ และผลกระทบของสิ่งที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตที่มีต่อพฤติกรรมการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการผลิตซ้ำพฤติกรรมเหล่านั้น การรับรู้บทบาท ตกผลึกเป็นโครงสร้างที่ติดแน่นทำให้บรรดานโยบายปฏิรูปสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงได้อย่างจำกัด

### 2.3.3 แนวคิดการจัดการปกครองหลากหลายระดับ (Multilevel governance)

การจัดการปกครองหลากหลายระดับ สะท้อนถึงพลวัตของปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างบรรดาองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่อยู่แกนกลาง และชายขอบที่อยู่รายล้อมกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดการปกครองหลากหลายระดับนอกจากจะพรรณนาให้เห็นถึงโครงสร้างสถาบันของระบบกระจายอำนาจและระบบสหพันธรัฐ อย่างที่เป็นอยู่ในสหภาพยุโรป สวิตเซอร์แลนด์ หรือสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังมุ่งอธิบายถึงกระบวนการที่องค์กรหลากหลายระดับเหล่านี้ ประนีประนอม และประสานร่วมมือกันอีกด้วย (Benz, 2007, p. 297)

การจัดการปกครองหลากหลายระดับจึงเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงการทำหน้าที่ของโครงสร้างเชิงสถาบัน แต่เน้นไปที่กระบวนการการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ระดับต่าง ๆ ทั้งในแนวระนาบและแนวตั้ง (Sager & Gofen, 2022; Thomann, 2019) แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาประเด็นศึกษาอื่น ๆ อย่างหลากหลาย ในบรรดาประเด็นศึกษาที่ถูกพัฒนาต่อยอดขึ้นจากฐานของแนวคิดนี้ Wittwer and Sager (2022) ศึกษาการจัดการปกครองหลากหลายระดับ กรณีประเทศสหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ในประเด็นการประสานความร่วมมือระหว่างบรรดาสหพันธรัฐสมาชิก (cantons) ภายในสหพันธรัฐในการดำเนินนโยบายการพัฒนาระดับภูมิภาค โดยนโยบายในระดับบน คือระดับสหพันธรัฐนั้นได้สร้างแรงจูงใจทางการเงินกระตุ้นให้หน่วยงานรัฐบาลระดับแคว้นหรือมลรัฐย่อย ทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นมา และสร้างกลไกการประสานร่วมมือระหว่างแคว้นเหล่านั้น และด้วยเหตุที่มีโครงสร้างเชิงสถาบันบางประการที่คอยขัดขวางความร่วมมือแนวระนาบนี้ ไม่ว่าจะเป็นระบบที่แตกต่างหลากหลาย และการแข่งขันกันระหว่างแคว้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกลไกรวมศูนย์ในระดับบน ทำหน้าที่กำหนดทิศทางภาพรวมอีกชั้นหนึ่ง ภายใต้กระบวนการดังกล่าวจึงประกอบด้วยกลไกการกระจายอำนาจ กลไกระดับสหพันธรัฐ กลไกการจัดการปกครองหลากหลายระดับ ที่ยังคงต้องมีระบบรวมศูนย์เมื่อรัฐบาลระดับบนมอบหมายภารกิจตามนโยบายให้หน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่ไปดำเนินการ

จากการทบทวนวรรณกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติในแนววิเคราะห์เชิงองค์กร ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ และแนวคิดการจัดการปกครองหลากหลายระดับมาพัฒนาขอบเขตเนื้อหาการวิเคราะห์องค์ประกอบโครงสร้างเชิงสถาบันในการขับเคลื่อนการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติขององค์กร กฟผ. โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ด้าน คือ (1) ด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ ซึ่งนำมาจากแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม (2) ด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมขององค์กร ซึ่งนำมาจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ และ (3) ด้านกลไกการประสานร่วมมือข้ามหน่วยงาน ซึ่งนำมาจากแนวคิดการจัดการปกครองหลากหลายระดับ

## 2.4 นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

### 2.4.1 นโยบาย BCG ของประเทศไทย และนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นหนึ่งในสามของโมเดลเศรษฐกิจใหม่ที่เรียกว่าเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว หรือ Bio-Circular-Green Economy (BCG) ซึ่งกำหนดกรอบนโยบายไว้ระหว่าง พ.ศ. 2564-2570 การพัฒนาประเทศด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การอนุรักษ์ฟื้นฟู 2) การจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพและ

วัฒนธรรม 2) การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทรัพยากรชีวภาพและวัฒนธรรม และ 3) การสร้างความสามารถในการพึ่งพาตนเอง

กิจกรรมหลักภายใต้โมเดลเศรษฐกิจ BCG ประกอบด้วย 1) อนุรักษ์ พัฒนา เพิ่มพูนทรัพยากร ความหลากหลายทางชีวภาพ และวัฒนธรรม 2) บริหารจัดการการใช้ประโยชน์และ บริโภคอย่างยั่งยืน 3) ลดและใช้ประโยชน์ของทิ้งจากกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ 4) สร้าง คุณค่าและเพิ่มผลผลิตห่วงโซ่มูลค่าตั้งแต่ภาคเกษตรที่เป็นต้นทาง จนถึงภาคการผลิตและบริการ และ 5) สร้างภูมิคุ้มกันพึ่งพาตนเอง และเพิ่มสมรรถนะในการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564-2570 เป็น การพัฒนาภายใต้รูปแบบ 4 สาขายุทธศาสตร์ คือ 1. เกษตรและอาหาร 2. สุขภาพและการแพทย์ 3. พลังงาน วัสดุและเคมีชีวภาพ และ 4. การท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์

แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564-2570 มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่ให้ ความสำคัญกับการลงทุนวิจัยและนวัตกรรมเพื่อตอบโจทย์ประเทศ มีเป้าหมายยกระดับศักยภาพของ ประเทศด้วยการต่อยอดจากจุดแข็งที่มีอยู่ เป็นการปูทางสู่อนาคตด้วยการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานใน ด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (National science and technology infrastructure: NSTI) และโครงสร้างพื้นฐานด้านคุณภาพ (National quality infrastructure: NQI) เพื่อการสร้างคุณค่าใหม่ในอนาคตด้วยการนำวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ นวัตกรรมไปเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจเพื่อตอบสนองตลาด รวมถึง สร้างการเติบโตอย่างมีคุณภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อนำไปสู่ สังคมคาร์บอนต่ำ อันเกี่ยวข้องกับ 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย ประเด็นที่ 2 อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต สร้างอุตสาหกรรมและบริการแห่ง อนาคตที่ขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยีแห่งอนาคต และ ประเด็นที่ 4 โครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมไทย เชื่อมโลก

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและการเสริมสร้างศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย ประเด็นที่ 3 ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการ เปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มุ่งเน้นผู้เรียนให้มีทักษะการเรียนรู้และมีใจใฝ่เรียนรู้ตลอดเวลา ประเด็นที่ 5 การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี ครอบคลุมทั้งด้านกาย ใจ สติปัญญา และ

สังคม และ ประเด็นที่ 6 การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ (ทรัพยากรมนุษย์)

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประกอบด้วย ประเด็นที่ 1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ และ ประเด็นที่ 3 การเสริมสร้างพลังทางสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ประเด็นที่ 1 สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว โดยเพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน อนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในและนอกถิ่นกำเนิด อนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน กล่าวคือ พัฒนาความมั่นคงทางน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

เศรษฐกิจชีวภาพ คือ การใช้ทรัพยากรชีวภาพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ รวมทั้งผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในการค้นพบสารสำคัญใหม่ แต่อาศัยวิธีการอย่างเป็นระบบ เช่น เริ่มต้นจากการสร้างคลังสิ่งมีชีวิตที่เรียกว่า National biobank จากนั้นจึงใช้ความรู้สมัยใหม่ เช่น ความรู้เกี่ยวกับสารพันธุกรรมที่เรียกว่า genomics และกระบวนการควบคุมการสร้างและค้นหาสารออกฤทธิ์สำคัญ ซึ่งเรียกว่า Functional ingredients โดยใช้กระบวนการที่มีประสิทธิภาพสูงแบบรวดเร็วที่เรียกว่า ระบบ High throughput screening และเพิ่มปริมาณผลิตภัณฑ์ด้วยเทคโนโลยี Plant Factory หรือ Cell Factory ที่ควบคุมปัจจัยแวดล้อมทุกอย่างจนได้ผลผลิตสูง สุดท้ายเมื่อได้ functional ingredients มาแล้ว ยังมีเทคโนโลยีที่ใช้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มการออกฤทธิ์ของสารที่ได้ รวมทั้งทดสอบมาตรฐานและควบคุมการผลิตทุกขั้นตอน (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2564)

เศรษฐกิจสีเขียว เป็นรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่เข้ามาแก้ปัญหาโลกที่กำลังเผชิญกับความเสียหายจากการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกที่นำไปสู่ความต้องการที่เพิ่มขึ้นทั้งด้านอาหารและพลังงาน พื้นที่ทำการเกษตรและที่อยู่อาศัย การสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ทำให้ทรัพยากรลดจำนวนลงไปมาก บางส่วนเสื่อมโทรม มีการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมากเกินความสามารถของโลกที่จะรองรับได้ ดังนั้นเศรษฐกิจที่พัฒนาด้วยการคำนึงถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม และตระหนักถึงคุณค่า ลดการปล่อย

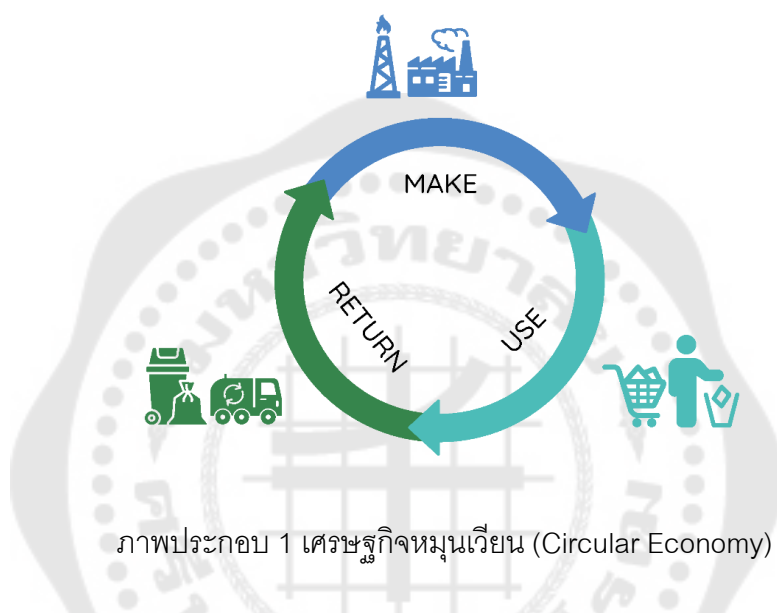
ก๊าซเรือนกระจก และการกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง จึงเป็นเศรษฐกิจที่ทุกประเทศต้องนำไปเป็นแนวทางพัฒนา (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2564)

เศรษฐกิจหมุนเวียน เป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นการออกแบบเพื่อการปรับตัวระยะยาว โดยจะอนุรักษ์และเพิ่มการใช้ประโยชน์จากต้นทุนทางธรรมชาติ ด้วยการควบคุมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และใช้ทรัพยากรหมุนเวียนให้มีความสมดุลมากยิ่งขึ้นผ่านการนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ หรือแลกเปลี่ยนกัน ให้เกิดประโยชน์กับสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยรวม อีกทั้งยังทำให้เกิดโอกาสใหม่ทางด้านธุรกิจ และเศรษฐศาสตร์ (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2564)

จะเห็นได้ว่า นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว หรือนโยบาย BCG เป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบาย (policy change) มีลักษณะเป็นนโยบายปฏิรูปบนฐานแนวคิดปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรม เน้นส่งเสริมและพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นเจ้าของสินค้าและการบริการมูลค่าสูงที่ยกระดับมูลค่าในห่วงโซ่การผลิตสินค้าและบริการ มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ช่วยกำจัดข้อจำกัด (กับดักประเทศรายได้ปานกลาง) ให้เกิดการก้าวกระโดดของการพัฒนาต่อยอด ตลอดจนสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน กระจายรายได้ โอกาส และความมั่งคั่งแบบทั่วถึง รวมถึงรักษาทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพให้สมดุล โดยนโยบายหลักที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาคือ นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งหน่วยปฏิบัติที่ได้รับมอบหมายให้ขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวในด้านพลังงาน วัสดุและเคมีชีวภาพ คือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ภายใต้กรอบปฏิรูปด้านพลังงานดังกล่าว มีหลักการคือ ต้องสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยการพัฒนานวัตกรรมการผลิตพลังงานที่มีประสิทธิภาพสูง สามารถรองรับของเสียหลากหลายชนิดและหลากหลายคุณสมบัติ เช่น ขยะจากอุตสาหกรรม ขยะครัวเรือน รวมถึงพืชผลผลิต และวัสดุเหลือใช้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นทรัพยากรที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ในรูปแบบของแหล่งพลังงานหมุนเวียนหรือพลังงานทดแทน เช่น การผลิตเชื้อเพลิงจากขยะ ก๊าซชีวภาพ การสร้างโรงไฟฟ้าชุมชนที่มีแหล่งพลังงานทดแทนในพื้นที่ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ ชีวมวล (รวมขยะ) ที่เพียงพอ โรงไฟฟ้าชุมชนสามารถสร้างรายได้จากการขายไฟฟ้าผ่านการเชื่อมต่อกับระบบด้วย Smart microgrid และใช้เทคโนโลยี Blockchain เป็นแพลตฟอร์มในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดเก็บพลังงานสร้างโอกาสทางการตลาดผลิตภัณฑ์ชีวภาพอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทน

ทั้งนี้ เศรษฐกิจหมุนเวียนที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้ความหมาย หมายถึงแนวคิดที่มีการวางแผนและออกแบบให้นำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิด

ประสิทธิภาพ รักษาและสร้างคุณค่าจากทรัพยากรที่มีในระบบให้ได้มากที่สุด โดยการใช้งานของวัสดุ และผลิตภัณฑ์ให้นานที่สุด ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จนเกิดเป็นวงจรมุมเวียน ทรัพยากรต่อเนื่องในระบบปิด โดยไม่มีการส่งของเสียออกนอกระบบ ส่งผลให้เกิดความสมดุลระหว่าง มนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินความจำเป็นจากการขยายตัวของ ประชากรโลก จนนำไปสู่การขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืนที่สุด (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2565ค)

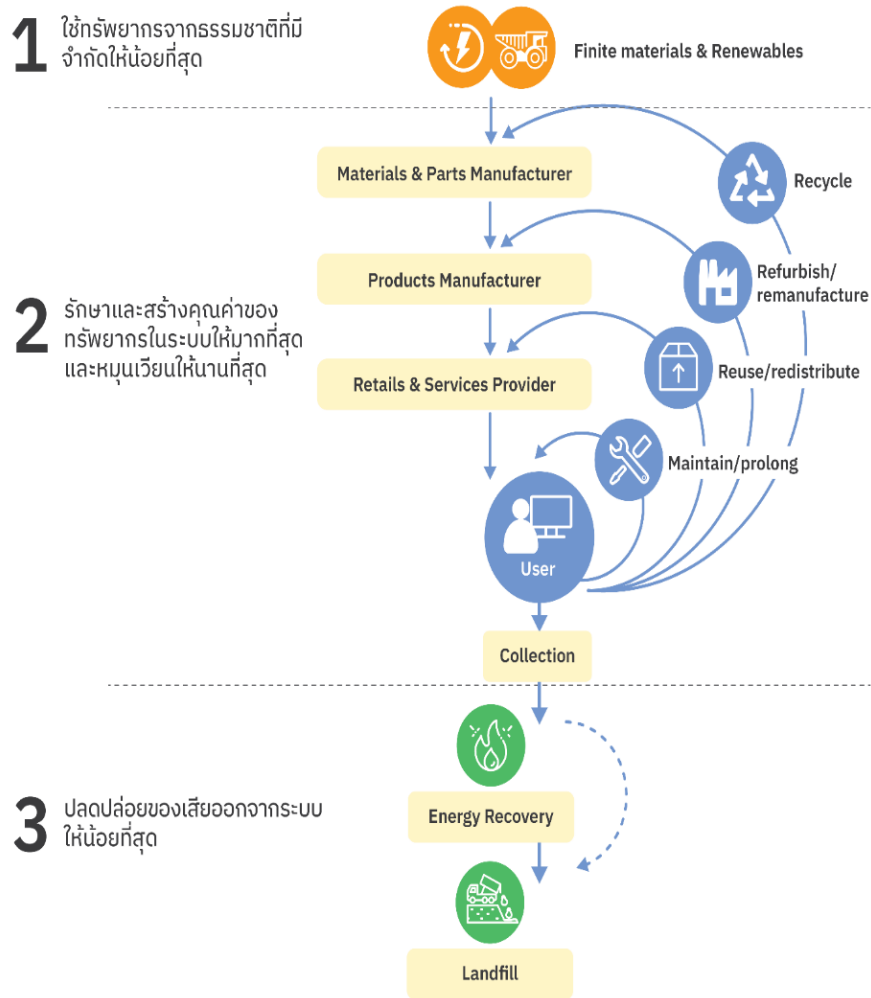


ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565ค).

### หลักการสำคัญของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

1. การรักษาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการใช้องค์กรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้น้อยที่สุด เพิ่มการใช้ทรัพยากรหมุนเวียนและพลังงานทดแทน
2. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการหมุนเวียนวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ โดยการออกแบบและแปรรูปทรัพยากรภายหลังการใช้งาน การซ่อมแซม และนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อเกิดการหมุนเวียนของวัตถุดิบภายในระบบ
3. การรักษาประสิทธิภาพของระบบ ด้วยการจัดการและลดการปลดปล่อยของเสียออกจากระบบให้น้อยที่สุด

หลักการสำคัญของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน สามารถอธิบายรายละเอียดตามรูปภาพประกอบ ดังนี้



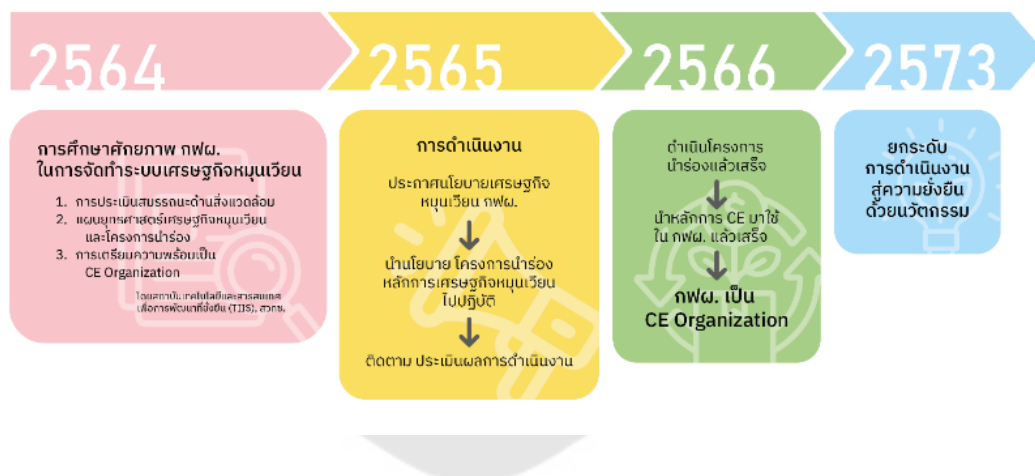
ภาพประกอบ 2 หลักการระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565ค).

จะเห็นได้ถึงนิยามและหลักการของนโยบาย BCG ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ของผู้วิจัย มุ่งเน้นศึกษานโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน เนื่องจากเป็นนโยบายสำคัญที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะตัวแทนรัฐบาลรับมอบมาปฏิบัติ โดยผู้วิจัยต้องการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ว่าในการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปดังกล่าว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงโครงสร้างขององค์การอย่างไร

## 2.4.2 นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

กฟผ. ได้นำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) มาดำเนินงานแทนแนวคิดระบบเศรษฐกิจเส้นตรง (Linear Economy) โดยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นแนวคิดที่เน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการเกิดของเสีย รวมถึงลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และอยู่ร่วมกับชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 เพื่อตอบสนองต่อนโยบายการมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) หรือการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สุทธิให้เป็นศูนย์ของประเทศ โดยส่งเสริมการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า ผลักดันให้เกิดการนำทรัพยากรกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อสร้างความเติบโตขององค์กรให้รองรับอนาคตที่ยั่งยืน (แผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ., 2564 อ้างใน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2565ค) สำหรับแผนการดำเนินงานเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. (EGAT Circular Economy Organization) ได้กำหนดกรอบการดำเนินงานไว้ระหว่างปีพ.ศ. 2564 - 2573 โดยมีรายละเอียดตามแผนภูมิภาพ ดังนี้



ภาพประกอบ 3 แผนการดำเนินงานเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565ค).

## แผน Circular Economy Organization ของ กฟผ.



ภาพประกอบ 4 รายละเอียดแผนการดำเนินงานเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565ค).

จากหลักการ และรายละเอียดแผนการดำเนินงานเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ข้างต้น จะเห็นได้ถึงเป้าหมายขององค์กรคือ การเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน หรือ CE Organization ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2564 - 2566 ที่ผ่านมาได้ริเริ่มจัดทำการศึกษาวิจัยองค์กร จัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนจัดทำกิจกรรมนำร่องต่างๆ ไปแล้ว ทว่าสิ่งที่น่าสนใจก็คือ ในช่วงปี พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป กฟผ. ได้มีแนวทางในการนำแนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปรับใช้ในองค์กรอย่างเป็นทางการ และเป็นรูปธรรม เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายการเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงการจัดการทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร รวมถึงการพัฒนาปรับตัวขององค์กรในการนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติปรับใช้ ภายใต้เงื่อนไขเป้าหมายการเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

สำหรับแนวทางการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. มีการประเมินศักยภาพการดำเนินงานจัดทำระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในองค์กร (Circular Economy) ด้วยกรอบแนวคิดหรือเครื่องมือด้านความยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนที่เหมาะสมสำหรับบริบทขององค์กร ผลลัพธ์จากการศึกษา คือ แผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ของ กฟผ. ที่ครอบคลุมการดำเนินงานทั้งองค์กร และแนวทางการดำเนินงานของ กฟผ. ตามหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนและมุ่งสู่ความยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้ กฟผ. มีการจัดทำกรอบแผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. โดยกิจกรรมการดำเนินการประกอบด้วย

1. ดำเนินการทบทวนกระบวนการปฏิบัติงานของ กฟผ. โดยประเมินสมรรถนะด้านสิ่งแวดล้อมผ่านแนวคิดการประเมินตลอดวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Assessment: LCA) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการใช้ทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมธุรกิจหลัก ทั้งด้านการผลิตไฟฟ้า ระบบส่ง เหมืองวัตถุดิบและเชื้อเพลิง ตลอดจนระบบสำนักงาน

2. จัดประชุมระดมความคิดเพื่อพิจารณากิจกรรมของ กฟผ. ที่สามารถบูรณาการเข้ากับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน พร้อมคัดเลือกโครงการนำร่องตามกรอบแผนยุทธศาสตร์องค์กร

3. สัมภาษณ์ผู้บริหารจากทุกสายงาน เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ทิศทาง และมุมมองต่อเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ.

4. ทบทวนมาตรการและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้าและพลังงาน ตั้งแต่ระดับนโยบายประเทศจนถึงการประยุกต์ใช้ใน กฟผ. เพื่อกำหนดแนวทางจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนขององค์กร

กฟผ. มีการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 โดยมีการจัดทำกรอบแผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อสร้างเป็นหลักการและหลักปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินงาน ทั้งยังมีการทบทวนกฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เห็นได้ชัดในแนวทางการดำเนินงานคือ กฟผ. ได้มีการสัมภาษณ์ผู้บริหารในทุกสายงาน เพื่อให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ ทิศทาง มุมมองต่อแนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. เช่นเดียวกับงานค้นคว้าอิสระของผู้วิจัยครั้งนี้ ที่มีการตั้งกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เชิงลึก คือ ผู้บริหารในทุกสายงาน เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ และสามารถสะท้อนวิสัยทัศน์ ความคิดที่มีต่อการจัดการองค์กรได้ โดยมุ่งเน้นประเด็นของการจัดการ การปรับตัว การพัฒนาองค์กรตามแต่ละฝ่ายงาน เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละฝ่ายงาน ตลอดจนวิเคราะห์การจัดการ และการพัฒนาองค์กร เพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. เป็นสำคัญ

การดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ได้กำหนดกรอบแนวคิดเป็น 4 ด้านหลัก เพื่อประกอบการพิจารณาการดำเนินงานด้วยแนวคิดตลอดวัฏจักรชีวิต จากกรอบแนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยพิจารณาในประเด็น ดังนี้

1. การลดการใช้วัตถุดิบและทรัพยากร
2. การลดการเกิดของเสีย
3. การใช้ประโยชน์จากของเสีย
4. การนำนวัตกรรมมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึง

การเกิดโมเดลธุรกิจใหม่

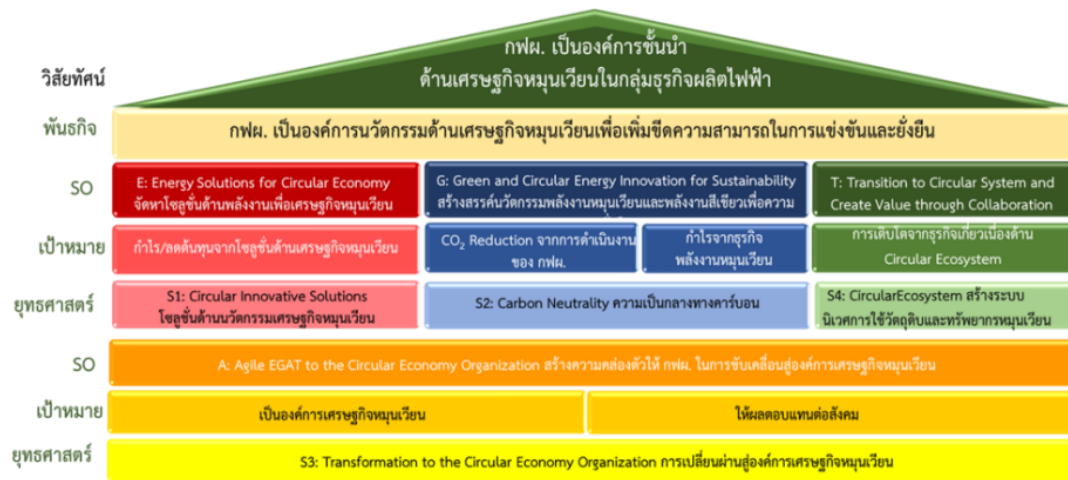
เมื่อพิจารณาในอุตสาหกรรมผลิตไฟฟ้าด้วยกรอบแนวคิดการพิจารณาตลอดวัฏจักรชีวิตหรือตลอดห่วงโซ่อุปทานนั้น แนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน สามารถนำไปดำเนินการได้ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ



ภาพประกอบ 5 แนวทางการดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

ที่มา: โครงการ “การศึกษาศักยภาพองค์กรในการจัดทำระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” , การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา (ก.พ. 64 – ก.พ. 65) ได้กำหนดกรอบแผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. โดยพิจารณาครอบคลุมการทำงานในด้านต่าง ๆ ของ กฟผ. ดังนี้



ภาพประกอบ 6 กำหนดกรอบแผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ.

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565จ).

จากแผนยุทธศาสตร์ฯ ได้กำหนดโครงการที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการและกรอบแนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยตัวอย่างโครงการที่สำคัญ ได้แก่

1. โครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ (Hydro-Floating Solar Hybrid Project)

โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ (Hydro-Floating Solar Hybrid Project) เป็นหนึ่งในแนวทางการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานหมุนเวียน โดยเลือกใช้พลังงานแสงอาทิตย์ควบคู่กับการใช้พื้นที่ผิวน้ำในเขื่อนอย่างคุ้มค่า เพื่อลดการใช้พื้นที่ดิน โครงการนำร่องเริ่มดำเนินการที่เขื่อนสิริกิติ์ และมีแผนขยายผลไปยังเขื่อนอื่น ๆ ภายใต้การดูแลของ กฟผ. อีกประมาณ 16 โครงการ ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าระยะยาวของประเทศ พ.ศ. 2561 - 2580 (PDP2018 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1) ที่มุ่งเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในอนาคต

โครงการนี้ ตอบโจทย์แนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ในมุมของการลดการใช้วัตถุดิบที่ไร้แล้วหมดไป เช่น เชื้อเพลิงฟอสซิลประเภทต่าง ๆ โดยใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ในธรรมชาติ คือ พลังงานแสงอาทิตย์มาใช้ทดแทน นอกจากนี้ การใช้พื้นที่ผิวน้ำเขื่อนแทนผืนดินช่วยลดการใช้ที่ดิน และยังลดมลพิษทางอากาศจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตไฟฟ้าแบบเดิม ส่วนโครงการอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการวางแผนการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน เช่น

- โครงการบริหารจัดการซากอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจรนี้ ดำเนินการตามแนวคิดการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ โดยมุ่งเน้นเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ได้รับฉลากประหยัดไฟเบอร์ 5 ของ กฟผ. ซึ่งได้รับการออกแบบเพื่อลดการใช้พลังงานในระหว่างการใช้งาน ในอนาคต กฟผ. มีแผนดำเนินการเก็บคืนเครื่องใช้ไฟฟ้างดงกล่าว เพื่อนำไปจัดการอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งสกัดวัสดุจากซากผลิตภัณฑ์เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ ในกระบวนการรีไซเคิลต่อไป

- โครงการจัดตั้งโรงงานรีไซเคิลซากแผงเซลล์แสงอาทิตย์ และแบตเตอรี่ ดำเนินการร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม โดยวางแผนจะนำซากของแบตเตอรี่และแผงโซลาร์เซลล์ หลังจากการใช้งานแล้วมาดำเนินการจัดการอย่างถูกวิธี รวมถึงในอนาคตมีแผนจะดำเนินการ Re-purpose Battery and Solar โดยดึงวัสดุที่อยู่ในซากผลิตภัณฑ์เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด

- โครงการบางกรวย Green Community มุ่งเน้นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมโดยรอบโรงไฟฟ้าของ กฟผ. และพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อสร้างความยั่งยืนในระยะยาว โครงการดำเนินงานภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยผลักดันการนำเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้เรือขับเคลื่อนด้วยไฟฟ้า (E Boat) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาชุมชนโดยรอบองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

กฟผ. วางแผนจะดำเนินการเปลี่ยนผ่านองค์กรให้เข้าสู่การเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

กฟผ. มีเป้าหมายขับเคลื่อนองค์กรสู่การเป็นผู้นำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นระบบ โดยนำกรอบแนวคิดตามมาตรฐานการตรวจสอบและรับรองแห่งชาติ (มตช.) ของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มาใช้กำกับกับการดำเนินงานในทุกสายธุรกิจ ทั้งนี้ ได้ริเริ่มและดำเนินโครงการตามกลยุทธ์เศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างครอบคลุม พร้อมทั้งมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อจัดทำแผนระยะยาวสำหรับการพัฒนาองค์กรโดยรวม ครอบคลุมการดำเนินงานทั้ง 8 สายงานหลักของ กฟผ. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นองค์กรชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ขององค์กรอย่างยั่งยืน

กล่าวได้ว่า ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ของ กฟผ. มีการตั้งเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการเป็นองค์กรชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน และมีการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อนำร่องแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนแล้วในปี พ.ศ. 2564 – 2565 ซึ่งไม่เพียงเท่านั้น กฟผ. ยังคงมีแผนต่อไป

ในอนาคตนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2566 ที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านองค์กรให้เข้าสู่การเป็นองค์กรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ทำให้เป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่า ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านองค์กรนี้ กฟผ. มีรูปแบบวิธีการในการจัดการองค์กร และแนวทางการพัฒนาองค์กรอย่างไร ตลอดจนจะมีการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ อย่างไร เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนการเป็นองค์กรชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจะศึกษารูปแบบดังกล่าวผ่านมุมมองรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบการจัดการองค์กร และการพัฒนาองค์กรเป็นหลัก

## 2.5 โครงสร้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

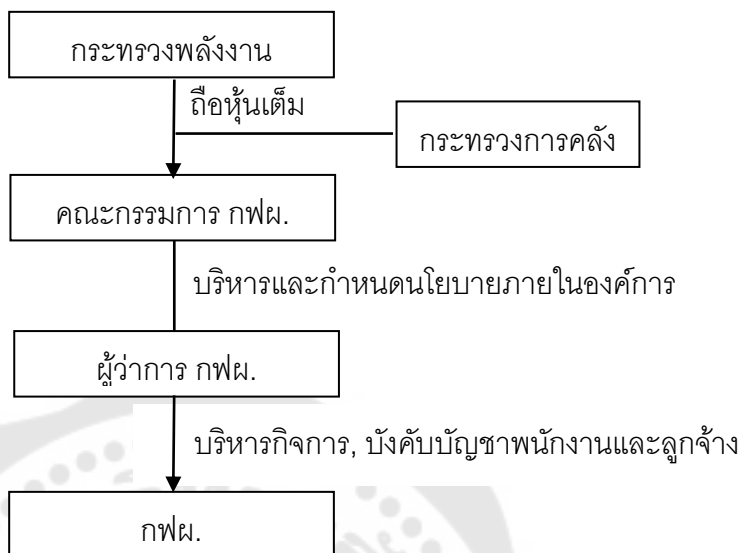
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจด้านกิจการพลังงาน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ร้อยละ 100 โดยการดำเนินการใดๆ ขององค์การจะอยู่ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของ กฟผ. โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ให้จัดตั้ง "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "กฟผ." มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิต จัดหา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมาย ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ประเทศใกล้เคียง รวมทั้งดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. (มาตราที่ 6)

2. คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็น ผู้ดำเนินงาน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 10 คน รวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็น กรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการ (มาตรา 13)

3. คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของ กฟผ. รวมถึงการออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กำหนดราคาขายพลังงาน ไฟฟ้า ลิกไนท์ วัตถุประสงค์จากลิกไนท์และวัสดุอุปกรณ์ และกำหนดค่าบริการ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระ ราคาขายหรือบริการ (มาตรา 18)

4. ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจของ กฟผ. ตามนโยบาย ระเบียบหรือ ข้อบังคับของคณะกรรมการ และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างในการบริหารกิจการ (มาตรา 21-22)



ภาพประกอบ 7 แผนผังแสดงการกำกับดูแลองค์กรตามพระราชบัญญัติ กฟผ. พ.ศ. 2511

ที่มา: ผู้วิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาโครงสร้างองค์กรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2562 เนื่องจากเป็นโครงสร้างองค์กรเดิมก่อนรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการศึกษาว่าภายหลังรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. มีการปรับโครงสร้างอย่างไรบ้าง โดยจากแผนผังข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดที่มีอำนาจบริหารกิจการและบังคับบัญชาพนักงานและลูกค้าภายใน กฟผ. และมีผู้ช่วยผู้ว่าการสำนักงานตรวจสอบภายใน และสำนักเลขานุการ ขึ้นตรงกับผู้ว่าการ โดยสายบังคับบัญชาหน่วยงานภายในองค์กรแบ่งเป็น 8 สายงานหลักซึ่งจะมีรองผู้ว่าการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายนั้น และแบ่งงานให้แก่ผู้ช่วยผู้ว่าการดูแลหน่วยงานใต้บังคับบัญชาระดับฝ่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สายงานรองผู้ว่าการบริหาร มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

1.1 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการพัฒนาองค์กร ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายทรัพยากรบุคคลและพัฒนาองค์กร (2) ฝ่ายพัฒนาศักยภาพทรัพยากรบุคคลและคุณภาพ (3) ฝ่ายแพทย์และอนามัย และ (4) ฝ่ายความปลอดภัย

1.2 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่  
(1) ฝ่ายกลยุทธ์เทคโนโลยีสารสนเทศ (2) ฝ่ายจัดการและพัฒนาระบบสารสนเทศ และ (3) ฝ่ายปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศ

1.3 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการกฎหมายและธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่  
(1) ฝ่ายกฎหมาย และ (2) ฝ่ายกำกับปฏิบัติตามกฎระเบียบ

1.4 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างและบริการ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่  
(1) ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ (2) ฝ่ายบริหารการขนส่ง (3) ฝ่ายบริหารและจัดการทรัพยากร และ (4) ฝ่ายออกแบบและบริหารงานก่อสร้าง

2. รองผู้ว่าการยุทธศาสตร์ มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

2.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการยุทธศาสตร์องค์การ ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายแผนยุทธศาสตร์ (2) ฝ่ายแผนการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า และ (3) ฝ่ายเศรษฐกิจพลังงาน

2.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการบริหารจัดการความยั่งยืน ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายกลยุทธ์ความยั่งยืน (2) ฝ่ายบริหารด้านการใช้ไฟฟ้าและกิจการเพื่อสังคม และ (3) ฝ่ายสื่อสารและประชาสัมพันธ์องค์การ

2.3 ผู้ช่วยผู้ว่าการนวัตกรรมและพัฒนาธุรกิจ ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่  
(1) ฝ่ายพัฒนาธุรกิจเกี่ยวเนื่อง และ (2) ฝ่ายวิจัยและนวัตกรรม

3. รองผู้ว่าการการเงินและบัญชี มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

3.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการการเงิน มีหน่วยงานในความรับผิดชอบ 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายนโยบายและกลยุทธ์ทางบัญชีและการเงิน (2) ฝ่ายบริหารการเงิน และ (3) ฝ่ายงบประมาณ

3.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการการบัญชี ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายบัญชี (2) ฝ่ายบัญชีและการเงินภูมิภาค (3) ฝ่ายรายงานทางการเงินและบัญชี

4. รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

4.1 ฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์ผลิตไฟฟ้า

4.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า 1 ประกอบด้วย 5 ฝ่าย ได้แก่ (1) โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ (2) โรงไฟฟ้าพระนครใต้ (3) โรงไฟฟ้าบางปะกง (4) โรงไฟฟ้าภาคใต้ (5) โรงไฟฟ้าจระนะ

4.3 ผู้ช่วยผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า 2 ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) โรงไฟฟ้าแม่เมาะ (2) การบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ (3) โรงไฟฟ้าวังน้อย (4) โรงไฟฟ้าน้ำพอง

4.4 ผู้ช่วยผู้ว่าการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ประกอบด้วย 6 ฝ่าย ได้แก่ (1) เชื้อนภูมิพล (2) เชื้อนสิริกิติ (3) เชื้อนศรินครินทร์ (4) เชื้อนวนชิราลงกรณ์ (5) เชื้อนรัชชประภา (6) โรงไฟฟ้าพลังน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

5. รองผู้ว่าการเชื้อเพลิง มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

5.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการผู้บริหารเชื้อเพลิง ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวิศวกรรมเชื้อเพลิง (2) ฝ่ายจัดหาและบริหารสัญญาเชื้อเพลิง

5.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการเหมืองแม่เมาะ ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวางแผนและบริหารเหมืองแม่เมาะ (2) ฝ่ายการผลิตเหมืองแม่เมาะ

6. รองผู้ว่าการระบบส่ง มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

6.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการพัฒนาระบบส่ง ประกอบด้วย 5 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายแผนงานและโครงการระบบส่ง (2) ฝ่ายสำรวจ (3) ฝ่ายวิศวกรรมระบบส่ง (4) ฝ่ายก่อสร้างระบบส่ง (5) ฝ่ายที่ดิน

6.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการปฏิบัติการควบคุมระบบ ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายควบคุมระบบกำลังไฟฟ้า (2) ฝ่ายระบบควบคุมและป้องกัน (3) ฝ่ายสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

6.3 ฝ่ายปฏิบัติการและบริหารสินทรัพย์ระบบส่ง ประกอบด้วย 7 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายปฏิบัติการเขตนครหลวง (2) ฝ่ายปฏิบัติการภาคกลาง (3) ฝ่ายปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (4) ฝ่ายปฏิบัติการภาคใต้ (5) ฝ่ายปฏิบัติการภาคเหนือ (6) ฝ่ายระบบสื่อสาร (7) ฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์ระบบส่ง

7. รองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่อง มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

7.1 ฝ่ายจัดการธุรกิจ

7.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการธุรกิจบำรุงรักษา ประกอบด้วย 6 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายบำรุงรักษาเครื่องกล (2) ฝ่ายบำรุงรักษาไฟฟ้า (3) ฝ่ายบำรุงรักษาโยธา (4) ฝ่ายบริหารจัดการโรงงานและอะไหล่ (5) ฝ่ายเคมี (6) ฝ่ายจัดการธุรกิจ

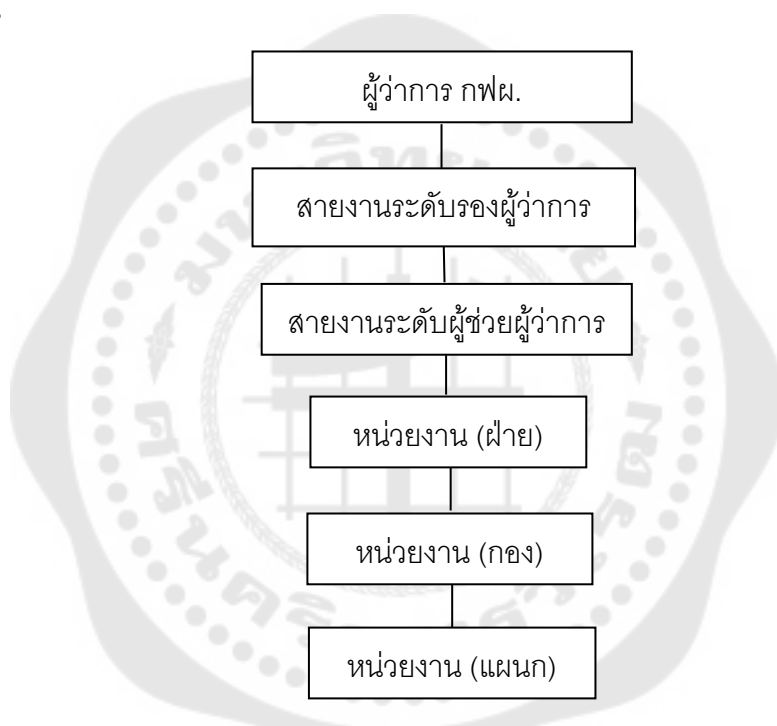
7.3 ผู้ช่วยผู้ว่าการโครงการธุรกิจ ประกอบด้วย 4 โครงการ เช่น (1) เดินเครื่องโรงไฟฟ้าราชบุรี (2) ราชบุรีเฟาเวอร์ (3) เชื้อนน้ำดื่ม สปป.ลาว (4) โรงไฟฟ้าหงสา สปป.ลาว

8. รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

8.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการวิศวกรรมและก่อสร้างโรงไฟฟ้า ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวิศวกรรมโรงไฟฟ้า (2) ฝ่ายบริหารและก่อสร้างโรงไฟฟ้า (3) ฝ่ายพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำและพลังงานหมุนเวียน

8.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการแผนงานโรงไฟฟ้า ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายพัฒนาและแผนงานโรงไฟฟ้า (2) ฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (3) ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์โครงการ

ต่อมา ผู้วิจัยศึกษาลำดับบังคับบัญชาของ กฟผ. เนื่องจาก กฟผ. เป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่หน่วยงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบจำเพาะในแต่ละสาขา และมีการบริหารงานแบบลำดับชั้น (hierarchy) โดยเริ่มจากระดับสายงาน ซึ่งเป็นภาพรวมในการบริหารหน่วยงานปฏิบัติการแต่ละหน่วย ประกอบด้วยหน่วยงานปฏิบัติการที่แยกย่อยลงไปอีกคือ หน่วยงานระดับฝ่าย ที่จะมอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยงานระดับกองและแผนกที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติต่อไป ตามแผนผังลำดับบังคับบัญชาดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ 8 แผนผังแสดงลำดับบังคับบัญชาของ กฟผ. โดยสังเขป

ที่มา: ผู้วิจัย

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการค้นคว้าอิสระนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยงานวิจัย 2 ประเภทหลัก ๆ ประเภทแรก เป็นงานวิจัยที่ศึกษาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่ศึกษาถึงการดำเนินงาน ศึกษาการปรับกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับตัวองค์กรโดยตรง และงานวิจัยประเภทที่สองเป็นงานวิจัยที่ศึกษาองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับกรณีศึกษาต่าง ๆ โดยมากเป็นกรณีศึกษาของต่างประเทศ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีดังนี้

1) นรีภา ลิ้มพิมพ์เพราะ (2558) ศึกษาเรื่องทัศนคติ และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของฝ่ายกิจการสังคมของผู้ปฏิบัติงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติต่อโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม และ ความคาดหวังเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม และศึกษาความแตกต่างระหว่างภูมิหลังในการทำงานกับทัศนคติเกี่ยวกับโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สังเกตเห็นภัยสังกัตสายงานรองผู้ว่าการบริหาร (รพห.) และรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้า (รพพ.) มีตำแหน่งวิชาชีพวิศวกรรม (วศ.) ในระดับปฏิบัติการ (1-7) และมีอายุงานมากกว่า 30 ปี ในส่วนของทัศนคติเกี่ยวกับโครงการปลูกป่า กฟผ. โครงการชีวิตวิถีเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ โครงการแวนแก้ว โดยรวมกลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติเชิงบวก สำหรับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในโครงการปลูกป่า กฟผ. โดยรวมกลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในระดับน้อยที่สุดและ พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในโครงการโครงการชีวิตวิถีเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ โครงการแวนแก้ว โดยรวมกลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในระดับน้อย ทั้งนี้จากการศึกษามีข้อเสนอแนะในการเพิ่มการประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่าง ๆ ให้มากขึ้น และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมให้เข้าใจไปในทิศทางเดียวกันทั้งองค์กร และควรผลักดันส่งเสริม สนับสนุน ให้ผู้ปฏิบัติงานมีใจในการร่วมกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่านี้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจและเห็นถึงความสำคัญในการทำกิจกรรมเพื่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อมขององค์กร

งานศึกษาข้างต้น สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ทัศนคติ และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งผลออกมาเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย ทำให้เกิดเป็นสมมติฐานว่า หากในองค์กรขาดการปรับตัว และขาดการจัดการองค์กรในการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจและเห็นถึงความสำคัญในการทำกิจกรรม ก็อาจส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สำเร็จ จากการศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างทัศนคติของบุคลากร กับพฤติกรรม มีนัยถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงาน กฟผ. แม้จะมีการศึกษาถึงทัศนคติ และพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กร แต่ก็ไม่ได้ขยายหรือลงลึกไปถึงการวิเคราะห์ตัวแปรในลักษณะของโครงสร้างองค์กรอันเป็นสาเหตุของทัศนคติ และเป็นที่มาของพฤติกรรมบุคลากรขององค์กรแต่อย่างใด ในการค้นคว้าอิสระของผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงองค์ประกอบที่เป็นโครงสร้างเชิงสถาบันขององค์กร โดยพิจารณาว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญของการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายโดยเฉพาะ

นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญในทางวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กระบวนการดำเนินงาน ซึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการเตรียมกลไกขององค์กรรองรับ

2) อุไรรัตน์ ทับทอง (2563) ศึกษาเรื่อง กลยุทธ์การปรับตัวเพื่อความมั่นคงขององค์กร การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการ ได้แก่ 1) วิเคราะห์ความท้าทายทางการบริหารของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในสภาวะปัจจุบัน 2) วิเคราะห์กลยุทธ์การจัดการเพื่อความมั่นคงขององค์กร และ 3) นำเสนอกกลยุทธ์ในการปรับตัวเพื่อความมั่นคงขององค์กร

ผลการศึกษาพบว่า ความท้าทายทางการบริหารของ กฟผ. ในปัจจุบัน วิเคราะห์ด้วย PESTLE Analysis ใน 6 ประเด็น คือ 1) ด้านการเมือง ความไม่มีเสถียรภาพและความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย 2) ด้านเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจ การแข่งขันในธุรกิจผลิตไฟฟ้า ความไม่สมดุลในการผลิตและต้นทุนการผลิต 3) ด้านสังคม ภาคประชาสังคม การตื่นตัวของสังคม 4) ด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กลุ่มสื่อสังคมออนไลน์ 5) ด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2561-2580 ไม่สอดคล้องกับการแข่งขันในปัจจุบัน และ 6) ด้านสิ่งแวดล้อม ขาดแคลนเชื้อเพลิงในการผลิต ปัญหาสภาวะโลกร้อน

สำหรับกลยุทธ์การจัดการเพื่อความมั่นคงขององค์กร วิเคราะห์ด้วยแนวคิด 7 s McKinsey พบว่า 1) ด้านกลยุทธ์ ใช้หลักการ SPEED 2) ด้านโครงสร้าง ลดโครงสร้างองค์กร 3) ด้านสไตล์ เพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับพนักงานด้วยหลักธรรมาภิบาล 4) ด้านระบบ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ 5) ด้านบุคลากร วางตำแหน่งและจัดสรรโอกาสในการเติบโตอย่างเป็นระบบ 6) ด้านทักษะสร้างงานวิจัยและนวัตกรรม และ 7) ด้านค่านิยม ความทันสมัยและการสื่อสาร

ทั้งนี้ งานศึกษาดังกล่าวได้เสนอกกลยุทธ์ในการปรับตัวเพื่อความมั่นคงขององค์กรการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พบว่า 1) ด้านองค์กร ควรปรับบทบาทจากผู้ผลิตเป็นผู้รับซื้อ ปรับโครงสร้าง ใช้หน่วยงานภายนอก สร้างความไว้วางใจต่อสังคม 2) ด้านสไตล์ และค่านิยม ควรมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วม และสร้างภาวะผู้นำให้ผู้บริหาร และ 3) ด้านบุคลากรและทักษะ ควรส่งเสริมพัฒนาทักษะและความเชี่ยวชาญ เแรงงานวิจัยและพัฒนา

การศึกษาข้างต้น มีความน่าสนใจ และสอดคล้องกับประเด็นการค้นคว้าอิสระของผู้วิจัยในเรื่อง การปรับตัวขององค์กร โดยการศึกษาดังกล่าวมีการวิเคราะห์ความท้าทายทางการบริหารของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในสภาวะปัจจุบัน นำไปสู่การวิเคราะห์กลยุทธ์การปรับตัวเพื่อความมั่นคงขององค์กร ซึ่งรวมไปถึงการปรับโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องไปกับความท้าทาย

ภายนอกเหล่านั้น แต่ที่แตกต่างจากการศึกษาของผู้วิจัยคือ งานศึกษาดังกล่าวไม่ได้วิเคราะห์ไปที่การปรับโครงสร้างองค์การในกระบวนการนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา ถึงกระนั้น งานศึกษานี้ก็ชี้ให้เห็นความสำคัญของกลไกเชิงสถาบันที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์การ อันเป็นข้อเสนอหลักในงานวิจัยของผู้วิจัย

3) Soberón et al. (2020) ได้ศึกษามุมมองเชิงองค์การในการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ไปปฏิบัติของภาครัฐในประเทศสเปน โดยศึกษาในกระทรวงการเกษตร ประมง อาหาร และสิ่งแวดล้อม (Ministry of Agriculture, Fisheries, Food and Environment: MAPAMA) ซึ่งปัจจุบันได้แยกออกเป็นสองกระทรวง ได้แก่ กระทรวงการเกษตร ประมง และอาหาร (the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food: MAPA) และกระทรวงการเปลี่ยนแปลงทางนิเวศวิทยาและความท้าทายทางประชากร (the Ministry for Ecological Transition and Demographic Challenge: MITECO) โดยมีการวิเคราะห์โครงสร้างองค์การและสมรรถนะในการดำเนินการด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในแต่ละหน่วยงาน รวมถึงจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของกระทรวงดังกล่าว จากนั้นจึงจัดลำดับความสำคัญของแต่ละเป้าหมายอันได้แก่ ความเกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบและอำนาจขอบเขตในการดำเนินการของหน่วยงานในกระทรวง โดยแบ่งเป็น 3 ระดับได้แก่ สมรรถนะสูง หมายถึง เป้าหมาย SDG ที่หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามเป้าหมายได้โดยตรง ปานกลาง หมายถึง เป้าหมาย SDG ที่หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการสนับสนุนการดำเนินการเท่านั้น และต่ำ หมายถึง เป้าหมาย SDG ที่หน่วยงานมีการคำนึงถึงแต่ไม่มีผลกระทบต่อองค์การ จากนั้นจึงคัดเลือกเป้าหมาย SDG ที่มีสมรรถนะสูงมาให้แต่ละหน่วยงานในกระทรวงเข้าร่วมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์แนวทางในการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDG ขององค์การร่วมกัน และได้ข้อสรุปว่า ในการนำ SDG ไปปฏิบัติของกระทรวงการเกษตร ประมง อาหาร และสิ่งแวดล้อมให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นคือกระบวนการความร่วมมือภายในองค์การที่ดีขึ้นและมีความถี่มากขึ้น โดยผู้เข้าร่วมประชุมได้เสนอปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมความร่วมมือภายในองค์การ ได้แก่ การถ่ายทอดองค์ความรู้ของหน่วยงานในวงกว้าง มีแนวปฏิบัติที่ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ด้านนวัตกรรม มีแรงกดดันจากสังคมและมีความเชี่ยวชาญในระดับข้อบังคับใหม่ มีการพัฒนาความร่วมมือกับองค์การภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงมีความสนใจที่จะเป็นผู้นำเฉพาะทางในระดับสากลจากการบุกเบิกการนำ SDG ไปปฏิบัติ ส่วนปัจจัยที่ขัดขวางความร่วมมือภายในองค์การ ได้แก่ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับชาติมาอย่างยาวนานทำให้ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์การที่ดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ส่งผลให้เกิดการขาดการประสานงานในแนวนอน ความซับซ้อนของ

การบริหารภายในกระทรวง โดยเฉพาะการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานระดับภูมิภาค และระดับชาติ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรที่ดำเนินภารกิจร่วมกัน รวมถึง องค์การภายนอก ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การไม่มีเจตจำนงชัดเจนที่จะ บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาความร่วมมือภายในองค์กร นโยบายขาดความต่อเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง พรรคการเมืองเข้ามาเป็นรัฐบาล และสุดท้ายคือต้นทุนทั้งในด้านการลงแรงและทรัพยากร

งานศึกษาข้างต้น พิจารณาไปที่การขับเคลื่อนนโยบายบนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นนโยบายปฏิรูป โดยศึกษาไปที่องค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ไม่ได้ ศึกษาขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่ภารกิจปกติของหน่วยงาน) ซึ่งลักษณะของตัวนโยบายที่ดี ประเด็นในการศึกษาก็ดี ตรงกับการค้นคว้าอิสระของผู้วิจัยซึ่งต้องการศึกษาระบบการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรของ กฟผ. ที่เกิดขึ้นเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน เป็นการศึกษาที่ อาศัยแนวคิดทฤษฎีในมุมมองเชิงองค์กรเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์เหมือนกัน งานศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยนำมาเป็นแนวทางในการร้อยเรียงความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบเชิงสถาบันในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ และใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบันว่าประกอบด้วยกลไกด้าน ไตบ้าง โดยแต่ละด้านต้องมองหาจากอะไร

4) Wittwer and Sager (2022) ศึกษากรณีของสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นรัฐในระบบ สหพันธรัฐ เกี่ยวกับกลไกเชิงสถาบันที่ทำให้รัฐสมาชิกนำนโยบายสาธารณะระดับภูมิภาคของ สวิสเซอร์แลนด์ไปปฏิบัติด้วยความสมัครใจ โดยนโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายในการโน้มน้าวให้มีการ พัฒนาเศรษฐกิจในชนบทและพื้นที่โดยรอบเพื่อแก้ปัญหาประชากรและโครงสร้างเศรษฐกิจที่อ่อนแอ ในพื้นที่ดังกล่าว โดยการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและการกระจายความเจริญออกไปใน ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อไม่ให้รัฐบาลกลางมีอิทธิพลมากเกินไป และเพื่อให้หน่วยงานปกครองระดับท้องถิ่น ร่วมมืออย่างจริงจังในการนำนโยบายของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของ พื้นที่นั้น ๆ ซึ่งต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานจากแต่ละพื้นที่ในการก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ ภูมิภาคทั้งหมด โดยผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งแบบผสมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และเก็บ ข้อมูลโครงการทั้งหมดที่ได้ปฏิบัติในหน่วยงานระดับย่อยของสวิสเซอร์แลนด์ตั้งแต่ปี 2551-2556 ซึ่ง ตัวแสดงเหล่านี้จะสามารถให้ข้อมูลด้านมุมมองถึงสาเหตุที่ตัดสินใจว่า การแบ่งงานในโครงการระหว่าง หน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ โดยผู้วิจัยนำมาจัดหมวดหมู่และให้น้ำหนักกว่าปัจจัยใดส่งผลให้เกิดความ ร่วมมือต่ำ จากนั้นจึงใช้ข้อมูลจากโครงการทั้งหมดและการประเมินจากตัวแสดงในหน่วยงานย่อย เพื่อ หาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือ และในขั้นสุดท้ายผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยมาเชื่อมโยงกับกลไก บูรณาการภายใต้กรอบแนวร่วมปฏิบัติของสถาบัน (The Institutional Collective Action Framework:

ICA Framework) ซึ่งเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับแนวทางที่สมาชิกภายในกลุ่มทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาและวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อหาข้อเสนอแนะในการโน้มน้าวให้เกิดแนวทางการร่วมมือ พบว่าการร่วมมือในระหว่างหน่วยงานในแนวราบด้วยความสมัครใจมีความเป็นไปได้แม้จะค่อนข้างท้าทาย ทั้งนี้ในการสร้างความร่วมมือ องค์การส่วนกลางและหน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำเพียงสั่งการหรือมอบหมายงานให้หน่วยงานย่อยเหล่านั้นทำงานร่วมกันเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการกำหนดแผนงานร่วมกัน เพื่อสร้างเป้าหมายร่วมระหว่างหน่วยงานและสร้างสถานการณ์ให้มีการทำงานร่วมกันเป็นกิจกรรมทำให้สามารถสร้างความเชื่อใจและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานร่วมกัน จึงจะเอื้อให้เกิดความร่วมมือต่อไป ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าลำดับขั้นยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

จากงานศึกษาข้างต้น เห็นได้ว่างานวิจัยดังกล่าวมุ่งเน้นศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่มุมมองของกลไกการความร่วมมือระหว่างองค์การ โดยมองว่ากลไกความร่วมมือระหว่างองค์การทั้งแนวราบและแนวดิ่งมีส่วนสำคัญต่อการนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน เช่นเดียวกับการค้นคว้าอิสระของผู้วิจัยที่มุ่งเน้นศึกษาการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การของ กฟผ. ระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติ โดยงานศึกษาข้างต้นเป็นตัวอย่างให้แนวทางการวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบัน โดยมุ่งไปที่กลไกด้านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นกลไกด้านที่สำคัญอย่างมากขององค์การที่รับผิดชอบขับเคลื่อนนโยบายที่มีลักษณะตัดขวางข้ามหน่วยงาน และขอบเขตภารกิจหนึ่ง ๆ ซึ่งตรงกับลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งนอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์และทิศทางของคุณค่าสาธารณะสำคัญแล้ว การบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวยังตัดขวางข้ามหน่วยงาน ในเครือข่ายห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เช่น กลุ่มธุรกิจไฟฟ้า ตลอดจนตัดขวางข้ามขอบข่ายภารกิจ ครอบคลุมภารกิจทั้งการผลิตพลังงานไฟฟ้า การจัดหาพลังงาน การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ทำให้จำเป็นต้องพิจารณากลไกเชิงสถาบันที่เกี่ยวกับการเชื่อมโยงประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้วย

5) Neef et al. (2022) ได้ศึกษากลยุทธ์การออกแบบสถาบันในการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานโดยรวม โดยมองว่ากลยุทธ์การออกแบบสถาบันเป็นอย่างไร ใช้กลยุทธ์การออกแบบสถาบันอย่างไรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถาบันและการดำเนินการร่วมกัน โดยใช้กรอบการวิเคราะห์สถาบันและการพัฒนา (The Institutional Analysis and Development: IAD Framework) เป็นแนวคิดในการวิเคราะห์ ภาพรวมของปัญหา เน้นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้กลไกหรือกฎกติกาในระดับต่าง ๆ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ และตัวแบบวงกลมของเทสแมน (Rounds model of Teisman) ซึ่งเป็นตัวแบบที่รู้จักกันดีในการศึกษาการกำหนดนโยบายของรัฐ เนื่องจากตัว

แบบดังกล่าวมีการกำหนดปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ชัดเจน โดยผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลผ่านการศึกษา เอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐของเนเธอร์แลนด์ โดยกำหนดหมวดหมู่ของกลยุทธ์ไว้ 5 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) กลยุทธ์องค์ประกอบเครือข่าย การปรับเปลี่ยนหรือมีอิทธิพลต่อโครงสร้างและส่วนประกอบของเครือข่าย โดยมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ การส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง หรือการปรับเปลี่ยนระบบทั้งหมดที่เครือข่ายดำเนินงานอยู่ 2) กลยุทธ์ผลลัพธ์ของเครือข่าย มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผลตอบแทน, มาตรฐานวิชาชีพ, หรือเกณฑ์การประเมินผลลัพธ์ เพื่อชี้นำพฤติกรรมและผลลัพธ์ในเครือข่าย 3) กลยุทธ์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย การจัดระเบียบและปรับปรุงการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนร่วมในเครือข่าย เพื่อให้การแลกเปลี่ยนข้อมูล การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหาราบรื่นขึ้น 4) กลยุทธ์การจำกัดกรอบ เป็นการสร้างหรือปรับเปลี่ยนความหมาย มุมมอง หรือกรอบความคิดเกี่ยวกับสถานการณ์ ปัญหา หรือผลประโยชน์ เพื่อโน้มน้าวให้ผู้แสดงอื่น ตีความและปรับพฤติกรรมตาม กำหนดกฎเกณฑ์ในกรอบการทำงาน 5) กลยุทธ์การแก้ไขปัญหา มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งเป็นการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหา เหล่านั้น 6) กลยุทธ์การใช้อำนาจ เป็นการใช้ "อำนาจ" เพื่อควบคุมหรือชี้แนะกระบวนการตัดสินใจและเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในลักษณะที่ต้องการ ผลการวิจัยพบว่าแนวทางการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมีความซับซ้อนและถูกกำหนดโดยตัวแสดง สถาบัน และกลยุทธ์ต่าง ๆ ซึ่งควรประเมินผลกระทบของกลยุทธ์การออกแบบสถาบันมากกว่าจะพิจารณาแนวทางของกลยุทธ์เพียงอย่างเดียว และควรพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์ต่าง ๆ และความล่าช้าระหว่างการดำเนินการ ตลอดจนผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสถาบัน การเลียนแบบโครงสร้างสถาบัน และกลยุทธ์ที่มีอยู่แล้วได้เน้นให้เป็นกลยุทธ์หลักในการเพิ่มความชอบธรรมและนำทางการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

งานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษากระบวนการนโยบายของรัฐ โดยเก็บข้อมูลผ่านการศึกษา เอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสถาบันและการดำเนินการร่วมกันภายในองค์กร งานศึกษาดังกล่าวเป็นแนวทางให้แก่การค้นคว้าอิสระครั้งนี้เกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัย วิธีการรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งมีทั้งการรวบรวมข้อมูลเอกสารเพื่อวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การของ กฟผ. ระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติต่อไป

## 2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยอาศัยแนววิเคราะห์เชิงองค์การเป็นแนวคิดหลักในการพัฒนารอบการวิจัย เนื่องจากเป็นแนววิเคราะห์ที่มุ่งเน้นไปยังส่วนที่เป็นโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (structural part of policy implementation)

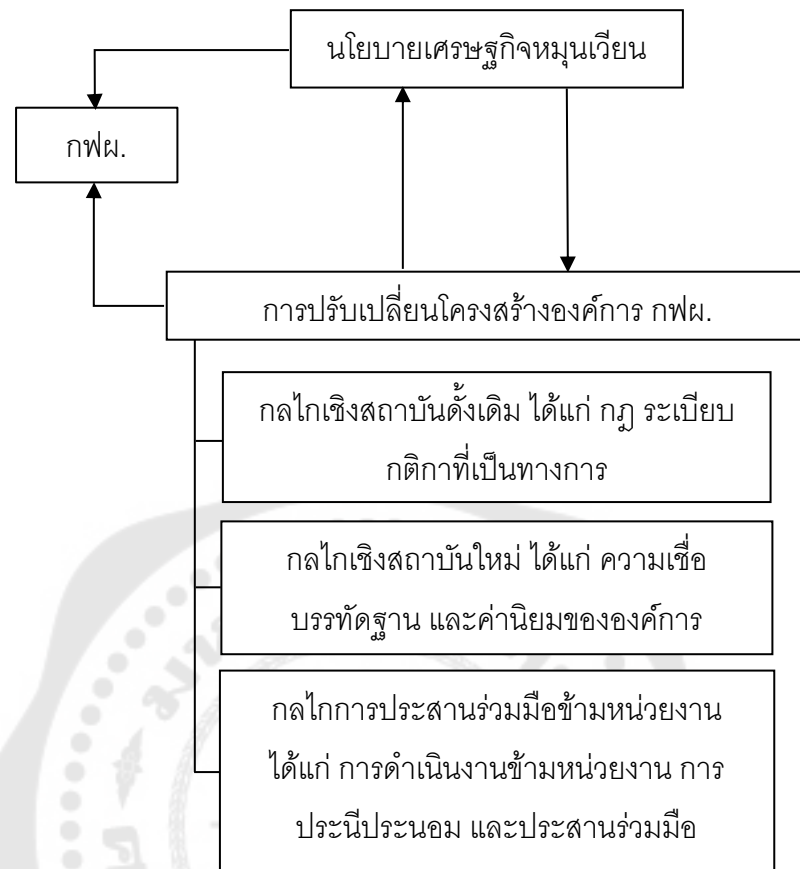
ตามข้อสันนิษฐานทางทฤษฎีของแนววิเคราะห์ที่เสนอว่า ปัจจัยเชิงโครงสร้างมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นภารกิจอันเป็นหัวใจของการขับเคลื่อนนโยบายที่มีลักษณะเป็นนโยบายปฏิรูปให้กระบวนการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้การจัดเตรียมองค์การรองรับ (implementation arrangement) สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงสมดังเจตนาของนโยบายได้

ในการวิเคราะห์ส่วนที่เป็นโครงสร้างขององค์การ กฟผ. ในการขับเคลื่อนการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ และแนวคิดการจัดการปกครองหลากหลายระดับมาพิจารณากำหนดเนื้อหาการวิเคราะห์โครงสร้างองค์การของ กฟผ. กล่าวคือ แนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม มองโครงสร้างขององค์การโดยมุ่งไปที่สถาบันที่เป็นทางการ (formal institution) ขององค์การเป็นหลัก ประกอบด้วย ตัวองค์การที่เป็นกลไกดำเนินงานทั้งหลาย บรรดาเครือข่ายการดำเนินงานร่วมระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชน ระเบียบ กติกาที่เป็นทางการ ซึ่งผู้วิจัยนำมากำหนดเป็น การวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

สำหรับแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ ให้ความสนใจไปที่สถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal institutions) ที่องค์การสร้างขึ้น ประกอบกับบรรดานักวิจัยต่าง ๆ ที่นำแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ไปวิเคราะห์ ได้ให้แนวทางในการระบุเนื้อหาของสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ประกอบด้วย ความเชื่อ บรรทัดฐาน และค่านิยมขององค์การ ซึ่งเนื้อหาจากแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ผู้วิจัยนำมากำหนดเป็นการวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ

ส่วนแนวคิดสุดท้ายคือ แนวคิดการจัดการปกครองหลากหลายระดับ วิเคราะห์ส่วนที่เป็นโครงสร้างองค์การ โดยให้ความสนใจไปที่การโครงสร้างสถาบันของระบบที่ประกอบขึ้นจากองค์การหลายองค์การในระดับที่แตกต่างกัน (ระดับเหนือชาติ ระดับชาติ และระดับพื้นที่ย่อยต่างๆ) กลไกที่ทำให้เกิดการเชื่อมร้อยดำเนินงานข้ามหน่วยงาน การประนีประนอม และประสานร่วมมือ ผู้วิจัยนำมากำหนดเป็นการวิเคราะห์กลไกประสานร่วมมือข้ามหน่วยงาน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สรุปเป็นกรอบการวิจัยตามแผนภาพ ดังนี้



ภาพประกอบ 9 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา: ผู้วิจัย

### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาเรื่อง การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ ฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งทำการศึกษากการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของ กฟผ. ในฐานะหน่วยงานที่นำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ โดยมีคำถามการวิจัยว่า กฟผ. มีการปรับโครงสร้างองค์การ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือไม่ และมีกระบวนการขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร

ทั้งนี้ เป็นการศึกษาด้วยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และนำข้อมูลมาวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันมีรายละเอียดของวิธีการศึกษาดังนี้

1. วิธีการดำเนินงานและเก็บรวบรวมข้อมูล
2. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 3.1 วิธีการดำเนินงานและเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนวิธีการดำเนินการศึกษาไว้ ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งศึกษาแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อนำมากำหนดขอบเขตการวิจัยและสร้างเครื่องมือการวิจัยที่เหมาะสม ครอบคลุมวัตถุประสงค์การวิจัย
2. ออกแบบวิธีวิจัย เพื่อกำหนดขั้นตอนการศึกษา พร้อมทั้งปรึกษาอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านงานวิจัยให้คำแนะนำเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์ ถูกต้อง และครอบคลุมขอบเขตการวิจัย
3. รวบรวมข้อมูล มาวิเคราะห์ผลตามหน่วยเกณฑ์การวิเคราะห์ข้อมูล
4. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ร่วมกับกรอบแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ
5. สรุปผลการศึกษา อภิปราย และนำเสนอผลการค้นคว้าอิสระ

#### 3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในขั้นตอนของการนำเสนอข้อมูลนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของ กฟผ. ในฐานะหน่วยงานที่นำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ โดยใช้รูปแบบการนำเสนอแบบการบรรยายวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาเรื่อง การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อขับเคลื่อนการเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และข้อมูลจากเว็บไซต์ กฟผ. ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของตัวองค์กรของ กฟผ. ระหว่างการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ โดยผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

4.1 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

4.2 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ

4.3 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกการประสานร่วมมือข้ามหน่วยงาน

#### 4.1 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

ตามที่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้ความหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน หมายถึงแนวคิดที่มีการวางแผนและออกแบบให้นำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ โดยการใช้งานของวัสดุ และผลิตภัณฑ์ให้ได้ยาวนานที่สุด โดยไม่มีการส่งของเสียออกนอกระบบ จนเกิดเป็นวงจรหมุนเวียนทรัพยากรต่อเนื่องในระบบปิด ส่งผลให้เกิดความสมดุลระหว่างมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินความจำเป็นจากการขยายตัวของประชากรโลก จนนำไปสู่การขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในที่สุด

จากนิยามข้างต้น ก่อน กฟผ. จะเริ่มดำเนินการผลักดันนโยบายองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. เชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลัก ในอัตราร้อยละ 61.21 รองลงมาเป็นถ่านหิน ร้อยละ 17.14 โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน (พลังน้ำ ลม แสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ ชีวมวล) ร้อยละ 7.94 ซึ่งจากต่างประเทศ ร้อยละ 12.90 น้ำมันเตา น้ำมันปาล์ม และดีเซล ร้อยละ 0.65 และผลิตจากโรงไฟฟ้าอื่น ๆ ร้อยละ 0.16 ของพลังงานไฟฟ้าที่

ผลิตและซื้อทั้งหมด (รายงานประจำปี กฟผ., 2562: 14) จะเห็นได้ว่าการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. มีการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล อันได้แก่ ก๊าซธรรมชาติและถ่านหิน รวมกันถึงร้อยละ 78.35 ของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด โดยเฉพาะถ่านหินที่จะเหลือของเสียและผลพลอยได้จากการผลิตไฟฟ้า เช่น เถ้าลอย เถ้าหนัก ยิปซัมและลีโอนาไดต์จากการทำเหมืองถ่านหิน ที่ต้องนำไปฝังกลบในแต่ละปี

ต่อมา กฟผ. ได้มีการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายในการนำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดการทิ้งของเสียที่เกิดขึ้นจากการผลิต และผลักดัน กฟผ. เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในปี พ.ศ. 2569 ซึ่งนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาเป้าหมาย และคุณค่าสาธารณะ ทำให้องค์กรต้องมีการทบทวนโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายจึงจะเอื้อให้เกิดความสะดวกต่อการดูแลและติดตามงานที่ได้รับมอบหมาย สามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ที่เรียกว่า “การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (implementation arrangement) ในส่วนของการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการซึ่งมองโครงสร้างขององค์กรโดยมุ่งไปที่สถาบันที่เป็นทางการ (formal institution) ขององค์กรเป็นหลัก ประกอบด้วย ตัวองค์กรที่เป็นกลไกดำเนินงานทั้งหลาย และกฎ ระเบียบ กติกาที่เป็นทางการต่างๆ ที่จะเป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่และแนวปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในการผลักดันนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ องค์กรจึงต้องมี “การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (implementation arrangement) โดยแบ่งออกเป็นการจัดโครงสร้างสองส่วน คือ (1) การจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutional setting) ที่มีการกำหนดโครงสร้างเป็นทางการเกี่ยวกับการแจกแจงอำนาจตัดสินใจ กำหนดจุดการตัดสินใจ ยับยั้ง หรืออนุมัติการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ (2) การออกแบบโครงสร้างองค์กร (organizational design) เป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบนโยบายที่ต้องออกแบบตัวกลไกดำเนินงาน กระบวนการทรัพยากรองค์กร กลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ

#### 4.1.1 การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์กรของ กฟผ. ในการรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ

##### 1. การปรับโครงสร้างองค์กร กฟผ.

ในการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติ องค์กรต้องมีการทบทวนโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายจึงจะเอื้อให้เกิดความสะดวกต่อการดูแลและติดตามงานที่ได้รับมอบหมาย สามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาโครงสร้างองค์การ กฟผ. ในปี พ.ศ. 2562 และ ปี พ.ศ. 2566 เพื่อศึกษาว่าโครงสร้างองค์การ กฟผ. ก่อนและหลังการประกาศนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนว่ามีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือยุบเลิกหน่วยงานเดิมเพื่อรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือไม่

จากการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างและการจัดการองค์การไม่พบว่ามี ความแตกต่างที่ชัดเจน โดยในปี พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2566 โครงสร้าง กฟผ. ประกอบด้วย 8 สายงาน รองผู้ว่าการ ได้แก่ (1) สายงานรองผู้ว่าการบริหาร (2) รองผู้ว่าการยุทธศาสตร์ (3) รองผู้ว่าการ การเงินและบัญชี (4) รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า (5) รองผู้ว่าการเชื้อเพลิง (6) รองผู้ว่าการระบบส่ง (7) รองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่อง และ (8) รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน เช่นเดียวกัน แต่มีความเปลี่ยนแปลงตั้งแต่หน่วยงานระดับผู้ช่วยผู้ว่าการจนถึงหน่วยงานระดับฝ่าย เช่น การปรับเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน การยกกระดับหรือเลิกยุบหน่วยงาน การย้ายสังกัดบังคับบัญชา ไปจนถึงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่

การปรับชื่อหน่วยงาน ได้แก่ สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็น ผู้ช่วยผู้ว่าการเทคโนโลยีดิจิทัล ประกอบด้วย (1) ฝ่ายกลยุทธ์เทคโนโลยีดิจิทัล (2) ฝ่าย จัดการและพัฒนาระบบดิจิทัล (3) ฝ่ายปฏิบัติการเทคโนโลยีดิจิทัล ผู้ช่วยผู้ว่าการนวัตกรรมและ พัฒนาธุรกิจ เปลี่ยนเป็น ผู้ช่วยผู้ว่าการวิจัย นวัตกรรม และพัฒนาธุรกิจ ฝ่ายแผนการผลิตไฟฟ้า และระบบส่งไฟฟ้า เปลี่ยนเป็น ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า ฝ่ายนโยบายและกลยุทธ์ทางบัญชีและการเงิน เปลี่ยนเป็น ฝ่ายวิเคราะห์และกลยุทธ์ทางการเงินและบัญชี ฝ่ายประมวลผลและรายงาน ทางบัญชี เปลี่ยนเป็น ฝ่ายรายงานทางการเงินและบัญชี ฝ่ายบริหารจัดการโรงงานและอะไหล่ เปลี่ยนเป็น ฝ่ายโรงงานและอะไหล่

การเปลี่ยนจากหน่วยงานระดับฝ่ายเป็นสายงานผู้ช่วยผู้ว่าการ ได้แก่ ฝ่าย จัดการธุรกิจ เป็น ผู้ช่วยผู้ว่าการบริหารธุรกิจ โดยมีฝ่ายจัดการธุรกิจไฟฟ้าและระบบส่ง และฝ่าย จัดการธุรกิจนวัตกรรมพลังงาน สังกัดในสายบังคับบัญชา

การย้ายสังกัด ฝ่ายงบประมาณ (ปี พ.ศ. 2562 สังกัดผู้ช่วยผู้ว่าการบัญชี) ย้ายมาสังกัด ผู้ช่วยผู้ว่าการการเงิน และ ฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์ผลิตไฟฟ้า (ปี พ.ศ. 2562 สังกัดผู้ช่วยผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า 1) ย้ายมาสังกัดภายใต้ รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า โดยตรง

การยุบเลิกหน่วยงานเนื่องจากไม่พบในโครงสร้าง กฟผ. ปี พ.ศ. 2566 ได้แก่ ฝ่ายวิเคราะห์และวางแผนการเงิน และฝ่ายจัดการธุรกิจ โดยอาจเป็นการควบรวมกับหน่วยงาน ระดับฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความซ้ำซ้อนของงาน

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการเพิ่มสายงานผู้ช่วยผู้ว่าการและหน่วยงานระดับฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบัญชีและการเงินภูมิภาค ฝ่ายการผลิตโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ฝ่ายบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ฝ่ายจัดการธุรกิจไฟฟ้าและระบบส่ง ฝ่ายจัดการธุรกิจนวัตกรรมพลังงาน และโครงการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า บริษัท หินกองเพาเวอร์ จำกัด

จากข้อมูลการปรับโครงสร้างองค์การโดยเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2566 ผู้วิจัยยังไม่พบการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยตรง หรือมีข้อมูลชี้ชัดว่าการปรับโครงสร้างองค์การดังกล่าวเป็นไปเพื่อรองรับนโยบายองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

## 2. การจัดตั้งคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

ในการปรับโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ กฟผ. ได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อรองรับการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยกำหนดเป็นเป้าประสงค์ที่สำคัญและกรอบระยะเวลาที่จะบรรลุ และจัดทำแผนปฏิบัติการที่สำคัญเพื่อรองรับเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ขององค์การ โดยมีการกำหนดแนวทางและตัวชี้วัดเพื่อให้หน่วยงานภายในองค์การสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในแต่ละภารกิจ รวมถึงมอบหมายฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (อสค.) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการภายใต้สายงานรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน (รพพ.) ในการทำหน้าที่ประสานงานพร้อมติดตามรายงานผลในด้านที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยเฉพาะ แต่มีการแต่งตั้งคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คณะ ได้แก่

### 1. คณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกสายงานในองค์การเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน เพื่อดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนร่วมกัน โดยแจกแจงหน่วยงานภายในคณะทำงานได้ดังต่อไปนี้



คำสั่งรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน

ที่ ค. ๑๕ / ๒๕๖๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

---

เพื่อให้การเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Organization) ของ กฟผ. มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแผนวิสาหกิจ กฟผ. ยุทธศาสตร์ชาติ และดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy : BCG Model) เพื่อการเติบโตทางธุรกิจที่ยั่งยืน รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียนออกคำสั่งไว้ ดังนี้

ข้อ ๑ ให้มี “คณะกรรมการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.” ประกอบด้วย

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| (๑) ผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ                        | เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ             |
| (๒) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการบริหาร                           | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๓) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการยุทธศาสตร์                       | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๔) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการการเงินและบัญชี (CFO)            | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๕) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า                        | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๖) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการเชื้อเพลิง                       | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๗) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการระบบส่ง                          | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๘) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่อง               | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๙) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน | เป็นคณะกรรมการ                    |
| (๑๐) หัวหน้ากองติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม อสค.           | เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ        |
| (๑๑) หัวหน้าแผนกสังคมเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต กตส-ท. อสค.      | เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ภาพประกอบ 10 รายชื่อหน่วยงานในคณะกรรมการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565ข)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวกำหนดให้ผู้แทนทุกคนมีหน้าที่ในการพิจารณาและทบทวนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. รวมถึงโครงการที่มีศักยภาพเพื่อเป็นโครงการนำร่องด้านแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน และแนวทางการดำเนินงานของ กฟผ. ให้สอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน พร้อมทั้งกำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย และรายงานผลการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน แผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนรวมถึงการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 2. คณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.



คำสั่งรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน  
ที่ ก. ๑๖ / ๒๕๖๕  
เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

เพื่อให้การดำเนินงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ตามแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแผนงาน Circular Economy Organization และแผนวิสาหกิจ กฟผ. รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียนออกคำสั่งไว้ ดังนี้

- ข้อ ๑ ให้มี "คณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ." ประกอบด้วย
- |   |                                  |
|---|----------------------------------|
| (๑) ผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ                   | เป็นหัวหน้าคณะทำงาน              |
| (๒) ผู้แทนสายงานรองผู้ว่าการการเงินและบัญชี (CFO)       | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๓) ผู้แทนผู้ช่วยผู้ว่าการเหมืองแม่เมาะ                 | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๔) ผู้แทนฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ              | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๕) ผู้แทนฝ่ายแผนการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า            | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๖) ผู้แทนฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์ผลิตไฟฟ้า            | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๗) ผู้แทนฝ่ายการผลิตโรงไฟฟ้าแม่เมาะ                    | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๘) ผู้แทนโรงไฟฟ้าวังน้อย                               | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๙) ผู้แทนโรงไฟฟ้าน้ำพอง                                | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๐) ผู้แทนโรงไฟฟ้าพลังน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ         | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๑) ผู้แทนฝ่ายสัญญาซื้อขายไฟฟ้า                        | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๒) ผู้แทนฝ่ายปฏิบัติการภาคกลาง                        | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๓) ผู้แทนฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์ระบบส่ง             | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๔) ผู้แทนฝ่ายจัดการธุรกิจ                             | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๕) ผู้แทนฝ่ายพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังน้ำและพลังงานหมุนเวียน  | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๖) ผู้แทนฝ่ายพัฒนาและแผนงานโรงไฟฟ้า                   | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๗) หัวหน้ากองบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก อสค.          | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๘) หัวหน้ากองติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม อสค.      | เป็นคณะทำงาน                     |
| (๑๙) หัวหน้าแผนกสังคมเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต กตส-พ. อสค. | เป็นคณะทำงาน และผู้ช่วยเลขานุการ |

ภาพประกอบ 11 รายชื่อหน่วยงานในคณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565ค)

ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดให้ตัวแทนจากทุกสายงานในองค์การร่วมดำเนินการวางแผนและกำหนดแนวทางดำเนินงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ให้สอดคล้องตามแผน พร้อมทั้งติดตาม ประเมินผล และรายงานการดำเนินงานโครงการ รวมถึงสนับสนุนให้มีการนำหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนไปใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานใน กฟผ.

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation arrangement) ในการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการซึ่งได้เสนอว่าแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม เป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายชีวิตทางสังคมการเมือง ภายใต้กรอบความคิดว่าพฤติกรรมของมนุษย์หรือตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ จะถูกกำหนดและกำกับโดยบริบทเชิง “สถาบัน” ที่คอยจัดความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งสถาบันจะมีโครงสร้างบางอย่าง ปรากฏในรูปแบบของกฎ ระเบียบ กติกาที่เป็นทางการ กำกับมนุษย์ในสังคม และมนุษย์จะแสดงพฤติกรรมผ่านสถานภาพและบทบาทของตนเอง เมื่อพิจารณาจากที่ กฟผ. ไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ภายในโครงสร้างบังคับบัญชาขึ้นมาเพื่อรองรับการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ แต่ใช้การจัดตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยมีผู้แทนจากแต่ละหน่วยงานเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นลายลักษณ์อักษรก็เป็นกลไกหนึ่งในการทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นผู้แทนในคณะกรรมการดังกล่าว โดยการจัดทำคำสั่งคณะกรรมการถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสั่งการหน่วยงานภายในองค์การโดยอาศัยอำนาจตามกรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งงานสารบรรณ กฟผ. ได้ให้นิยามคำสั่ง กฟผ. คือ บรรดาข้อความที่คณะกรรมการ กฟผ. ผู้ว่าการ หรือรองผู้ว่าการซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าการ สั่งการให้ถือปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2562) โดยเมื่อมีการออกคำสั่งที่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับผู้ปฏิบัติงานที่มีรายชื่อในคำสั่งก็ถือว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบตามขอบเขตที่คำสั่งกำหนดไว้

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ย่อมมีบทบาทหน้าที่หลักในหน่วยงานตามโครงสร้างบังคับบัญชาของตนด้วยเช่นกัน แม้จะมีฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (อสค.) เป็นหน่วยงานเจ้าภาพที่มีหน้าที่ประสาน ติดตามการดำเนินการจากหน่วยงานอื่นๆ ตามรายชื่อในคณะกรรมการซึ่งผู้แทนจากหน่วยงานอื่นอาจไม่เห็นการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของตน และจะรับผิดชอบเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงานตนเอง ดังนั้น การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นภารกิจหลักจึงจะสอดคล้องกับแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism) ที่ว่ามนุษย์จะแสดงพฤติกรรมผ่านสถานภาพและบทบาทของตนเอง ภายใต้บริบทเชิง “สถาบัน” อันได้แก่ กฎ ระเบียบ กติกาที่เป็น

ทางการ แต่อย่างไรก็ตาม Crosby (1996) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการออกแบบและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ (Organizational design and modification) ว่า การปรับเปลี่ยนองค์การเป็นเรื่องยาก เนื่องจากองค์การส่วนใหญ่มีวัตรปฏิบัติและระบบที่หยั่งรากลึก และอาจไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงองค์การ บรรดาแนวคิดใหม่ ระบบใหม่ โครงสร้างใหม่ วิธีการใหม่อาจถูกเพิกเฉยหรือถูกปรับแต่งให้ใกล้เคียงกับระบบหรือโครงสร้างเดิม จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ กฟผ. เลือกว่าจะใช้วิธีการแต่งตั้งคณะทำงานมากกว่าตั้งหน่วยงานใหม่ หรือยุบเลิกหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเพื่อปรับโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน

#### 4.1.2 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กฟผ. เพื่อรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

ตามที่ กฟผ. ได้นำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) มาดำเนินงานแทนแนวคิดระบบเศรษฐกิจเส้นตรง (Linear Economy) โดยแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นแนวคิดที่เน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดการเกิดของเสีย รวมถึงลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และอยู่ร่วมกับชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 - 2580 เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายการมุ่งสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) หรือการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สุทธิให้เป็นศูนย์ของประเทศ โดยส่งเสริมการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า ผลักดันให้เกิดการนำทรัพยากรกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อสร้างความเติบโตขององค์กรให้รองรับอนาคตที่ยั่งยืน (แผนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ., 2564 อ้างใน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2565ค)

ผู้วิจัยได้ศึกษากรอบแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism) การผลักดันนโยบายองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหา เป้าหมาย และคุณค่า สาธารณะนอกจาก กฟผ. ต้องพิจารณาปรับโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติภายในองค์การแล้ว ยังมีกฎ ระเบียบ กติกาที่เป็นทางการที่ต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้การดำเนินการในระหว่างนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติเป็นไปอย่างราบรื่น โดยจากการศึกษาโครงสร้างองค์การของ กฟผ. ที่จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดกติกาที่เป็นทางการในด้าน กฎ ระเบียบต่างๆ พบว่า กฟผ. ซึ่งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจด้านกิจการพลังงาน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ร้อยละ 100 โดยมีกรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตการดำเนินงานของ กฟผ. โดยมาตราที่ 6 กล่าวว่า กฟผ. เป็นมีสถานะเป็นนิติบุคคลในการผลิต จัดหา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมาย ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่

กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ประเทศใกล้เคียง รวมทั้งดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ.

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ของ กฟผ. มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนจึงจะมุ่งเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย โดยมีแผนวิสาหกิจ กฟผ. ซึ่งเป็นแผนที่ประสานแผนการดำเนินงานทั้งหมดภายในองค์กรให้อยู่ในกรอบเดียวกันและนำไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ พันธกิจของ กฟผ. “เป็นองค์กรหลักเพื่อรักษาความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้าและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้วยนวัตกรรม เพื่อความสุขของคนไทย”

ทั้งนี้ การจัดทำแผนวิสาหกิจ กฟผ. จะอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่เป็นแผนแม่บทที่กำหนดเป้าหมายอนาคตประเทศในระยะยาว 20 ปี ซึ่งจะวางแนวทางในการพัฒนา และดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้รัฐบาลใดก็ตาม นอกจากแผนยุทธศาสตร์ชาติปี พ.ศ. 2561 – 2580 ยังมีแผนอื่นๆ ที่กำหนดแนวทางการจัดทำแผนวิสาหกิจ กฟผ. ได้แก่

1. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์แห่งชาติ (แผนแม่บทที่ 7 แผนย่อยที่ 2 โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน) กำหนดให้มีการจัดหาพลังงานและระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานให้มีความมั่นคง ทันสมัย รองรับความต้องการใช้พลังงานของประเทศและมีการกระจายชนิดของเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2566: 7-3)

2. แผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน มีการปรับแผนการจัดหาพลังงานใหม่ทั้งไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมัน รวมถึงศึกษาแนวทางปรับโครงสร้างบริหารกิจการไฟฟ้า และส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเสรีที่ใช้พลังงานทดแทนมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามแผนการจัดหาที่ปรับปรุงใหม่ (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน, 2561, หน้า 10-17)

3. แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) กำหนดให้มีการจัดทำแผนเพื่อกำกับดูแลให้รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจฯ จำนวน 52 แห่ง มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามบทบาทและภารกิจตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์การจัดตั้ง รวมถึงต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

4. แผนพลังงานชาติ ปี 2565 โดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) มีเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนและพลังงานสะอาดจากโรงไฟฟ้าใหม่ โดยมีสัดส่วน RE (Renewable) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 พร้อมพัฒนาและยกระดับเทคโนโลยีระบบไฟฟ้า (Grid

Modernization) เพื่อรองรับการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ระบบไมโครกริด ส่งเสริมการใช้นานยนต์ไฟฟ้า และแก้ไขกฎระเบียบให้สามารถซื้อขายไฟฟ้าเพื่อรองรับการผลิตเองใช้เอง

### การเชื่อมโยงนโยบาย และแผนงานของรัฐสู่แผนวิสาหกิจ กฟผ.

| ยุทธศาสตร์ชาติ   | ยุทธศาสตร์ชาติ ปี พ.ศ. 2561-2580  |   |   |  |  |  |
|--|---|---|---|--|--|--|
|  | ยุทธศาสตร์ที่ 1<br>ด้านความมั่นคง   | ยุทธศาสตร์ที่ 2<br>ด้านการสร้าง<br>ความสามารถในการแข่งขัน | ยุทธศาสตร์ที่ 3<br>ด้านการพัฒนาและเสริมสร้าง<br>ศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ | ยุทธศาสตร์ที่ 4<br>ด้านการสร้างโอกาสความเสมอ<br>ภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม | ยุทธศาสตร์ที่ 5<br>ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพ<br>ชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม | ยุทธศาสตร์ที่ 6<br>ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบ<br>บริหารเมืองและการบริหาร |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ</li> <li>แผนปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน</li> <li>แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</li> </ul> | <b>แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ</b> แผนแม่บท 7 : ประเด็น โครงสร้างพื้นฐาน-ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล (แผนแม่บทย่อย 7.2 : โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน)<br>การรักษาระบบชาติในการผลิตไฟฟ้าทดลอง      การใช้พลังงานทดแทนที่ผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้น      ประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศเพิ่มขึ้น      การปรับปรุงและพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศให้มีประสิทธิภาพด้วยเทคโนโลยีระบบโครงข่ายสมาร์ทกริด  |   |   |  |  |  |
|  | <b>แผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน</b><br>การบริหารจัดการพลังงาน      การสนับสนุนพลังงานทดแทนเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ      การอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ      เทคโนโลยีนิวเคลียร์และโครงสร้างพื้นฐาน  |   |   |  |  |  |
| <b>แผนพัฒนาวิสาหกิจ</b>  | <b>แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13</b><br>หมายเหตุที่ 1 ไทยเป็นประเทศชั้นนำด้านสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปมูลค่าสูง      หมายเหตุที่ 2 ไทยเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและความยั่งยืน      หมายเหตุที่ 3 ไทยเป็นฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าที่สำคัญของโลก      หมายเหตุที่ 5 ไทยเป็นประตูการค้าทางบกและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์สำคัญของภูมิภาค      หมายเหตุที่ 7 ไทยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เข้มแข็งมีศักยภาพสูง และสามารถแข่งขันได้      หมายเหตุที่ 10 สังคมไทยมีคุณภาพชีวิตดี เศรษฐกิจก้าวหน้าอย่างยั่งยืน      หมายเหตุที่ 12 ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง ปุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต      หมายเหตุที่ 13 ไทยมีภาคธุรกิจที่มีประสิทธิภาพและเติบโตอย่างยั่งยืน |   |   |  |  |  |
|  | <b>แผนพัฒนาวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2566 - 2570</b><br>การผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหิน      การสนับสนุนและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว (บริการพื้นฐานด้านไฟฟ้า)      การจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับอุตสาหกรรมยานยนต์ไฟฟ้า      การส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าภายในองค์กร รวมถึงการเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวกับยานยนต์ไฟฟ้า   |   |   |  |  |  |
| <b>แผนพลังงานชาติ</b>  | การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน      การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการ SMEs and Start up (พัฒนาระบบนิเวศให้เอื้อต่อการทำธุรกิจและส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม)      การพัฒนาโครงข่ายสมาร์ทกริด      การพัฒนาเศรษฐกิจสู่การพัฒนที่ยั่งยืน (BCG Model)      การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก   |   |   |  |  |  |
|  | การบริหารความต่อเนื่องในการดำเนินธุรกิจและการให้บริการประชาชน      การอนุรักษ์พันธุกรรมสายพันธุ์อย่างยั่งยืน      การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาวิสาหกิจ      การบริหารจัดการองค์กรให้โปร่งใส      การบูรณาการร่วมกันของวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง   |   |   |  |  |  |
| <b>แผนวิสาหกิจ กฟผ.</b>  | <b>แผนพลังงานชาติ</b><br>เพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าใหม่ ให้มี RE > 50%      สนับสนุน EV ตามนโยบาย 30@30      เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน > 30%      ปรับปรุงโครงสร้างกิจการพลังงานตามแนวทาง 4DIE  |   |   |  |  |  |

ภาพประกอบ 12 การเชื่อมโยงนโยบายและแผนงานของรัฐสู่แผนวิสาหกิจ กฟผ.

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565).

จากข้อมูลข้างต้น เมื่อ กฟผ. ซึ่งเป็นหน่วยงานวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงพลังงาน ทำให้นโยบายของรัฐบาลส่งผลต่อทิศทางแผนงานของ กฟผ. เป็นอย่างมาก โดยมุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ทำให้ กฟผ. มีการปรับแผนและแนวทางการดำเนินการในทิศทางเดียวกัน ตามที่รัฐบาลมีนโยบายที่ต้องการตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) รวมถึงมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ภาครัฐขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (BCG Model) เพื่อการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นำไปสู่แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2561-2580 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 (PDP2018 Revision 1) โดย สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดการสร้างแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าของประเทศ กฟผ. จึงปรับเป้าหมายและแผนการจ่ายไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ รวมถึงมีการปรับแผนการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบและแผนการปลดโรงไฟฟ้าออกจากระบบของโรงไฟฟ้าหลักประเภทเชื้อเพลิงฟอสซิลบางโรงให้มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยมีสัดส่วนดังต่อไปนี้

ตาราง 1 เปรียบเทียบกำลังผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ในปี 2560 และกำลังผลิตไฟฟ้าตามแผน PDP2018 Revision 1

| กำลังผลิตไฟฟ้าปี 2560      |           | กำลังผลิตไฟฟ้าใหม่ในช่วงปี 2561-2580 |           |
|----------------------------|-----------|--------------------------------------|-----------|
| ประเภทโรงไฟฟ้า             | กำลังผลิต | ประเภทโรงไฟฟ้า                       | กำลังผลิต |
| โรงไฟฟ้าพลังความร้อนรวม    | 20,398 MW | โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน             | 18,833 MW |
| พลังความร้อน               | 8,567 MW  | โรงไฟฟ้าชุมชน                        | 1,933 MW  |
| โรงไฟฟ้าโคเจนเนอเรชั่น     | 5,816 MW  | โรงไฟฟ้าพลังน้ำแบบสูบกลับ            | 500 MW    |
| พลังงานหมุนเวียน           | 10,949 MW | โรงไฟฟ้าโคเจนเนอเรชั่น               | 2,112 MW  |
| เครื่องยนต์ดีเซล           | 60 MW     | โรงไฟฟ้าพลังความร้อนรวม              | 15,096 MW |
| สายส่งเชื่อมโยงไทยมาเลเซีย | 300 MW    | โรงไฟฟ้าถ่านหิน/ลิกไนต์              | 1,200 MW  |
| -                          | -         | ซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ               | 5,857 MW  |
| -                          | -         | โรงไฟฟ้าใหม่/ทดแทน                   | 6,900 MW  |
| -                          | -         | มาตรการอนุรักษ์พลังงาน               | 4,000 MW  |
| รวม                        | 46,090 MW | รวม                                  | 56,431 MW |

กฟผ. ได้กำหนดแผนปฏิบัติการ Circular Economy Organization ไว้ในแผนวิสาหกิจ กฟผ. ระหว่างปี 2564-2573 เพื่อจัดทำแผนงานและดำเนินการเปลี่ยนผ่านองค์กรจากระบบเศรษฐกิจเส้นตรงเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน และยกระดับการดำเนินงานของ กฟผ. สู่ความยั่งยืน โดยลดการเกิดของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรด้วยนวัตกรรม โดยมีวิสัยทัศน์ด้านระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน คือ “กฟผ. เป็นองค์กรชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในกลุ่มธุรกิจผลิตไฟฟ้า” กำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนขององค์กรเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์ รวมทั้งกำหนดเป้าประสงค์ที่สำคัญและกรอบระยะเวลาที่จะบรรลุ และจัดทำแผนปฏิบัติการที่สำคัญเพื่อรองรับเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยมีการกำหนดแนวทางและตัวชี้วัด ประกอบด้วย

#### E: Energy Solutions for Circular Economy

การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ซึ่งกำลังเป็นกระแสหลักที่สำคัญในระยะ 10 ปีข้างหน้า รวมถึงการดำเนินงานเพื่อจัดหาโซลูชันด้านพลังงานเพื่อรองรับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ภายใต้ Disruptive Technology

และสร้างความพร้อมรองรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านพลังงานและระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยการจัดการโซลูชันด้านพลังงาน (กำไรหรือการลดต้นทุนที่เกิดจากการลงทุนในธุรกิจโซลูชันด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนที่นอกเหนือจากระบบผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้าหลักของ กฟผ. ซึ่งรวมไปถึงธุรกิจบริการพลังงานไฟฟ้าสำหรับยานยนต์สมัยใหม่) เพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยมีตัวชี้วัดคือ กำไร/ลดต้นทุนจากโซลูชันด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

#### G: Green and Circular Energy Innovation for Sustainability

มุ่งเน้นการพัฒนาวัตกรรมการพลังงานหมุนเวียนและพลังงานสีเขียว พร้อมทั้งตอบโจทย์ด้านความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนสู่เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) และสนับสนุนให้เกิดการใช้พลังงานสะอาดอย่างยั่งยืนในอนาคต โดยการพัฒนาการผลิตและระบบส่งไฟฟ้าให้สามารถรองรับพลังงานหมุนเวียนควบคู่ไปกับการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างแหล่งกักเก็บคาร์บอน และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดักจับ การใช้ประโยชน์ และกักเก็บคาร์บอน (Carbon Capture Utilization and Storage: CCUS) ตลอดจนกลไกสนับสนุนต่างๆ ที่สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานที่มุ่งสู่เศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ โดยมี จำนวนการลดการก๊าซปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2 Reduction) และกำไรจากธุรกิจพลังงานหมุนเวียน เป็นตัวชี้วัด

#### A: Agile EGAT to the Circular Economy Organization

การสร้างความคล่องตัวให้กับ กฟผ. ในการขับเคลื่อนองค์กรไปสู่องค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนในอนาคต ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนความสำเร็จของมิติ E G และ T โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนการบริหารองค์กรให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัว ในการปลูกฝังค่านิยม วัฒนธรรม และพัฒนาขีดความสามารถด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงการกำกับดูแลกิจการ โดยคำนึงถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดตัวชี้วัด ได้แก่ การเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน และการให้ผลตอบแทนต่อสังคม

#### T: Transition to Circular System and Create Value through Collaboration

มุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านองค์กรไปสู่ระบบหมุนเวียนและสร้างคุณค่าผ่านการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าประสงค์ 1 ตัวชี้วัด คือ การเติบโตจากธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การในกลไกที่เป็นทางการอันได้แก่ กฎ ระเบียบต่างๆ ในที่นี้หมายถึงแผนงานของ กฟผ. ซึ่งเห็นความเชื่อมโยงกับแผนของหน่วยงานอื่นของรัฐอันได้แก่กระทรวงพลังงานและรัฐบาล ทำให้อนุมานได้ว่า กฟผ. มีการดำเนินการตามกลไกที่เป็นทางการตามกรอบแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism) อันได้แก่ตัวองค์กร กฎ ระเบียบต่างๆ โดยพบว่า กฟผ. มีการจัดทำแผนและดำเนินการในทิศทางเดียวกันกับนโยบาย BCG ของรัฐ ส่วนหนึ่งมาจากแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยที่กำหนดการพัฒนาโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เมื่อแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศลดสัดส่วนของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลลงและเพิ่มโรงไฟฟ้าพลังหมุนเวียนมากขึ้น การสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ที่จะดำเนินการต่อไปก็จะมีสัดส่วนของประเภทโรงไฟฟ้าตามที่แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยกำหนด เนื่องจาก กฟผ. ซึ่งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจถือเป็นหน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งซึ่งกำกับดูแลโดยกระทรวงพลังงาน การกำหนดแผนปฏิบัติการภายในองค์กรจึงต้องอ้างอิงตามแผนและยุทธศาสตร์ระดับชาติเสมอ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน กฟผ. จึงต้องมีการจัดทำแผนเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพลังงานของกระทรวงพลังงานที่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs)

#### 4.2 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ

เมื่อ กฟผ. มีแผนนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปรับใช้ภายในองค์กรซึ่งมีแนวคิดในกาใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินความจำเป็นนำไปสู่การขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืนซึ่งไม่ใช่เพียงการผลิตไฟฟ้าเพียงเท่านั้น แต่การปฏิบัติงานภายในสำนักงานของ กฟผ. ยังต้องปรับแนวทางให้เข้ากับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน นอกเหนือจากการปรับโครงสร้างที่เป็นทางการ อันได้แก่ ตัวกลไกดำเนินงาน การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และความสัมพันธ์ภายในองค์กรนั้นๆ ยังต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการอันเป็นอีกหนึ่งปัจจัยในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในองค์กร

โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เป็นแนวคิดภายใต้แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism) ที่ศึกษาเกี่ยวกับสถาบันที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นรูปธรรม เช่น แบบแผนปฏิบัติ กติกา และบรรทัดฐานของสังคมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมือง โดยงานวิจัยของ Michel และคณะ (2022) พบว่าตัวแสดงทางสังคมจะตีความบทบาทของตนเองตลอดกระบวนการ

ทางการเมือง กิจกรรมการประกอบสร้างทางสังคมดังกล่าวเป็นแบบพิมพ์ (mold) แก่พฤติกรรมของตัวแสดงเหล่านั้น ขณะเดียวกัน Darcis et al. (2022) พบว่า ผลกระทบของสิ่งๆ ที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตไม่ว่าจะเป็น ค่านิยม และวัฒนธรรมที่มีต่อพฤติกรรมปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการผลิตซ้ำพฤติกรรมเหล่านั้น การรับรู้บทบาท ตกผลึกเป็นโครงสร้างที่ติดแน่นทำให้บรรดา นโยบายปฏิบัติรูปสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงได้อย่างจำกัด ดังนั้น การที่ กฟผ. ต้องการปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน นอกจากการปรับกฎ ระเบียบ หรือจัดให้มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการดำเนินการแล้ว ยังต้องมีการปรับกลไกที่ไม่ได้เห็นเป็นรูปธรรมอันได้แก่ความคิด วิสัยทัศน์ ค่านิยมและวัฒนธรรมภายในองค์กรอีกด้วย

จากแนวคิดและงานวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยจึงนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาการปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการของ กฟผ. ในการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ อันได้แก่ วิสัยทัศน์ การพัฒนาบุคลากร และการเผยแพร่แนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

#### 4.2.1 การปรับเปลี่ยนค่านิยม บรรทัดฐานขององค์กร กฟผ.

กฟผ. เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิต จัดหา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า โดยในปีที่ผู้วิจัยทำการศึกษา กฟผ. มีสัดส่วนเชื้อเพลิงและพลังงานในการผลิตไฟฟ้าคือเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่งของประเภทโรงไฟฟ้าทั้งหมด เมื่อ กฟผ. มีเป้าหมายในการผลักดันองค์กรให้เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในปี 2569 โดยปรับเปลี่ยนการผลิตไฟฟ้าให้สอดคล้องกับระบบ “เศรษฐกิจหมุนเวียน” (Circular Economy) ได้อย่างสมบูรณ์ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564 – 2569 นอกจากแผนและการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนขององค์กรจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน วิสัยทัศน์ ขององค์กรให้เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายให้เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ แม้ในความเป็นจริงแล้วองค์กรจะต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของกระแสเวลาและสังคมอยู่ตลอด แต่เมื่อ กฟผ. ต้องการผลักดันให้องค์กรให้สอดคล้องกับนโยบาย BCG ของรัฐบาล โดยผลักดันให้ กฟผ. เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน จึงต้องมีการปรับ วิสัยทัศน์และมุมมองทางยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิสัยทัศน์และทิศทางยุทธศาสตร์ของ กฟผ. ระหว่างปี พ.ศ. 2559 – 2566 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่เห็นความเปลี่ยนแปลงก่อนและหลังการนำนโยบายองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติภายในองค์กร ดังตาราง

ตาราง 1 ตารางเปรียบเทียบวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กฟผ. ระหว่างปี พ.ศ. 2559 - 2566

| ปี   | วิสัยทัศน์                                      | วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของ กฟผ.  |
|------|---|---|
| 2559 | กฟผ. “เป็นองค์กรชั้นนำในกิจการไฟฟ้าในระดับสากล” | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปรับปรุงประสิทธิภาพด้านธุรกิจหลักให้อยู่ในระดับ Global Top Quartile</li> <li>2. เติบโตในกิจการไฟฟ้า (Growth)</li> <li>3. เป็นองค์กรที่ภาคภูมิใจของประเทศ (เก่งและดี)</li> <li>4. สนับสนุนองค์กรให้เติบโตอย่างยั่งยืน</li> </ol> |
| 2560 | นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า         | <p>E: เป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมพลังงานไฟฟ้า</p> <p>G: เป็นองค์กรที่มีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน</p> <p>A: เป็นองค์กรที่มีการบริหารงานที่ดี มีประสิทธิภาพสูง และมีฐานะทางการเงินมั่นคง</p> <p>T: เป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาล สังคมไว้วางใจ และเป็นความภาคภูมิใจของชาติ</p>      |
| 2561 | นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า         | <p>E: สร้างนวัตกรรมเพื่อเสถียรภาพของระบบไฟฟ้า</p> <p>G: สร้างการเติบโตรองรับอนาคตที่ยั่งยืน</p> <p>A: ปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีสมรรถนะสูงและทันการเปลี่ยนแปลง</p> <p>T: เป็นองค์กรที่คนไทยวางใจและภาคภูมิใจ</p>  |
| 2562 | นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า         | <p>E: สร้างนวัตกรรมเพื่อเสถียรภาพของระบบไฟฟ้า</p> <p>G: สร้างการเติบโตรองรับอนาคตที่ยั่งยืน</p> <p>A: การพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี ขับเคลื่อนภารกิจอนาคต</p> <p>T: การได้รับความเชื่อมั่นและสร้างคุณค่ากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างยั่งยืน</p>                        |
| 2563 | นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า         | <p>E: จัดหาโซลูชันด้านพลังงานเพื่อความมั่นคง และสร้างนวัตกรรมเพื่อความเติบโตขององค์กร</p> <p>G: สร้างสรรค์นวัตกรรมสีเขียวสู่เศรษฐกิจรูปแบบใหม่เพื่อ</p>   |

| ปี   | วิสัยทัศน์                              | วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของ กฟผ.   |
|------|---|--|
|      |   | การเติบโตอย่างยั่งยืน<br>A: สร้างความคล่องตัวให้ กฟผ. ในการขับเคลื่อนสู่บทบาทใหม่<br>T: เป็นองค์กรที่สังคมไว้วางใจและความภาคภูมิใจของชาติด้วยการเป็นผู้นำด้านพลังงาน   |
| 2564 | นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า | E: จัดหาโซลูชันด้านพลังงานเพื่อความมั่นคง และสร้างนวัตกรรมเพื่อความเติบโตขององค์กร<br>G: สร้างสรรค์นวัตกรรมพลังงานสีเขียวเพื่อความยั่งยืน<br>A: สร้างความคล่องตัวให้ กฟผ. ในการขับเคลื่อนสู่บทบาทใหม่<br>T: เป็นองค์กรที่สังคมไว้วางใจและความภาคภูมิใจของชาติด้วยการเป็นผู้นำด้านพลังงานในระดับภูมิภาค |
| 2565 | นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า | E: จัดหาโซลูชันด้านพลังงานเพื่อความมั่นคง และสร้างนวัตกรรมเพื่อความเติบโตขององค์กร<br>G: สร้างสรรค์นวัตกรรมพลังงานสีเขียวเพื่อความยั่งยืน<br>A: สร้างความคล่องตัวให้ กฟผ. ในการขับเคลื่อนสู่บทบาทใหม่<br>T: เป็นองค์กรที่สังคมไว้วางใจและความภาคภูมิใจของชาติด้วยการเป็นผู้นำด้านพลังงานในระดับภูมิภาค |
| 2566 | นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า | E: จัดหาโซลูชันด้านพลังงานเพื่อความมั่นคง และสร้างนวัตกรรมเพื่อความเติบโตขององค์กร<br>G: สร้างสรรค์นวัตกรรมพลังงานสีเขียวเพื่อความยั่งยืน<br>A: สร้างความคล่องตัวให้ กฟผ. ในการขับเคลื่อนสู่บทบาทใหม่<br>T: สร้างโอกาสทางธุรกิจสู่การเป็นผู้นำด้านพลังงาน  |

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยศึกษาการเปลี่ยนแปลงของวิสัยทัศน์องค์กรในรายงานประจำปี กฟผ. ระหว่างปี พ.ศ. 2559 - 2566 โดยสามารถวิเคราะห์ได้เป็น 3 ช่วง คือ ปี พ.ศ. 2559 ปี พ.ศ. 2560 - 2563 และ ปี พ.ศ. 2564 - 2566 โดยสรุปได้ ดังนี้

1. พ.ศ. 2559 กฟผ. มีวิสัยทัศน์คือ “กฟผ. เป็นองค์กรชั้นนำในกิจการไฟฟ้าในระดับสากล” โดยมุ่งเน้นปรับปรุงประสิทธิภาพด้านธุรกิจหลักให้อยู่ในระดับ Global Top Quartile เติบโตในกิจการไฟฟ้า (Growth) เป็นองค์กรที่ภาคภูมิใจของประเทศ (เก่งและดี) สนับสนุนองค์กรให้เติบโตอย่างยั่งยืน ซึ่งยังไม่มีวิสัยทัศน์หรือวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการ

พัฒนาด้านพลังงานสีเขียวหรือสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน แม้จะมีการเริ่มนำนโยบาย Energy 4.0 ของกระทรวงพลังงาน มาขับเคลื่อนงานตามแนวทาง Thailand 4.0 ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการยกระดับประสิทธิภาพพลังงานในปัจจุบันและการใช้นวัตกรรมที่เหมาะสมเพื่อพัฒนากิจการไฟฟ้าในอนาคต รวมถึงเพิ่มแผนพัฒนาโครงการพลังงานทดแทน ทั้งจากชีวมวล ชยะพลังงานลม และแสงอาทิตย์ เพื่อความมั่นคงในระบบไฟฟ้า ลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้สอดคล้องกับทิศทางพลังงานโลก

2. ปี พ.ศ. 2560 มีการเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ใหม่ คือ นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้า เพื่อชีวิตที่ดีกว่า โดยได้ปรับวิสัยทัศน์ให้สอดคล้องกับนโยบาย Energy 4.0 ที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับแนวทาง Thailand 4.0 ของรัฐบาลโดยมุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีเข้ามาลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลด้วยการใช้ระบบ Energy Storage เข้ามาช่วยเสริมให้พลังงานทดแทนกลายเป็นพลังงานหลักของประเทศ ภายใต้เป้าหมายในการเพิ่มพลังงานทดแทนให้ได้ 20% ภายในปี 2579 ทำให้เนื้อหาของวิสัยทัศน์ปรับเปลี่ยนจากการเป็นองค์การชั้นนำในกิจการไฟฟ้าในระดับสากล มาเป็นการพัฒนานวัตกรรมพลังงานไฟฟ้า ซึ่งสอดคล้องกับที่ กฟผ. มีการปรับแนวทางการผลิตไฟฟ้าจากการสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนหรือเขื่อนขนาดใหญ่มาเป็นการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้น เช่น รวมถึงธุรกิจขององค์การนอกจากการขายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าภูมิภาค เช่น ธุรกิจยานยนต์ไฟฟ้า

นอกจากนี้ จากการพิจารณาเปรียบเทียบวิสัยทัศน์ กฟผ. ในแต่ละปีจะเห็นได้ว่าการเพิ่มประเด็นเรื่องความยั่งยืนเข้ามาในเนื้อหาของทิศทางยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เพื่อให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) และมีการปรับเนื้อหาเพิ่มเติมเรื่อยมา โดยยังคงวิสัยทัศน์ “นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า” ดังเดิม

ต่อมา ในปี ในปี พ.ศ. 2563 ในเนื้อหาวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของ กฟผ. มีการระบุ “สร้างสรรค่นวัตกรรมสีเขียวสู่เศรษฐกิจรูปแบบใหม่เพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน” ในวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ แต่ยังไม่ปรากฏข้อมูลที่บ่งชี้การดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในองค์การอย่างเป็นทางการ

3. ปี พ.ศ.2564 เป็นต้นไป กฟผ. เริ่มดำเนินการด้านนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน มีการศึกษาศักยภาพองค์การในการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน โดย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และจัดทำแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ซึ่งในแผนได้ระบุวิสัยทัศน์ด้านระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน คือ “กฟผ. เป็นองค์การชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในกลุ่มธุรกิจผลิตไฟฟ้า” โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมการใช้

ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการเกิดของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาพัฒนารูปแบบธุรกิจใหม่ ตลอดห่วงโซ่คุณค่า รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน ทั้งภายในและภายนอก มุ่งสู่การเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Organization) เพื่อให้เกิดการเติบโตทางธุรกิจอย่างยั่งยืน ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG Model) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) แต่ยังไม่มีการปรับวิสัยทัศน์องค์การหรือเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ในแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. มีการระบุวิสัยทัศน์ด้านระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน คือ “กฟผ. เป็นองค์การชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในกลุ่มธุรกิจผลิตไฟฟ้า” ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์เฉพาะด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. และมีวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ E: จัดหาโซลูชันด้านพลังงานเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน G: สร้างสรรค์นวัตกรรมพลังงานหมุนเวียนและพลังงานสีเขียวเพื่อความยั่งยืน A: สร้างความคล่องตัวให้ กฟผ. ในการขับเคลื่อนสู่องค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน และ T: เปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนและสร้างคุณค่าผ่านการทำงานร่วมกับพันธมิตร

จากการเปรียบเทียบกับวิสัยทัศน์องค์การจะพบว่าวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ในแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนมีความคล้ายคลึงกับเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของ กฟผ. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2563 ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า กฟผ. มีการระบุ “สร้างสรรค์นวัตกรรมสีเขียวสู่เศรษฐกิจรูปแบบใหม่เพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน” ในวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของ กฟผ. แม้จะยังไม่มีข้อมูลเอกสารที่แสดงว่า กฟผ. มีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่พบว่ามีกรอบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบาย Energy 4.0 ของกระทรวงพลังงานโดยเพิ่มโครงการพลังงานทดแทน ลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2559 เป็นต้นมา

เมื่อพิจารณาตามแนวคิด กรอบแนวคิดตรรกะเชิงสถาบัน (Institutional Logics) ที่ว่าเป็นระบบความเชื่อที่กำหนดความเข้าใจของตัวแสดงเกี่ยวกับบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมที่พวกเขาต้องปฏิบัติ และผลลัพธ์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติกิจกรรมเหล่านั้นที่จะทำให้จุดมุ่งหมายประสบความสำเร็จซึ่งในบริบทนี้คือการผลักดัน กฟผ. ให้เป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน ผู้มีบทบาทหลักในองค์กร เช่น ผู้บริหารระดับสูง หัวหน้าระดับปฏิบัติการ (หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก) พนักงานระดับปฏิบัติการ ต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ บทบาท และวิธีการทำงานของตนเอง ตัวองค์กรจึงต้องมีการกำหนดและประกาศวิสัยทัศน์ของ

องค์การให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการเพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การมีความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนเหมือนกัน หรือมีแนวปฏิบัติที่ส่งเสริมกัน นอกจากนี้ยังรวมไปถึงเป็นการประกาศให้หน่วยงานภายนอก ลูกค้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ กฟผ. รับรู้ถึงแนวทางการดำเนินการของ กฟผ. ที่มีการปรับให้เข้ากับแนวคิด ค่านิยมของสังคมด้านสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ วัฒนธรรมของ กฟผ. ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเป็นการกำหนดวัฒนธรรมแบบ Top-down เพียงอย่างเดียว แต่ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การอาจมีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการและเป้าหมายที่แตกต่างกัน จึงจะเป็นการดีหากมีการกำหนดวัฒนธรรมที่สามารถรองรับหรือตีความได้หลากหลายตามแต่ยังคงสามารถมีส่วนร่วมในการบรรลุผลลัพธ์ร่วมกันได้ เช่น ผู้ปฏิบัติงานในภาคการผลิตไฟฟ้ามีแนวปฏิบัติในการลดของเสียจากการผลิตให้ได้มากที่สุด ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักงานมีแนวคิดลดขยะ ลดการใช้กระดาษในการทำงาน แม้ผลลัพธ์จะแตกต่างกันแต่กลับส่งเสริมการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนที่มีแนวคิดในการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพโดยไม่มีการส่งของเสียออกนอกระบบ จนเกิดเป็นวงจรหมุนเวียนทรัพยากรต่อเนื่องในระบบปิด

#### 4.2.2 การพัฒนาบุคลากรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ.

ในการปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ค่านิยมไปจากเดิม หากพิจารณาตามแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ที่เชื่อว่ากลไกที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นรูปธรรม เช่น แบบแผนปฏิบัติ กติกา และบรรทัดฐานของสังคมสามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของคน โดยในที่นี้คือผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดให้เข้ากับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนตามที่ กฟผ. ต้องการผลักดันของค์การให้เป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในปี 2569 องค์การย่อมต้องมีแนวทางในการพัฒนาบุคลากรภายใน กฟผ. ให้มีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนและทัศนคติที่สอดคล้องกับการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน

ในการประเมินเศรษฐกิจหมุนเวียนสำหรับองค์กรตามแนวทาง มตช. 2 เล่ม 2-2564 โดย สวทช. ได้กำหนดให้การอบรมบุคลากรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของค์การ โดยระบุข้อกำหนดสำหรับการดำเนินการระบบการจัดการเศรษฐกิจหมุนเวียนในองค์กรในด้านการสนับสนุน อันได้แก่ ความรู้ความสามารถของบุคลากร โดยองค์กรจะต้องกำหนดความรู้ความสามารถที่จำเป็นของบุคลากรที่ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมขององค์กร ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนขององค์กร และมั่นใจได้ว่าบุคลากรเหล่านั้นมีความรู้ ความสามารถบนพื้นฐานที่เหมาะสมของการศึกษา การฝึกอบรม หรือประสบการณ์ที่เหมาะสม และองค์กรต้องมีการจัดเก็บ

เอกสารสารสนเทศที่เหมาะสมเพื่อไว้เป็นหลักฐานของความสามารถ และความตระหนักบุคลากรที่ทำงานภายใต้การควบคุมขององค์กรต้องตระหนักถึงนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน ความสำคัญของเศรษฐกิจหมุนเวียน บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมต่อการทำให้ระบบการจัดการเศรษฐกิจหมุนเวียนขององค์กรมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างความตระหนักด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของบุคลากร กฟผ. มีการสื่อสาร จัดอบรมพร้อมประเมินความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานนำไปปรับใช้กับงานที่รับผิดชอบและปรับปรุงการดำเนินงานต่าง ๆ ตามแนวทางของเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนจนเกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กร โดยในระหว่างปี 2563 - 2566 มีการจัดอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนให้ผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องซึ่งในปี 2566 กฟผ. มีการจัดอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน จำนวน 7 หลักสูตร มีผู้ปฏิบัติงานเข้ารับการอบรมฯ จำนวน 2,026 คน (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. ฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ, 2566) ดังตาราง

ตาราง 2 ตารางแสดงจำนวนผู้ปฏิบัติงานที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. ในปี 2566

| หลักสูตร   | จำนวน (คน) |
|--|------------|
| เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)   | 386        |
| ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนกับการดำเนินงานของ กฟผ.   | 608        |
| แนวทางการใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนในองค์กร (มตช.2-2562)                            | 502        |
| ข้อกำหนดระบบการจัดการเศรษฐกิจหมุนเวียนสำหรับองค์กร (มตช.2-2564)                      | 419        |
| การตรวจประเมินภายในระบบการจัดการเศรษฐกิจหมุนเวียน                                    | 25         |
| การจัดการกากอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน (Industrial Symbiosis)  | 54         |
| โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (BCG Model): การออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์จากของเสีย | 32         |
| รวม  | 2,026      |

จะเห็นได้ว่า กฟผ. มีแนวทางในการสื่อสารและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้รับรู้ถึงความสำคัญ โดยการที่ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้แสดงความกระตือรือร้นที่จะผลักดัน กฟผ. ให้เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านการประชาสัมพันธ์และกิจกรรมเสวนาต่างๆ รวมถึงการจัดให้มีหลักสูตรอบรมที่จะนำไปสู่การปรับแนวคิด บรรทัดฐานของบุคลากรในองค์กรให้สอดคล้องกับนโยบายการเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อไป

### 4.2.3 การประชาสัมพันธ์องค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ.

ในการเผยแพร่ข้อมูลให้ผู้ปฏิบัติงานทราบโดยทั่วกันว่า กฟผ. มีเป้าหมายในการเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในปี 2569 จึงได้มีการเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลายทั้งทางอีเมล ประกาศ กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานรับทราบและตื่นตัวกับนโยบายใหม่ขององค์กร รวมทั้งทำให้ผู้ปฏิบัติงานรับรู้แนวทางการผลักดันนโยบายองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. และตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน



ภาพประกอบ 13 การประชาสัมพันธ์นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ.

ที่มา: การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2565จ).

นอกจากสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบใบประกาศหรืออินโฟกราฟิกส์ ยังมีการจัดกิจกรรมเพื่อสื่อสารเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนให้ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนทั่วไปได้ทราบในงานวันสิ่งแวดล้อม

กฟผ. ประจำปี 2565 โดยมีการจัดเสวนาหัวข้อ “Circular Economy หมุนเวียนเพื่อเปลี่ยนโลก” ในวันพฤหัสบดีที่ 2 มิถุนายน 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น. ทางอินเทอร์เน็ต โดยนำเสนอแนวทางที่ กฟผ. ได้นำหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy : CE) มาปรับใช้ในการดำเนินงาน เพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กร CE ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ รวมถึงมุ่งเน้นให้เกิดความตระหนักถึงปัญหาขาดแคลนทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศไทย ได้แก่ ดร.พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์ ประธานคณะอนุกรรมการ เศรษฐกิจหมุนเวียน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ดร.ชวธิป จินดาวิจักษณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายอาวุโส ฝ่ายบริการด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน สถาบันรับรองมาตรฐานไอเอสโอ และนายบุญญนิตย์ วงศ์รักมิตร ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ร่วมเสวนาปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งนำมาสู่การนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติใน กฟผ.



ภาพประกอบ 14 ภาพกิจกรรมเสวนาด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ.

ที่มา: Youtube ฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ กฟผ.

จากการศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอบรมให้ความรู้และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. สามารถนำมาวิเคราะห์ร่วมกับงานวิจัยของ Darcis et al. (2022) ที่ศึกษากระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินงานดูแล

สุขภาพจิตโดยโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลสาขาในเบลเยียมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทัศนคติ และการปฏิบัติงานโดยใช้กลไกหรือวิธีในการชักจูง โน้มน้าว หรือกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ได้ใช้อำนาจบังคับโดยตรง หรือไม่ได้กำหนดกฎ ระเบียบมาบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น การเผยแพร่แนวคิดและสร้างความร่วมมือในการเปลี่ยนจากการทำงานแบบเน้นโรงพยาบาลเป็นศูนย์กลาง มาเป็นกระบวนทัศน์ที่เน้นผู้ป่วยเป็นศูนย์กลาง ร่วมกับการบูรณาการภาคส่วนต่างๆ มากขึ้น

ในขณะที่ กฟผ. มีความประสงค์ที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนให้เกิดขึ้นในองค์กร กฟผ. ได้กำหนดให้มีการอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียนหลายหลักสูตร และเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่บุคลากรต้องมีความรู้ความสามารถและตระหนักถึงนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้าง "วัฒนธรรมองค์กร" ที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน สะท้อนถึงความพยายามในการสร้าง "การเปลี่ยนกระบวนทัศน์" (paradigm shift) ของบุคลากรในองค์กร ซึ่ง กฟผ. ใช้วิธีการที่เน้นข้อมูลและการสื่อสาร เช่น การสื่อสาร การจัดอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง พร้อมประเมินความรู้ความเข้าใจ รวมถึงมีการเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลายทั้งทางอีเมล ประกาศ กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานรับทราบและตื่นตัวกับนโยบายใหม่ขององค์กร เพื่อสนับสนุนให้บุคลากรนำความรู้ไปปรับใช้ในงานที่ตนเองรับผิดชอบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รวมถึงมีการปรับแนวคิด ทัศนคติให้สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนในระดับบุคคล

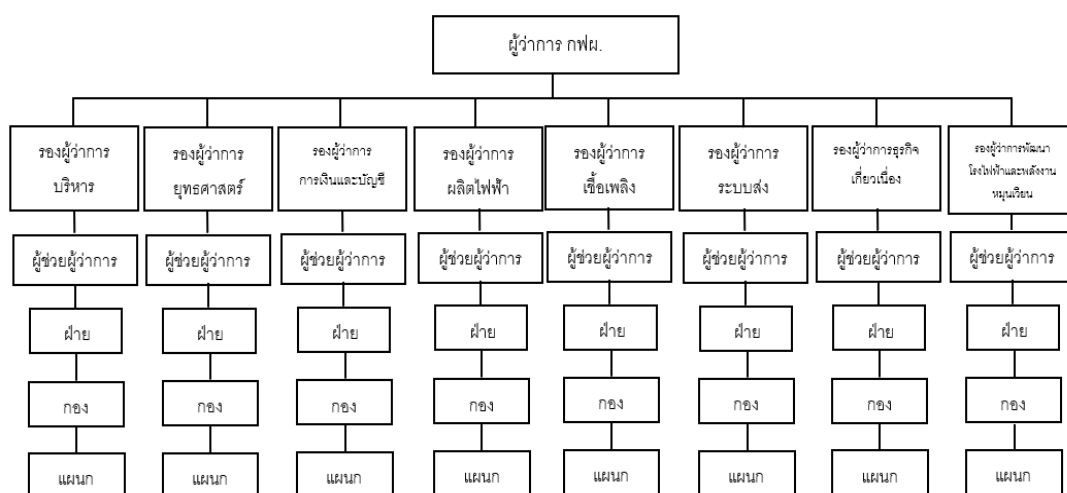
ทั้งนี้ จากผลการวิจัยของ Darcis ยังพบจุดอ่อนในการปรับเปลี่ยนองค์กรผ่านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การสื่อสารวิสัยทัศน์และเป้าหมาย แม้เครื่องมือเหล่านี้จะมีประโยชน์ในการเผยแพร่แนวคิดและสร้างความร่วมมือ แต่ก็มีข้อจำกัดในการผลักดันให้เกิด "การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง" หรือ "การเปลี่ยนกระบวนทัศน์" ที่เห็นผลได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในบริบทองค์กรที่ซับซ้อนและมีโครงสร้างเดิมที่แข็งแกร่ง เพราะเครื่องมือเหล่านี้มักจะขาดอำนาจในการบังคับ ซึ่งอาจทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างช้าๆ หรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ต่างจากกฎ ระเบียบทั้งหลาย

#### 4.3 การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างขององค์กรด้านกลไกการประสานร่วมมือข้ามหน่วยงาน

ในการผลักดัน กฟผ. ให้เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน นอกจากการปรับโครงสร้างที่เป็นทางการอันได้แก่ นโยบาย แผนงาน ยุทธศาสตร์ต่างๆ และการปรับโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เช่น ทัศนคติ ความเชื่อของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ยังมีอีกหนึ่งกลไกที่เกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบายขององค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนนำไปสู่การปฏิบัติคือ องค์กรต้องทำให้มีการเชื่อมร้อยการ

ดำเนินงานข้ามหน่วยงาน และประสานความร่วมมือภายในองค์กรซึ่งครอบคลุมกระบวนการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหน่วยปฏิบัติ และการสร้างกลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในแนวระนาบ และในแนวตั้งระดับต่าง ๆ

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาโครงสร้างลำดับบังคับบัญชาของ กฟผ. ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่หน่วยงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบจำเพาะในแต่ละสาขา และมีการบริหารงานแบบลำดับชั้น (hierarchy) โดยเริ่มจากระดับสายงานรองผู้ว่าการซึ่งเป็นภาพรวมในการบริหารหน่วยงานปฏิบัติการ ทั้ง 8 สายงาน ได้แก่ (1) สายงานรองผู้ว่าการบริหาร (รทบ.) (2) รองผู้ว่าการยุทธศาสตร์ (รยย.) (3) รองผู้ว่าการการเงินและบัญชี (CFO) (รวบ.) (4) รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า (รวผ.) (5) รองผู้ว่าการเชื้อเพลิง (รวช.) (6) รองผู้ว่าการระบบส่ง (รวส.) (7) รองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่อง (รวอ.) (8) รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน (รวพ.) โดยมีผู้ช่วยผู้ว่าการดูแลหน่วยงานใต้บังคับบัญชาในระดับฝ่ายที่กำกับดูแลหน่วยงานระดับกองและแผนกที่ตั้งกัตในแต่ละฝ่าย ตามแผนผังลำดับบังคับบัญชาดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ 13 แผนผังแสดงลำดับบังคับบัญชาระดับรองผู้ว่าการทั้ง 8 สายงาน

ที่มา: ผู้วิจัย

จากแผนผังข้างต้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของ กฟผ. ประกอบไปด้วยลำดับบังคับบัญชาระดับรองผู้ว่าการที่มีโครงสร้างเหมือนกันทั้งหมด 8 สายบังคับบัญชาซึ่งมีหน่วยงานระดับปฏิบัติการขึ้นตรงกับรองผู้ว่าการแต่ละตำแหน่ง ทำให้เกิดการถ่ายทอดนโยบายในลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) ที่เน้นการรับคำสั่งและปฏิบัติตาม รวมถึงโครงสร้างแต่ละสายงานที่มี

หน่วยงานปฏิบัติการขึ้นตรงกับรองผู้ว่าการของตนเองทำให้การตัดสินใจสำคัญกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาระดับบน ไม่สามารถกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหน่วยปฏิบัติทำได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้เกิดการทำงานแบบแยกส่วน (silo) ทำให้การประสานงานในแนวนอนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในลำดับบังคับบัญชาเป็นไปได้ยากและล่าช้า เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมักจะยึดติดกับเป้าหมายและผลงานของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก

ดังนั้น หนึ่งในกลไกในการปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์การจึงเป็นการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงาน ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสั่งการหน่วยงานภายในองค์การโดยอาศัยอำนาจตามกรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งงานสารบรรณ กฟผ. ได้ให้นิยามคำสั่ง กฟผ. คือ บรรดาข้อความที่คณะกรรมการ กฟผ. ผู้ว่าการ หรือรองผู้ว่าการซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าการ สั่งการให้ถือปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2562) โดยเมื่อมีการออกคำสั่งที่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับผู้ปฏิบัติงานที่มีรายชื่อในคำสั่งก็ถือว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบตามขอบเขตที่คำสั่งกำหนดไว้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แทนในคณะทำงานมีหน้าที่รับผิดชอบอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากหน้าที่รับผิดชอบหลักที่ได้รับมอบหมาย ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. และ คณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อการวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

การประสานความร่วมมือเพื่อผลักดันการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือ Circular Economy Organization ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดจึงเป็นโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. เพื่อรองรับแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน ระหว่างปี 2565-2566 จำนวน 8 โครงการ โดยมอบหมายให้กับหน่วยงานทั้ง 8 สายงานในองค์การร่วมกันดำเนินการ ได้แก่

1) โครงการไปรับรองการผลิตพลังงานหมุนเวียน (REC) เป้าหมาย

เป็นโครงการส่งเสริมการพัฒนาการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนภายในประเทศให้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นำไปสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emission)

2) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (Hydro- Floating Solar Hybrid Project)

มีเป้าหมายในการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำในพื้นที่เขตเขื่อนในการผลิตไฟฟ้าเพื่อลดการปล่อยก๊าซ CO<sub>2</sub> เพื่อเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนตามแผน PDP 2018 (Rev.1)

3) โครงการการจัดซื้อสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม  
เป้าหมาย

เป็นโครงการที่ปรับปรุงแนวทางการจัดซื้อหรือการใช้ผลิตภัณฑ์ภายในองค์กรให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเทียบกับผลิตภัณฑ์ทั่วไป โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุของ กฟผ. เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้ผลิตภัณฑ์ภายในสำนักงาน

4) โครงการพัฒนางานบัญชีการเงินและงบประมาณสู่การเป็นสำนักงานไร้กระดาษ

นี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเทคโนโลยีมาพัฒนากระบวนการลดการทำเอกสารทางบัญชีการเงินและงบประมาณในรูปแบบกระดาษ และจัดทำระบบงานสามารถให้แต่ละหน่วยงานสามารถใช้งานและการเข้าถึงข้อมูล หรือเข้าถึงกลุ่มผู้ใช้งานที่มีปริมาณมากได้ เพื่อลดการสิ้นเปลืองในการจัดเก็บข้อมูลหรือการทำงานที่ซ้ำซ้อน นำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและลดการใช้ทรัพยากรกระดาษ

5) โครงการการนำถ่านลอย ถ่านหิน ยิปซัมไปใช้ประโยชน์เป้าหมาย

มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการนำวัตถุดิบที่ได้จากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ไปใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น การนำไปใช้ในการก่อสร้างถนน การนำไปใช้ในอุตสาหกรรมผลิตคอนกรีต รวมถึงลดปริมาณวัตถุดิบที่ได้ที่นำไปฝังกลบในแต่ละปี และสร้างรายได้ให้กับ กฟผ. จากวัตถุดิบที่ได้

6) โครงการการนำลิโอนาไดต์จากการทำเหมืองมาสร้างมูลค่าเพิ่ม

มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาธุรกิจที่แสวงหากำไร Non-ROIC ที่เกิดจากธุรกิจเกี่ยวเนื่องและธุรกิจใหม่ และพัฒนาศักยภาพ และสร้างมูลค่าเพิ่มจากลิโอนาไดต์ซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองแทนการนำไปฝังกลบ รวมถึงสร้างโอกาสทางธุรกิจให้กับชุมชนรอบโรงไฟฟ้าแม่เมาะ

7) โครงการกระถางปลูกต้นไม้จากตะกอนดินของระบบผลิตน้ำใส

เป็นการนำตะกอนดินมาใช้ใหม่ให้เกิดประโยชน์ แทนการนำไปฝังกลบ ลดการใช้กระถางและถุงพลาสติกที่นำมาเพาะปลูกต้นไม้ นำไปสู่การลดการใช้ทรัพยากรโดยการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน

8) โครงการการจัดการกากอุตสาหกรรมเพื่อมุ่งสู่ Zero Waste to Landfill

มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณของเสียอุตสาหกรรมที่นำไปกำจัดด้วยวิธีการฝังกลบหรือเผาทำลาย และนำของเสียอุตสาหกรรมมาเพิ่มคุณค่าการใช้ประโยชน์โดยวิธีการต่างๆ แทนการนำไปฝังกลบ เพื่อลดปริมาณการใช้ทรัพยากรใหม่ (Virgin Material) และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัยได้ศึกษาการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้กับหน่วยงานภายใน กฟผ. ในการขับเคลื่อนโครงการนำร่องขององค์การเพื่อรองรับแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน ระหว่างปี 2565-2566 จำนวน 8 โครงการ พบว่าแต่ละโครงการมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างสองสายงานขึ้นไป แม้บางโครงการจะมีสายงานที่รับผิดชอบเพียงสายงานเดียว แต่ในหน่วยงานระดับฝ่ายลงไปมีการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายภายในสายงานเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานก็มีลักษณะงานและความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันไป พร้อมติดตามและประเมินผลการดำเนินการในแต่ละโครงการในปี พ.ศ.2566 โดยผู้วิจัยได้ศึกษาว่าแต่ละโครงการมีหน่วยงานที่ร่วมกันดำเนินโครงการจำนวนเท่าใดบ้าง โดยแบ่งเป็นสายงาน (ระดับรองผู้ว่าการ) ซึ่งเป็นลำดับบังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งภายในโครงข่ายบังคับบัญชาระดับสายงานรองผู้ว่าการยังแยกย่อยเป็นหน่วยงานปฏิบัติการระดับฝ่ายลงไปจนถึงระดับกอง ที่จะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการผลักดันโครงการให้สำเร็จต่อไป โดยแจกแจงจำนวนหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการแต่ละโครงการได้ดังตาราง

ตาราง 3 ตารางแจกแจงจำนวนสายงานและหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการนำร่อง

| โครงการ   | สายงานรองผู้ว่าการที่ได้รับมอบหมาย                                      | หน่วยงานภายใต้สายงานรองผู้ว่าการที่ได้รับมอบหมาย |
|---|---|--|
| โครงการใบรับรองการผลิตพลังงานหมุนเวียน (REC) เป้าหมาย | รองผู้ว่าการระบบส่ง<br>รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้า<br>และพลังงานหมุนเวียน | ฝ่ายสัญญาซื้อขายไฟฟ้า<br>ฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ  |

| โครงการ   | สายงานรองผู้ว่าการ<br>ที่ได้รับมอบหมาย  | หน่วยงานภายใต้สายงานรอง<br>ผู้ว่าการที่ได้รับมอบหมาย  |
|---|---|---|
| โครงการโรงไฟฟ้าพลังงาน<br>แสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำ<br>ร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังงาน<br>(Hydro- Floating Solar<br>Hybrid Project) | รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า<br>รองผู้ว่าการยุทธศาสตร์<br>รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้า<br>และพลังงานหมุนเวียน | ฝ่ายพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงาน<br>และพลังงานหมุนเวียน<br>ฝ่ายพัฒนาและแผนงาน<br>โรงไฟฟ้า<br>ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า<br>โรงไฟฟ้าพลังงานภาค<br>ตะวันออกเฉียงเหนือ<br>เขื่อนภูมิพล<br>เขื่อนสิริกิติ์<br>เขื่อนวชิราลงกรณ |
| โครงการการจัดซื้อสินค้า<br>และบริการที่เป็นมิตรกับ<br>สิ่งแวดล้อมเป้าหมาย   | รองผู้ว่าการบริหาร  | ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างและบริหาร<br>พัสดุ  |
| โครงการพัฒนางานบัญชี<br>การเงินและงบประมาณสู่<br>การเป็นสำนักงานไร้<br>กระดาษ   | รองผู้ว่าการการเงินและบัญชี   | ฝ่ายวิเคราะห์และกลยุทธ์ทาง<br>การเงินและบัญชี<br>ฝ่ายบริหารการเงิน<br>ฝ่ายงบประมาณ<br>ฝ่ายบัญชี<br>ฝ่ายบัญชีและการเงินภูมิภาค<br>ฝ่ายรายงานทางการเงินและ<br>บัญชี   |
| โครงการการนำถ่านลอย<br>ถ่านห่าน ยิปซัมไปใช้<br>ประโยชน์เป้าหมาย   | รองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่อง<br>รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า   | ฝ่ายจัดการธุรกิจโรงไฟฟ้าและ<br>ระบบส่ง<br>ฝ่ายการผลิตโรงไฟฟ้าแม่เมาะ  |
| โครงการการนำสีไอนาไดต์<br>จากการทำเหมืองมาสร้าง   | รองผู้ว่าการเชื้อเพลิง  | ผู้ช่วยผู้ว่าการเหมืองแม่เมาะ   |

| โครงการ   | สายงานรองผู้ว่าการ<br>ที่ได้รับมอบหมาย   | หน่วยงานภายใต้สายงานรอง<br>ผู้ว่าการที่ได้รับมอบหมาย   |
|---|--|--|
| มูลค่าเพิ่ม   |  |  |
| โครงการกระถางปลูกต้นไม้<br>จากตะกอนดินของระบบ<br>ผลิตน้ำใส              | รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า  | โรงไฟฟ้าน้ำพอง   |
| โครงการการจัดการกาก<br>อุตสาหกรรมเพื่อมุ่งสู่ Zero<br>Waste to Landfill | รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า<br>รองผู้ว่าการระบบส่ง<br>รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้า<br>และพลังงานหมุนเวียน | โรงไฟฟ้าวังน้อย<br>ฝ่ายปฏิบัติการภาคกลาง<br>ฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์<br>ผลิตไฟฟ้า<br>ฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์<br>ระบบส่ง |

นอกจากโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ยังมีการกำหนดสายงานระดับรองผู้ว่าการที่รับผิดชอบการดำเนินการตามแผนวิสาหกิจ กฟผ. และแผนยุทธศาสตร์องค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนในแต่ละภารกิจอย่างชัดเจนแต่ก็ยังถือเป็นกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ คือมีการกำหนดโครงสร้างเป็นทางการเกี่ยวกับการแจกแจงอำนาจตัดสินใจ กำหนดจุดการตัดสินใจ ยับยั้ง หรืออนุมัติการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย อันได้แก่การจัดทำแผนงานและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้หน่วยงานที่ได้รับหน้าที่รับผิดชอบนั้นๆ จะปฏิบัติเฉพาะหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ ตามแผนที่กำหนด ในขณะที่ กลไกการประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงาน เป็นกลไกที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงดำเนินงานข้ามหน่วยงาน การประนีประนอมและประสานร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ไม่ใช่แค่หน่วยงานต่างทำงานในหน้าที่รับผิดชอบที่นำไปสู่การผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จเท่านั้น หากต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากรต่างๆ

เช่นเดียวกันกับข้อค้นพบของ Soberón et al. (2020) ที่ศึกษาบทบาทของภาครัฐในการดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) จากมุมมองเชิงองค์การ ของอดีตกระทรวงเกษตร ประมง อาหาร และสิ่งแวดล้อมของสเปน (MAPAMA) ในการบูรณาการ SDGs ที่แต่ละเป้าหมายมีความเชื่อมโยงกันกลายเป็นความท้าทายสำหรับภาครัฐ เนื่องจากการปฏิบัติงานภายในกระทรวงที่มี

การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับชาติมาเป็นเวลานานกว่าทศวรรษ ทำให้ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรที่ดำเนินภารกิจร่วมกัน

เมื่อพิจารณาร่วมกับโครงสร้างองค์กรของ กฟผ. ที่ประกอบไปด้วยลำดับบังคับบัญชา ทั้ง 8 สายงานจึงสามารถเข้าใจได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการงานร่วมกันของ MAPAMA เพื่อขับเคลื่อน SDGs และการนำนโยบายองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติของ กฟผ. จะมีลักษณะคล้ายกันคือการขาดกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ลำดับบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผลจากการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน แม้จะมีการดำเนินโครงการนำร่องร่วมกันแต่ก็เป็นแนวทางเพียงชั่วคราวที่ยังไม่มีการสร้างกลไกที่จะทำให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นปัญหาส่วนใหญ่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะ TOP-Down



## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปสู่การปฏิบัติ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของตัวองค์การของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ระหว่างการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ ดำเนินการศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานการประเมินประสิทธิภาพการประยุกต์ใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนในองค์การ ประจำปี 2566 และแนวทางการประยุกต์ใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. หนังสือสั่งการและประชาสัมพันธ์ กฟผ. รวมถึงข้อมูลจากเว็บไซต์หน่วยงานภายในองค์การ โดยมีรายละเอียดสรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

##### 5.2 อภิปรายผลการวิจัย

##### 5.3 ข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

##### 5.1.1 การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การด้านกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการในการรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

ตามที่ กฟผ. ได้นำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) มาปฏิบัติภายในองค์การ ซึ่งมีเป้าหมายในการเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในปี พ.ศ. 2569 กฟผ. จึงต้องมี “การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (implementation arrangement) โดยแบ่งออกเป็น การจัดโครงสร้างสองส่วน คือ (1) การจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutional setting) ที่มีการกำหนดโครงสร้างเป็นทางการเกี่ยวกับการแจกแจงอำนาจตัดสินใจ กำหนดจุดการตัดสินใจ ยับยั้ง หรืออนุมัติ การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ (2) การออกแบบโครงสร้างองค์การ (organizational design) เป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบนโยบายที่ต้องออกแบบตัวกลไกดำเนินงาน กระบวนการทรัพยากรองค์การ กลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ

จากแนวคิดข้างต้น กฟผ. มีการปรับโครงสร้างองค์การโดยการปรับเปลี่ยน เพิ่ม ลด หน่วยงาน แต่ไม่แน่ชัดว่าเป็นการปรับโครงสร้างเพื่อรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยเฉพาะ แต่ใช้การจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานที่เป็นเครื่องมือหนึ่งในการสั่งการภายในองค์การ โดยอาศัยอำนาจตามกรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานที่

เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน จำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. และคณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. โดยมีกำหนดให้ตัวแทนจากทุกสายงานในองค์กรเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน และมีฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ ทำหน้าที่ประสานงานและติดตามรายงานผล ในฐานะเลขานุการคณะทำงานทั้ง 2 คณะ

จากการดำเนินการข้างต้นมีข้อสังเกตในการจัดตั้งคณะทำงานแทนการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนจะทำให้ผู้แทนจากแต่ละหน่วยงานยังคงมีบทบาทหลักในหน่วยงานตนเอง แม้ว่าฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (อสค.) จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามและประสานการดำเนินงานในฐานะเลขานุการคณะทำงาน แต่หน่วยงานที่เข้าร่วมเป็นคณะทำงานอาจไม่ถือว่าการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นภารกิจหลักของตน จึงมุ่งเน้นเฉพาะหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิมที่กล่าวถึงบทบาทและสถานภาพภายใต้กฎระเบียบที่กำหนด ดังนั้น การที่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นภารกิจหลักจึงจะสอดคล้องกับแนวคิดสถาบันนิยมดั้งเดิม (Old institutionalism) ที่ว่ามนุษย์จะแสดงพฤติกรรมผ่านสถานภาพและบทบาทของตัวเอง ภายใต้บริบทเชิง “สถาบัน” อันได้แก่ กฎ ระเบียบ กติกาที่เป็นทางการ

นอกจากการปรับโครงสร้างองค์กรภายใน กฟผ. เพื่อรองรับการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติภายในองค์กรแล้ว ยังมีข้อเท็จจริงที่ว่า กฟผ. เป็นองค์กรภายใต้สังกัดของกระทรวงพลังงาน ทำให้ กฟผ. มีการจัดทำแผนและดำเนินการในทิศทางเดียวกันกับนโยบาย BCG ของรัฐ การกำหนดแผนปฏิบัติการภายในองค์กรจึงต้องอ้างอิงตามแผนและยุทธศาสตร์ระดับชาติเสมอ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน กฟผ. จึงต้องมีการจัดทำแผนเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพลังงานของกระทรวงพลังงานที่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐในการบรรลุการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (BCG Model) รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

### 5.1.2 การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์กรด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการในการรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

ในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. มีการปรับเปลี่ยนองค์กรในด้านกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การกำหนดและประกาศวิสัยทัศน์ขององค์กรให้สอดคล้องกับเป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ผู้บริหารและปฏิบัติงานมีความเข้าใจร่วมกันและมีแนวปฏิบัติที่

ส่งเสริมกัน และการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาวิเคราะห์วิสัยทัศน์และทิศทางยุทธศาสตร์ของ กฟผ. ระหว่างปี พ.ศ. 2559 - 2566 พบว่า ในปี พ.ศ. 2559 วิสัยทัศน์คือ “กฟผ. เป็นองค์กรชั้นนำในกิจการไฟฟ้าในระดับสากล” แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาด้านพลังงานสีเขียวหรือสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน แม้จะมีการเริ่มนำนโยบาย Energy 4.0 ของกระทรวงพลังงาน ในการยกระดับประสิทธิภาพพลังงานและการใช้นวัตกรรมที่เหมาะสมเพื่อพัฒนากิจการไฟฟ้าในอนาคต รวมถึงลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล และลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้สอดคล้องกับทิศทางพลังงานโลก ขณะที่ ปี พ.ศ. 2560 มีการเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์เป็น “นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า” และมีการเพิ่มประเด็นเรื่องความยั่งยืนเข้ามาในเนื้อหาของทิศทางยุทธศาสตร์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เพื่อให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ในปี พ.ศ. 2563 มีการระบุถึง “สร้างสรรคนวัตกรรมสีเขียวสู่เศรษฐกิจรูปแบบใหม่เพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน” ในวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของ กฟผ. และ ปี พ.ศ. 2564 กฟผ. เริ่มดำเนินการด้านนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นทางการ และมีการระบุวิสัยทัศน์เฉพาะด้านระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนคือ “กฟผ. เป็นองค์กรชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในกลุ่มธุรกิจผลิตไฟฟ้า” และมีวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ E: จัดหาโซลูชันด้านพลังงานเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน G: สร้างสรรคนวัตกรรมพลังงานหมุนเวียนและพลังงานสีเขียวเพื่อความยั่งยืน A: สร้างความคล่องตัวให้ กฟผ. ในการขับเคลื่อนสู่องค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน และ T: เปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนและสร้างคุณค่าผ่านการทำงานร่วมกับพันธมิตร

ในด้านการพัฒนาบุคลากร กฟผ. มีแนวทางในการพัฒนาความรู้และเสริมสร้างความตระหนักด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของบุคลากรโดยมีการจัดอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปี 2566 มีผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนทั้งหมด 7 หลักสูตร จำนวน 2,026 คน การอบรมเหล่านี้มุ่งเน้นให้ผู้ปฏิบัติงานนำความรู้ไปปรับใช้กับงานที่รับผิดชอบและปรับปรุงการดำเนินงานตามแนวทางของเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน นอกจากนี้ ยังมีการเผยแพร่แนวคิดองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างแพร่หลายผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ เช่น อีเมล ประกาศ และการจัดกิจกรรมเสวนาหัวข้อ “Circular Economy หมุนเวียนเพื่อเปลี่ยนโลก” ในงานวันสิ่งแวดล้อม กฟผ. ประจำปี 2565 เพื่อสื่อสารแนวทางที่ กฟผ. ได้นำหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปรับใช้ในการดำเนินงานให้ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวคิดตรรกะเชิงสถาบัน (Institutional Logics) ที่ว่าเป็นระบบความเชื่อที่กำหนดความเข้าใจของตัวแสดงเกี่ยวกับ

บทบาทของตัวแสดงในกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ และผลลัพธ์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติกิจกรรมเหล่านั้นที่จะทำให้จุดมุ่งหมายประสบความสำเร็จซึ่งในบริบทนี้คือการผลักดัน กฟผ. ให้เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน ผู้มีบทบาทหลักในองค์กร เช่น ผู้บริหารระดับสูง หัวหน้าระดับปฏิบัติการ (หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก) พนักงานระดับปฏิบัติการ ต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ บทบาท และวิธีการทำงานของตนเอง ตัวองค์กรจึงต้องมีการกำหนดและประกาศวิสัยทัศน์ขององค์กรให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการเพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรมีความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนเหมือนกัน หรือมีแนวปฏิบัติที่ส่งเสริมกัน นอกจากนี้ยังรวมไปถึงเป็นการประกาศให้หน่วยงานภายนอก ลูกค้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ กฟผ. รับรู้ถึงการปรับให้เข้ากับแนวคิด ค่านิยมของสังคมด้านสิ่งแวดล้อมของ กฟผ.

### 5.1.3 การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์กรด้านกลไกการประสานร่วมมือข้ามหน่วยงานในการรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

การประสานความร่วมมือภายในองค์กรเพื่อผลักดันนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ได้ใช้การจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานให้ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แทนในคณะทำงานมีหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การจัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. และคณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ซึ่งเป็นโครงการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการร่วมกันอย่างเห็นได้ชัดจนที่สุด กฟผ. ได้ดำเนินโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน จำนวน 8 โครงการ โดยมอบหมายให้หน่วยงานทั้ง 8 สายงานในองค์กรร่วมกันดำเนินการ ระหว่างปี พ.ศ. 2565-2566 ได้แก่ โครงการใบรับรองการผลิตพลังงานหมุนเวียน (REC) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ (Hydro-Floating Solar Hybrid Project) โครงการการจัดซื้อสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โครงการพัฒนางานบัญชีการเงินและงบประมาณสู่การเป็นสำนักงานไร้กระดาษ โครงการการนำเ้าลอย เ้าหนัก ยิปซัมไปใช้ประโยชน์ โครงการการนำลิโธนาไดต์จากการทำเหมืองมาสร้างมูลค่าเพิ่ม โครงการกระถางปลูกต้นไม้จากตะกอนดินของระบบผลิตน้ำใส และโครงการการจัดการกากอุตสาหกรรมเพื่อมุ่งสู่ Zero Waste to Landfill

นอกจากโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ยังมีการกำหนดสายงานระดับรองผู้ว่าการที่รับผิดชอบการดำเนินการตามแผนวิสัยกิจ กฟผ. และแผนยุทธศาสตร์องค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนในแต่ละภารกิจอย่างชัดเจนแต่ก็ยังมีถือเป็นกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการ คือมีการกำหนดโครงสร้างเป็นทางการเกี่ยวกับการแจกแจงอำนาจตัดสินใจ กำหนดจุดการตัดสินใจ ยับยั้ง หรืออนุมัติ การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย อันได้แก่การจัดทำแผนงานและกำหนด

หน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้หน่วยงานที่ได้รับหน้าที่รับผิดชอบ นั้นๆ จะปฏิบัติเฉพาะหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ ตามแผนที่กำหนด ในขณะที่ กลไกการประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงาน เป็นกลไกที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงดำเนินงานข้ามหน่วยงาน การประนีประนอมและประสานร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ไม่ใช่แค่หน่วยงานต่างทำงานในหน้าที่รับผิดชอบที่นำไปสู่การผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จเท่านั้น หากต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากรต่างๆ

นอกจากนี้ การปฏิบัติงานภายในหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานระดับที่ต่างกันมาเป็นเวลานาน ทำให้ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรที่ดำเนินภารกิจร่วมกัน กฟผ. ซึ่งประกอบไปด้วยลำดับบังคับบัญชาทั้ง 8 สายงานจึงส่งผลให้ขาดกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ลำดับบังคับบัญชาซึ่งเป็นผลจากการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน แม้จะมีการดำเนินโครงการนำร่องร่วมกันแต่ก็เป็นแนวทางเพียงชั่วคราวที่ยังไม่มีการสร้างกลไกที่จะทำให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน

## 5.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาข้างต้น พบว่า ประเด็นสำคัญในการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์กรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อขับเคลื่อนการเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน มี 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ

### 5.2.1. การจัดตั้งคณะทำงานและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

กฟผ. ได้มีการนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายในการนำทรัพยากรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดการทิ้งของเสียที่เกิดขึ้นจากการผลิต และผลักดัน กฟผ. เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในปี พ.ศ. 2569 ซึ่งเป็นนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาเป้าหมาย และคุณค่าสาธารณะ จากเดิมที่ทำให้องค์กรต้องมีการทบทวนโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายจึงจะเอื้อให้เกิดความสอดคล้องต่อการดูแลและติดตามงานที่ได้รับมอบหมาย สามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดเรื่อง การจัดเตรียมองค์การรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ได้ อธิบายว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและต้องการโครงสร้างองค์กรที่เฉพาะเจาะจงมารองรับ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน (institutional setting) ที่เป็นการกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการเกี่ยวกับการแจกแจงอำนาจตัดสินใจ กำหนดจุดการตัดสินใจ ยับยั้ง หรืออนุมัติการดำเนินการต่างๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

ของนโยบาย โดยบทบาทหน้าที่ของ กฟผ. มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน คือ กรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตการดำเนินงานของ กฟผ. ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. มุ่งเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย โดยมีแผนวิสาหกิจ กฟผ. ซึ่งเป็นแผนที่ประสานแผนการดำเนินงานทั้งหมดภายในองค์กรให้อยู่ในกรอบเดียวกันและนำไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน โดยแผนวิสาหกิจ กฟผ. มีความเกี่ยวเนื่องกับแผนระดับชาติต่างๆ เช่น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์แห่งชาติ (แผนแม่บทที่ 7 แผนย่อยที่ 2 โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน) แผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน แผนพัฒนาวิสาหกิจ และแผนพลังงานชาติ ปี 2565 ซึ่งล้วนเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้าซึ่งเป็นการกิจที่ กฟผ. รับผิดชอบโดยตรง

เมื่อรัฐบาลต้องการมุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นเพื่อตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และมีมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ภาครัฐขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (BCG Model) เพื่อการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กฟผ. ที่รับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปฏิบัติจึงต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนและจัดทำแผนปฏิบัติการที่สำคัญเพื่อรองรับเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยมีการกำหนดแนวทางและตัวชี้วัดในการลดของเสีย การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรด้วยนวัตกรรม ประกอบด้วย E: Energy Solutions for Circular Economy การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) G: Green and Circular Energy Innovation for Sustainability มุ่งเน้นการพัฒนานวัตกรรมพลังงานหมุนเวียนและพลังงานสีเขียว พร้อมทั้งตอบโจทย์ด้านความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนสู่เป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) A: Agile EGAT to the Circular Economy Organization การสร้างความคล่องตัวให้กับ กฟผ. ในการขับเคลื่อนองค์กรไปสู่องค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนในอนาคต และ T: Transition to Circular System and Create Value through Collaboration มุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านองค์กรไปสู่ระบบหมุนเวียนและสร้างคุณค่าผ่านการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจตัดสินใจ การอนุมัติการดำเนินการต่างๆ ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. ว่าจะดำเนินการ

ในด้านใดบ้างเพื่อผลักดัน กฟผ. ให้เป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงเป็นกรอบในการกำหนดว่าหน่วยงานบ้างใดที่จะรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีการกำหนดแผนในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. แล้ว ย่อมต้องมีการกำหนดหน่วยงานที่จะดำเนินการตามแผนต่อไป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบโครงสร้างองค์กร (organizational design) ในการออกแบบนโยบายที่ต้องออกแบบตัวกลไกดำเนินงาน กระบวนการ และทรัพยากรองค์กรเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จากการเปรียบเทียบโครงสร้างองค์กรโดยเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2562 และ ปี พ.ศ. 2566 ผู้วิจัยยังไม่พบการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยตรง หรือมีข้อมูลชี้ชัดว่าการปรับโครงสร้างองค์กรดังกล่าวเป็นไปเพื่อรองรับนโยบายองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของ กฟผ. จำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทุกสายงานในองค์กรเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน เพื่อดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนร่วมกัน และ คณะทำงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ที่มีตัวแทนจากทุกสายงานในองค์กรร่วมดำเนินการวางแผนและกำหนดแนวทางดำเนินงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. โดยมีฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (อสค.) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการภายใต้สายงานรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของ กฟผ. เป็นเลขานุการคณะทำงานทั้งสองคณะ

แม้คำสั่งจัดตั้งคณะทำงานจะมีอำนาจในการสั่งการ มอบหมายภารกิจงานให้แก่หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานที่มีรายชื่อปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ย่อมมีบทบาทหน้าที่หลักในหน่วยงานตามโครงสร้างบังคับบัญชาของตนด้วยเช่นกัน รวมถึงฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (อสค.) ที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลักและนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนก็มีความเกี่ยวข้องกับงานด้านสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ปฏิบัติงานอาจไม่เห็นการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของตน และจะรับผิดชอบเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงานตนเอง อาจทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไม่ถือเป็นเพียงภาระงานที่เพิ่มขึ้นมา ไม่ใช่ความรับผิดชอบหลักของตน การจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ภารกิจเกี่ยวกับองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนมีกฎ ระเบียบเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยตรงจึงจะเป็นการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันที่เป็นทางการที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม กฟผ. เป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจด้านกิจการพลังงานไฟฟ้า ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพลังงานที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 ที่มีโครงสร้างลำดับบังคับ

ปัญหาอย่างชัดเจน จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ กฟผ. เลือกว่าจะใช้วิธีการแต่งตั้งคณะทำงานมากกว่าตั้งหน่วยงานใหม่ หรือยุบเลิกหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเพื่อปรับโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับการเป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน เนื่องจากองค์การส่วนใหญ่มีวัตรปฏิบัติและระบบที่หยั่งรากลึก และอาจไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงองค์การ บรรดาแนวคิดใหม่ ระบบใหม่ โครงสร้างใหม่ วิธีการใหม่อาจถูกเพิกเฉย หรือถูกปรับแต่งให้ใกล้เคียงกับระบบหรือโครงสร้างเดิม

### 5.2.2 การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การเพื่อรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในองค์การ

ในการผลักดัน กฟผ. ให้เป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน นอกจากการกำหนดกฎ ระเบียบ จัดโครงสร้างภายในองค์การที่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการเพื่อให้สามารถรองรับนโยบายใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว ยังต้องอาศัยกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism) ที่ให้ความสนใจกับแบบแผนปฏิบัติ กติกา และบรรทัดฐานของสังคมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมซึ่งรวมไปถึงค่านิยมและทัศนคติที่ส่งผลกระทบต่อกรนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานที่เป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานต่างๆ ภายในองค์การตั้งแต่ส่วนเล็กๆ ไปจนถึงการดำเนินงานในภาพรวมขององค์การ

หนึ่งในกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการคือวิสัยทัศน์ที่ทุกองค์การต้องกำหนด เพื่อให้ผู้นำและผู้ปฏิบัติมีการกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางให้อยู่ในรูปแบบเป้าหมายที่ต้องการเพื่อนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จ เมื่อ กฟผ. ต้องการผลักดันนโยบายองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียนก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ ขององค์การให้เหมาะสมต่อการดำเนินนโยบายให้เป็นอย่างดีอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ แม้ในความเป็นจริงแล้วองค์การจะต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของกระแสเวลาและสังคมอยู่ตลอด แต่เมื่อ กฟผ. ต้องการผลักดันให้องค์การให้สอดคล้องกับนโยบาย BCG ของรัฐบาล โดยผลักดันให้ กฟผ. เป็นองค์การเศรษฐกิจหมุนเวียน จึงต้องมีการปรับวิสัยทัศน์และมุมมองทางยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวคิดตรรกะเชิงสถาบัน (Institutional Logics) ที่ว่าเป็นระบบความเชื่อที่กำหนดความเข้าใจของตัวแสดงเกี่ยวกับบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติ ผู้มีบทบาทหลักในองค์กรไปจนถึงพนักงานระดับปฏิบัติการ ต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ บทบาท และวิธีการทำงานของตนเอง ตัวองค์กรจึงต้องมีการกำหนดและประกาศวิสัยทัศน์ขององค์การให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการ เพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การมีความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนเหมือนกัน หรือมีแนวปฏิบัติที่ส่งเสริมกัน

วิสัยทัศน์ของ กฟผ. ในปี พ.ศ. 2559 คือ “เป็นองค์กรชั้นนำในกิจการไฟฟ้าในระดับสากล” โดยมีวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นองค์กรชั้นนำที่มีการเติบโตอย่างยั่งยืน ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 จึงได้ปรับวิสัยทัศน์ให้สอดคล้องกับนโยบาย Energy 4.0 ที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับแนวทาง Thailand 4.0 ของรัฐบาลโดยมุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีเข้ามาลดการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล โดยปรับเป็น “นวัตกรรมพลังงานไฟฟ้าเพื่อชีวิตที่ดีกว่า” รวมถึงเพิ่มเรื่องนวัตกรรมและสิ่งแวดล้อมเข้ามาในวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ แต่ยังไม่มีการระบุถึงเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ชัดเจน ต่อมา ในปี พ.ศ. 2563 ในวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์มีการระบุเรื่องสร้างสรรคนวัตกรรมสีเขียวสู่เศรษฐกิจรูปแบบใหม่เพื่อการเติบโตอย่างยั่งยืน แต่ยังไม่ปรากฏข้อมูลที่บ่งชี้การดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในองค์กรอย่างเป็นทางการ กระทั่งปี พ.ศ. 2564 กฟผ. เริ่มดำเนินการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน มีการศึกษาศักยภาพองค์กรในการเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน โดย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และจัดทำแผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. ที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์เฉพาะในแผนยุทธศาสตร์คือ “กฟผ. เป็นองค์กรชั้นนำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในกลุ่มธุรกิจผลิตไฟฟ้า” โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการเกิดของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาพัฒนารูปแบบธุรกิจใหม่ ตลอดจนห่วงโซ่คุณค่า รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน ทั้งภายในและภายนอก มุ่งสู่การเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Organization) เพื่อให้เกิดการเติบโตทางธุรกิจอย่างยั่งยืน ตลอดจนของยุทธศาสตร์ชาติ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy : BCG Model) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) แต่วิสัยทัศน์และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวไม่ได้กำหนดเป็นวิสัยทัศน์หลักขององค์กร

อย่างไรก็ตาม กฟผ. มีการดำเนินการอื่นๆ ในการสร้างการรับรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนคือการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนให้ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรทราบถึงข้อมูลและการดำเนินการที่เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างแพร่หลายทั้งทางอีเมล ประกาศ กิจกรรมต่างๆ รวมถึงมีการจัดกิจกรรมเสวนาหัวข้อนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยมีผู้ว่าราชการ กฟผ. และผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศไทยร่วมถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมดังกล่าว

นอกจากการเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ กฟผ. ได้มีแนวทางในการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนและทัศนคติที่สอดคล้องกับการเป็นองค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยการจัดหลักสูตรอบรมพร้อมประเมินความเข้าใจอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานนำไปปรับใช้กับงานที่รับผิดชอบและปรับปรุงการดำเนินงานต่าง ๆ ตามแนวทางของเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนจนเกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กร โดยในระหว่างปี 2563 - 2566 มีการจัดอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนให้ผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องซึ่งในปี 2566 กฟผ. มีการจัดอบรมหลักสูตรด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน จำนวน 7 หลักสูตร มีผู้ปฏิบัติงานเข้ารับการอบรมฯ จำนวน 2,026 คน ซึ่งการอบรมเป็นแนวทางหนึ่งในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิด ทัศนคติ และการปฏิบัติงานโดยใช้กลไกหรือวิธีในการชักจูง โน้มน้าว หรือกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ได้ใช้อำนาจบังคับโดยตรง หรือไม่ได้กำหนดกฎ ระเบียบมาบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทว่า การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย การสื่อสารวิสัยทัศน์และเป้าหมาย แม้เครื่องมือเหล่านี้จะมีประโยชน์ในการเผยแพร่แนวคิดและสร้างความร่วมมือ แต่ก็มีข้อจำกัดในการผลักดันให้เกิด "การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง" หรือ "การเปลี่ยนกระบวนการทัศน์" ที่เห็นผลได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในบริบทองค์กรที่ซับซ้อนและมีโครงสร้างเดิมที่แข็งแกร่ง เพราะเครื่องมือเหล่านี้มักจะขาดอำนาจในการบังคับ ซึ่งอาจทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างช้าๆ หรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ต่างจากกฎ ระเบียบทั้งหลาย รวมถึงผลกระทบของสิ่งที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจากอดีตที่มีต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการผลิตซ้ำพฤติกรรมเหล่านั้น การรับรู้บทบาท ตกลงเป็นโครงสร้างที่ติดแน่นทำให้บรรดานโยบายปฏิรูปสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงได้อย่างจำกัด อย่างไรก็ตาม แนวคิด ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน การรับรู้บทบาทของผู้ปฏิบัติงานล้วนส่งผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่แค่เพียงการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ความรู้ยังไม่มีความแน่ชัดว่าเพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนแนวคิด ทัศนคติที่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการหรือไม่ หรือการปรับเปลี่ยนดังกล่าวต้องอาศัยเวลาที่ต่อเนื่องยาวนานเพื่อให้ตกผลึกจนเกิดเป็นโครงสร้างภายในองค์กร

### 5.2.3 การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการดำเนินการด้านนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน

กฟผ. เป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจขององค์กรรัฐวิสาหกิจด้านกิจการพลังงานไฟฟ้าที่ก่อตั้งมามากกว่า 50 ปี โดยมีการบริหารงานแบบลำดับชั้น (hierarchy) ที่มีโครงสร้างบังคับบัญชาที่ชัดเจน ประกอบด้วย ผู้ว่าการ กฟผ. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และแบ่งการบริหารภารกิจงาน

ด้านต่างๆ ออกเป็น 8 สายงานรองผู้ว่าการ ได้แก่ (1) สายงานรองผู้ว่าการบริหาร (รทบ.) (2) รองผู้ว่าการยุทธศาสตร์ (รย.) (3) รองผู้ว่าการการเงินและบัญชี (CFO) (รวบ.) (4) รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า (รวผ.) (5) รองผู้ว่าการเชื้อเพลิง (รวช.) (6) รองผู้ว่าการระบบส่ง (รวส.) (7) รองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่อง (รวอ.) (8) รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน (รวพ.) ซึ่งแต่ละสายรองมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสายงานแยกย่อยลงไปอีก คือ สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการ หน่วยงานระดับฝ่าย หน่วยงานระดับกอง และหน่วยงานระดับแผนก โดยแต่ละหน่วยงานก็มีหน้าที่รับผิดชอบที่ระบุไว้อย่างชัดเจน เช่น รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน มีหน่วยงานได้บังคับบัญชา ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ว่าการวิศวกรรมและก่อสร้างโรงไฟฟ้า ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวิศวกรรมโรงไฟฟ้า (2) ฝ่ายบริหารและก่อสร้างโรงไฟฟ้า (3) ฝ่ายพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังน้ำและพลังงานหมุนเวียน และผู้ช่วยผู้ว่าการแผนงานโรงไฟฟ้า ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายพัฒนาและแผนงานโรงไฟฟ้า (2) ฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (3) ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์โครงการ

ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันที่เป็นทางการอันได้แก่กฎ ระเบียบ ตัวองค์กร และการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการอันได้แก่แนวคิด ทักษะคิ ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรแล้ว ยังมีแนวคิดการจัดการปกครองหลากหลายระดับ (Multilevel governance) ที่อธิบายถึงพลวัตของปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างองค์กรต่างๆ ทั้งที่อยู่แกนกลางและชายขอบ ที่คอยประนีประนอมและประสานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานเพื่อผลักดันนโยบายให้สำเร็จลุล่วง

จากแนวคิดการประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงานได้เสนอว่า องค์กรส่วนกลางและหน่วยงานระดับสูงต้องไม่เพียงสั่งการหรือมอบหมายงานให้หน่วยงานย่อยเหล่านั้นทำงานร่วมกันเพียงอย่างเดียวแต่ต้องมีการกำหนดแผนงานร่วมกัน เพื่อสร้างเป้าหมายร่วมระหว่างหน่วยงานและสร้างสถานการณ์ให้มีการทำงานร่วมกันเป็นกิจวัตรทำให้สามารถสร้างความเชื่อใจและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานร่วมกันจึงจะเอื้อให้เกิดความร่วมมือต่อไป ซึ่ง กฟผ. ได้จัดทำแผนงานและมีการดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนร่วมกันระหว่างสายงาน และบางแผนงานจะมีความร่วมมือกันในทุกสายงาน จากการประเมินเศรษฐกิจหมุนเวียนสำหรับองค์กรตามแนวทาง มตช. 2 เล่ม 2-2564 โดย สวทช. ในด้านความร่วมมือ (Collaboration) ได้ชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในองค์กรของ กฟผ. มีแผนงานและการดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนร่วมกันระหว่างสายงาน และบางแผนงานจะมีความร่วมมือกันในทุกสายงาน เช่น แผนวิสาหกิจ กฟผ. แผนงานโครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน เป็นต้น

โครงการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. เพื่อรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน ระหว่างปี 2565-2566 ประกอบด้วยโครงการจำนวน 8 โครงการ ได้แก่ (1) โครงการใบรับรองการผลิตพลังงานหมุนเวียน (REC) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ทุ่นลอยน้ำร่วมกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำ (Hydro- Floating Solar Hybrid Project) โดยสายงานรองผู้ว่าการระบบส่งและรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน (2) โครงการการจัดซื้อสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป้าหมาย โดยรองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า รองผู้ว่าการยุทธศาสตร์ และรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน (3) โครงการพัฒนางานบัญชีการเงินและงบประมาณสู่การเป็นสำนักงานไร้กระดาษ โดย รองผู้ว่าการการเงินและบัญชี (4) โครงการการจัดซื้อสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป้าหมาย โดย รองผู้ว่าการบริหาร (5) โครงการการนำถ่านลอย ถ่านหิน ยิปซัมไปใช้ประโยชน์เป้าหมาย โดย รองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่องและรองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า (6) โครงการการนำลิโธนาไดต์จากการทำเหมืองมาสร้างมูลค่าเพิ่ม โดย รองผู้ว่าการเชื้อเพลิง (7) โครงการกระถางปลูกต้นไม้จากตะกอนดินของระบบผลิตน้ำใส โดย รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า (8) โครงการการจัดการกากอุตสาหกรรมเพื่อมุ่งสู่ Zero Waste to Landfill โดย รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า รองผู้ว่าการระบบส่ง และรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน โดยการดำเนินโครงการข้างต้น กฟผ. ได้ใช้การจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสั่งการหน่วยงานและมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้กับผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรโดยอาศัยอำนาจตามกรอบพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แทนในคณะทำงานจะมีหน้าที่รับผิดชอบตามที่ระบุในคำสั่ง จะเห็นว่าละโครงการมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างสองสายงานขึ้นไป แม้บางโครงการจะมีสายงานที่รับผิดชอบเพียงสายงานเดียว แต่ในหน่วยงานระดับฝ่ายลงไปมีการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายภายในสายงานเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีลักษณะงานและความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน โครงการเหล่านี้ครอบคลุมภารกิจที่หลากหลายตั้งแต่การผลิตพลังงานหมุนเวียน การกำหนดสายงานระดับรองผู้ว่าการที่รับผิดชอบการดำเนินการตามแผนวิสาหกิจ กฟผ. และแผนยุทธศาสตร์องค์กรเศรษฐกิจหมุนเวียนในแต่ละภารกิจอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะทำงานก็ยังเป็นเพียงความร่วมมือเพียงชั่วคราว ไม่ใช่กลไกที่สร้างแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างแท้จริง แต่องค์กรต้องมีกลไกที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงดำเนินงานข้ามหน่วยงาน การประเมินประสิทธิผลและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ไม่ใช่แค่หน่วยงานต่างทำงานในหน้าที่รับผิดชอบที่นำไปสู่การผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จเท่านั้น หากต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรรศการต่างๆ

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างกลไกประสานความร่วมมือส่วนหนึ่งคือ โครงสร้างองค์การที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานมาเป็นเวลานาน ทำให้การตัดสินใจสำคัญกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาระดับบน ไม่สามารถกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหน่วยปฏิบัติทำได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้เกิดการทำงานแบบแยกส่วน (silo) ทำให้การประสานงานในแนวนอนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในลำดับบังคับบัญชาเป็นไปได้ยากและล่าช้า ซึ่งเป็นปัญหาขององค์การขนาดใหญ่ที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะ TOP-Down ทำให้เกิดการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในองค์การที่ดำเนินภารกิจร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การจัดการปกครองหลากหลายระดับยังจำเป็นต้องมีกลไกรวมศูนย์ในระดับบน ทำหน้าที่กำหนดทิศทางภาพรวมอีกชั้นหนึ่ง ภายใต้กระบวนการดังกล่าวจึงประกอบด้วยกลไกการกระจายอำนาจ กลไกระดับสหพันธ์ กลไกการจัดการปกครองหลากหลายระดับ ที่ยังคงต้องมีระบบรวมศูนย์เมื่อรัฐบาลระดับบนมอบหมายภารกิจตามนโยบายให้หน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่ไปดำเนินการ ดังนั้น โครงสร้างองค์การของ กพผ. ที่ประกอบไปด้วยโครงสร้างการบริหารแบบลำดับบังคับบัญชาอาจไม่ใช่อุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเสมอไป แต่องค์การต้องมีการสร้างแนวทางในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในแนวนอนทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

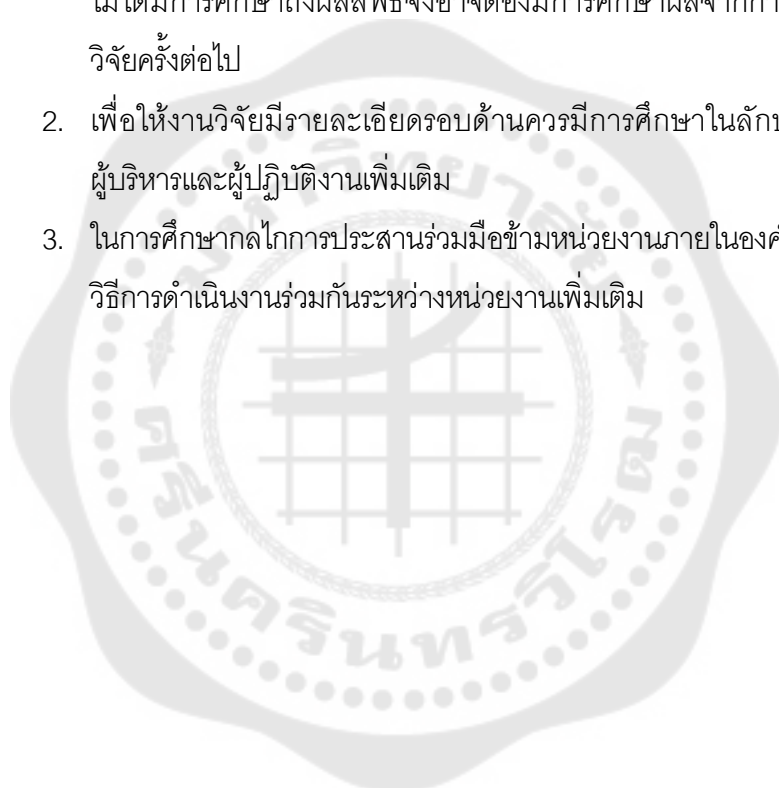
จากการวิเคราะห์ศึกษาวิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการปรับโครงสร้างองค์การเพื่อนำนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติใน กพผ. ต้องอาศัยกลไกทั้งที่เป็นทางการคือการจัดให้มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย การจัดทำแผนสำหรับกำหนดแนวทางการดำเนินงาน กลไกที่ไม่เป็นทางการอันได้แก่การปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานที่ส่งผลต่อพฤติกรรมซึ่งรวมไปถึงค่านิยมและทัศนคติที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงคุณค่าสาธารณะใหม่ แต่นอกจากกลไกทั้งสองย่อมไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ความสำเร็จ ภายในองค์การยังต้องมีแนวทางที่จะทำให้แต่ละหน่วยงานร่วมมือกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรอย่างเป็นระบบจึงจะส่งผลให้องค์การพร้อมต่อการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เป้าหมายและคุณค่าสาธารณะแตกต่างไปจากที่เคยปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่อง

### ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

1. นำผลการวิจัยเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับใช้ในการปรับโครงสร้างองค์การเพื่อนำนโยบายอื่นไปปฏิบัติในองค์การต่อไป
2. มีการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การในด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานขององค์การต่อไป

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยในครั้งนี้ศึกษาเพียงแนวทางการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างองค์การของ กฟผ. ไม่ได้มีการศึกษาถึงผลลัพธ์จึงอาจต้องมีการศึกษาผลจากการปรับเปลี่ยนในการวิจัยครั้งต่อไป
2. เพื่อให้งานวิจัยมีรายละเอียดครบด้านควรมีการศึกษาในลักษณะการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเพิ่มเติม
3. ในการศึกษากลไกการประสานร่วมมือข้ามหน่วยงานภายในองค์การควรมีการศึกษาวิธีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพิ่มเติม



## บรรณานุกรม

- Anderson, J. E. (1970). *Politics and economic policy-making*. Addison-Wesley.
- Benz, A. (2007). Accountable multilevel governance by the open method of coordination? *European Law Journal*, 13(4), 505-522.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00381.x>
- Crosby, B. L. (1996). Policy implementation: The organizational challenge. *World Development*, 24(9), 1403-1415.
- Darcis, C., Schoenaers, F., & Thunus, S. (2022). The Belgian mental health reform: When a combination of soft instruments hampers structural change. *Governance*, 35(2), 437-456. <https://doi.org/10.1111/gove.12608>
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Prentice-Hall.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An inquiry into the state of political science*. Alfred A. Knopf.
- Ettelt, S., Williams, L., & Mays, N. (2022). National policy piloting as steering at a distance: the perspective of local implementers. *Governance*, 35(2), 385-401.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Khawaja, S., & Khalid, S. U. (2022). Retooling governance for improving public service delivery: Case study of right to public services commission, Khyber Pakhtunkhwa, Pakistan. *Governance*, 35, 421-436.  
10.1111/gove.12607
- Lineberry, R. L. (1983). *Government in America: People, politics, and policy* (2nd ed.). Little, Brown.

- Neef, R., Busscher, T., Verweij, S., & Arts, J. (2022). Mapping institutional change: Analyzing strategies for institutional design in collective infrastructure renewal. *European Policy Analysis*, 8(4), 416-438.  
<https://doi.org/10.1002/epa2.1161>
- Peters, B. (2014). Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration*, 29(131-144).
- Pressman, J. I. L., & Wildavsky, A. (1979). *Implementation* (2nd ed. ed.). University of California Press.
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347-364.
- Sharkansky, I. (1970). *Policy analysis in political science*. Markham.
- Soberón, M., Sánchez-Chaparro, T., Urquijo, J., & Pereira, D. (2020). Introducing an organizational perspective in SDG implementation in the public sector in Spain: The case of the former Ministry of Agriculture, Fisheries, Food and Environment. *Sustainability*, 12(23), 9959.
- Thomann, E. (2019). *Customized implementation of European Union food safety policy: United in diversity?* Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-92684-1>
- Thomas, J. W., & Grindle, M. S. (1990). After the decision: Implementing policy reforms in developing countries. *World Development*, 18, 1163-1181.  
[https://doi.org/10.1016/0305-750x\(90\)90096-g](https://doi.org/10.1016/0305-750x(90)90096-g)
- Wittwer, S., & Sager, F. (2022). Multilevel implementation arrangement viewed from above: A bayesian top-down analysis of member state compliance with swiss regional policy.
- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2565). *แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อน*

การพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564–2570. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2565ก). รายงานประจำปี 2565. <https://www.egat.co.th/home/annual-report/>

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2565ข). คำสั่งรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน ที่ ค.15/2565 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน. 27 พฤษภาคม 2565.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2565ค). คำสั่งรองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน ที่ ค.16/2565 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนำร่องด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน กฟผ. 27 พฤษภาคม 2565.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2565ง). แผนวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประจำปี 2566-2570.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. (2565จ). เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy). <https://www.egat.co.th/home/circular-economy/#แนวทางการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน>

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ. (2566). การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน. [https://env.egat.co.th/env/index.php?option=com\\_content&view=article&id=57&Itemid=256](https://env.egat.co.th/env/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=256)

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน. (2561). (ร่าง) แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านพลังงาน (ฉบับปรับปรุง). [https://www.egat.co.th/home/circular-economy/https://old.energy.go.th/wp-content/uploads/2020/12/03.1-เอกสารแนบ-3.1\\_ร่าง-เล่ม-Big-Rock-พลังงาน.pdf](https://www.egat.co.th/home/circular-economy/https://old.energy.go.th/wp-content/uploads/2020/12/03.1-เอกสารแนบ-3.1_ร่าง-เล่ม-Big-Rock-พลังงาน.pdf)

ณัฐกริช เปาอินทร์. (2561). นโยบายสาธารณะ การวางแผน และการจัดการเชิงกลยุทธ์. โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ธนิกุล จันทรา. (2563). การศึกษาโครงสร้างสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยญี่ปุ่น: กรณีศึกษาภูมิภาค Tohoku. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2546). นโยบายสาธารณะ. คณิตนาการพิมพ์.

นรีภา ลิ้มพิมพ์ไพเราะ. (2558). *ทัศนคติ และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการความ*

*รับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ของฝ่ายกิจการสังคม ของผู้ปฏิบัติงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง*  
*ประเทศไทย [การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์, มหาวิทยาลัย*  
*ธรรมศาสตร์].*

ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2561). *นโยบายสาธารณะแนวการตีความ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). อภิชาติการพิมพ์.

มยุรี อนุমানราชธน. (2556). *นโยบายสาธารณะ (public policy)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). เอ็กสเปอร์เน็ท.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. บพิธการพิมพ์.

ศิวพล ชมภูพันธ์. (ม.ป.ป.). *การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์*

*(‘Institutional Change’ in Historical Institutionalism)*. [https://www.](https://www.academia.edu/31715179/_การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน_ในแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์_Institutional_Change_in_Historical_Institutionalism_)

[academia.edu/31715179/\\_การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน\\_ในแนวทางสถาบันนิยม](https://www.academia.edu/31715179/_การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน_ในแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์_Institutional_Change_in_Historical_Institutionalism_)

[เชิงประวัติศาสตร์\\_Institutional\\_Change\\_in\\_Historical\\_Institutionalism\\_](https://www.academia.edu/31715179/_การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน_ในแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์_Institutional_Change_in_Historical_Institutionalism_)

*สถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ* (สอวช). (2562). *โมเดล*

*เศรษฐกิจ บีซีจี*. NXPO. <https://www.nxpo.or.th/th/bcg-economy/>

สมบัติ อ่างธัญวงศ์. (2562). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์

*ครั้งที่ 24)*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2564). *BCG Economy Model*.

[https://www.nstda.or.th/home/knowledge\\_post/nstda-bcg/](https://www.nstda.or.th/home/knowledge_post/nstda-bcg/)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)*. *ราชกิจจานุเบกษา*.

อุไรรัตน์ ทับทอง. (2563). *กลยุทธ์การปรับตัวเพื่อความมั่นคงขององค์กรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง*

*ประเทศไทย [ดุขุฎินิพนธ์ปริญญาดุขุฎิบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา].*

เอี่ยมพร มัชฌิมวงศ์. (2539). *การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ศึกษากรณีกรุงเทพมหานคร ในการ*

*ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [http://www.ratchakitcha.](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/258/T_0001.PDF)

[soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/258/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/258/T_0001.PDF)



## สายบังคับบัญชาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2566

สายบังคับบัญชาหน่วยงานภายในองค์กรแบ่งเป็น 8 สายงานหลักซึ่งจะมีรองผู้ว่าการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายนั้น และแบ่งงานให้แก่ผู้ช่วยผู้ว่าการดูแลหน่วยงานใต้บังคับบัญชาระดับฝ่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. สายงานรองผู้ว่าการบริหาร มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

1.1 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการพัฒนาองค์กร ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายทรัพยากรบุคคลและพัฒนาองค์กร (2) ฝ่ายพัฒนาศักยภาพทรัพยากรบุคคลและคุณภาพ (3) ฝ่ายแพทย์และอนามัย และ (4) ฝ่ายความปลอดภัย

1.2 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายกลยุทธ์เทคโนโลยีดิจิทัล (2) ฝ่ายจัดการและพัฒนาระบบดิจิทัล (3) ฝ่ายปฏิบัติการเทคโนโลยีดิจิทัล

1.3 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการกฎหมายและธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายกฎหมาย และ (2) ฝ่ายกำกับปฏิบัติตามกฎระเบียบ

1.4 สายงานผู้ช่วยผู้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างและบริการ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ (2) ฝ่ายบริหารการขนส่ง (3) ฝ่ายบริหารและจัดการทรัพยากร และ (4) ฝ่ายออกแบบและบริหารงานก่อสร้าง

### 2. รองผู้ว่าการยุทธศาสตร์ มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

2.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการยุทธศาสตร์องค์กร ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายแผนยุทธศาสตร์ (2) ฝ่ายวางแผนระบบไฟฟ้า และ (3) ฝ่ายเศรษฐกิจพลังงาน

2.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการบริหารจัดการความยั่งยืน ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายกลยุทธ์ความยั่งยืน (2) ฝ่ายบริหารด้านการใช้ไฟฟ้าและกิจการเพื่อสังคม และ (3) ฝ่ายสื่อสารและประชาสัมพันธ์องค์กร

2.3 ผู้ช่วยผู้ว่าการวิจัย นวัตกรรม และพัฒนาธุรกิจ ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายพัฒนาธุรกิจเกี่ยวเนื่อง และ (2) ฝ่ายวิจัยและนวัตกรรม

### 3. รองผู้ว่าการการเงินและบัญชี มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

3.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการการเงิน มีหน่วยงานในความรับผิดชอบ 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวิเคราะห์และกลยุทธ์ทางการเงินและบัญชี (2) ฝ่ายวิเคราะห์และวางแผนการเงิน และ (3) ฝ่ายบริหารการเงิน

3.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการการการบัญชี ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายบัญชี (2) ฝ่ายงบประมาณ (3) ฝ่ายรายงานทางการเงินและบัญชี

4. รองผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

4.1 ฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์ผลิตไฟฟ้า

4.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า 1 ประกอบด้วย 5 ฝ่าย ได้แก่ (1) โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ (2) โรงไฟฟ้าพระนครใต้ (3) โรงไฟฟ้าบางปะกง (4) โรงไฟฟ้าภาคใต้ (5) โรงไฟฟ้าจระนะ

4.3 ผู้ช่วยผู้ว่าการผลิตไฟฟ้า 2 ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ได้แก่ (1) โรงไฟฟ้าแม่เมาะ (2) การบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ (3) โรงไฟฟ้าวังน้อย (4) โรงไฟฟ้าน้ำพอง

4.4 ผู้ช่วยผู้ว่าการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ประกอบด้วย 6 ฝ่าย ได้แก่ (1) เขื่อนภูมิพล (2) เขื่อนสิริกิติ์ (3) เขื่อนศรีนครินทร์ (4) เขื่อนวชิราลงกรณ์ (5) เขื่อนรัชชประภา (6) โรงไฟฟ้าพลังน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

5. รองผู้ว่าการเชื้อเพลิง มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

5.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการผู้บริหารเชื้อเพลิง ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวิศวกรรมเชื้อเพลิง (2) ฝ่ายจัดหาและบริหารสัญญาเชื้อเพลิง

5.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการเหมืองแม่เมาะ ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวางแผนและบริหารเหมืองแม่เมาะ (2) ฝ่ายการผลิตเหมืองแม่เมาะ

6. รองผู้ว่าการระบบส่ง มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

6.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการพัฒนาระบบส่ง ประกอบด้วย 5 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายแผนงานและโครงการระบบส่ง (2) ฝ่ายสำรวจ (3) ฝ่ายวิศวกรรมระบบส่ง (4) ฝ่ายก่อสร้างระบบส่ง (5) ฝ่ายที่ดิน

6.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการปฏิบัติการควบคุมระบบ ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายควบคุมระบบกำลังไฟฟ้า (2) ฝ่ายระบบควบคุมและป้องกัน (3) ฝ่ายสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

6.3 ฝ่ายปฏิบัติการและบริหารสินทรัพย์ระบบส่ง ประกอบด้วย 7 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายปฏิบัติการเขตนครหลวง (2) ฝ่ายปฏิบัติการภาคกลาง (3) ฝ่ายปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (4) ฝ่ายปฏิบัติการภาคใต้ (5) ฝ่ายปฏิบัติการภาคเหนือ (6) ฝ่ายระบบสื่อสาร (7) ฝ่ายบริหารจัดการสินทรัพย์ระบบส่ง

7. รองผู้ว่าการธุรกิจเกี่ยวเนื่อง มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

7.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการบริหารธุรกิจ ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายจัดการธุรกิจไฟฟ้าและระบบส่ง (2) ฝ่ายจัดการธุรกิจนวัตกรรมพลังงาน

7.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการธุรกิจบำรุงรักษา ประกอบด้วย 6 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายบำรุงรักษาเครื่องกล (2) ฝ่ายบำรุงรักษาไฟฟ้า (3) ฝ่ายบำรุงรักษาโยธา (4) ฝ่ายโรงงานและอะไหล่ (5) ฝ่ายเคมี

7.3 ผู้ช่วยผู้ว่าการโครงการธุรกิจ ประกอบด้วย 5 โครงการ เช่น (1) เดินเครื่องโรงไฟฟ้าราชบุรี (2) ราชบุรีเพาเวอร์ (3) เขื่อนน้ำตึม สปป.ลาว (4) โรงไฟฟ้าหงสา สปป.ลาว (5) โครงการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า บริษัท หินกองเพาเวอร์ จำกัด

8. รองผู้ว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าและพลังงานหมุนเวียน มีหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ดังนี้

8.1 ผู้ช่วยผู้ว่าการวิศวกรรมและก่อสร้างโรงไฟฟ้า ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายวิศวกรรมโรงไฟฟ้า (2) ฝ่ายบริหารและก่อสร้างโรงไฟฟ้า (3) ฝ่ายพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังน้ำและพลังงานหมุนเวียน

8.2 ผู้ช่วยผู้ว่าการแผนงานโรงไฟฟ้า ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ (1) ฝ่ายพัฒนาและแผนงานโรงไฟฟ้า (2) ฝ่ายสิ่งแวดล้อมโครงการ (3) ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์โครงการ

ประวัติผู้เขียน

