

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ ในปี 2537 มีประมาณวันละ 33,000 ตัน เป็นขยะมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร วันละ 7,000 ตัน ในเขตเทศบาล 143 แห่ง รวมเมืองพัทยา วันละ 5,600 ตัน ในเขตสุขาภิบาล วันละ 4,200 ตัน ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 16,200 ตัน จะเป็นขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยในจำนวนนี้ กรุงเทพมหานคร สามารถเก็บขนได้ร้อยละ 95 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น และนำไปกำจัดด้วยวิธีฝังกลบ 5,000 ตัน หมักทำปุ๋ย 1,100 ตัน มีเหลือเพียง 900 ตัน กองทิ้งไว้ในโรงงานเพื่อย่อยสลายเอง สำหรับเทศบาลต่าง ๆ และเมืองพัฒนานั้นถึงแม้จะมีการเก็บขนได้ร้อยละ 80 ของขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นประมาณวันละ 4,500 ตัน แต่ก็ถูกนำไปกำจัดโดยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเพียง 600 ตันต่อวัน ส่วนที่เหลือก็ถูกปล่อยให้ย่อยสลายเองเช่นกัน ส่วนสุขาภิบาลและพื้นที่นอกเขต จะนำไปกองทิ้งให้ย่อยสลายตามธรรมชาติ ซึ่งไม่ถูกหลักสุขาภิบาล และเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อน รำคาญ และทำให้แหล่งน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดินเกิดการปนเปื้อนน้ำเสีย จากขยะมูลฝอยมากขึ้น (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2540)

เทศบาลตำบลแม่สายได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลแม่สายเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตั้งอยู่ในเขตอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ 5.13 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 18,456 คน จากจำนวน 4,810 ครัวเรือน พื้นที่ของเทศบาลตำบลแม่สายมีอาณาเขต ติดต่อกับประเทศสหภาพพม่าเป็นเมืองที่มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากการเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของภาคเหนือตอนบน ตลอดจนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในการเปิดเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ อันประกอบด้วย ไทย พม่า ลาว และจีน ทำให้พื้นที่บริเวณนี้ ทวีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น

จากการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้าน สภาพแวดล้อม โดยเฉพาะพบว่าปริมาณขยะมูลฝอยได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ปัจจุบัน มีปริมาณขยะมูลฝอยสูงถึงวันละ 17.44 ตัน (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540) ในขณะที่เทศบาล

ตำบลแม่สายจัดเก็บได้เพียงวันละ 15 ตัน ดังนั้นในแต่ละวันจึงมีขยะมูลฝอยตกค้างถึงวันละ 2 ตันเศษ ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สายจึงมีแนวโน้มที่จะรุนแรงยิ่งขึ้น สาเหตุเนื่องจากการผลิตขยะมูลฝอยของประชาชนมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สายยังเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ การวางแผนในระยะยาวยังไม่ครอบคลุมปัญหา ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยเท่าที่ควร ประกอบกับข้อจำกัดด้านเงินทุน อุปกรณ์ เครื่องมือ และบุคลากรระดับปฏิบัติการยังขาดความรู้ ความชำนาญ เป็นผลให้การจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สายมีข้อจำกัดและไม่สามารถที่จะรองรับกับสภาพปัญหาข้างต้นได้ ดังนั้น การจัดเตรียมแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สาย เพื่อรองรับกับสภาพปัญหาได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ จะทำให้การแก้ไขปัญหา และการจัดการขยะมูลฝอย ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลแม่สายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 37 กำหนดให้จังหวัดที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือ เขตควบคุมมลพิษจะต้องจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัด” เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง หรือ จากกองทุนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้จังหวัดใดที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ได้ประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ แต่มีความประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ก็อาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเช่นเดียวกันได้ ดังนั้นจังหวัดจึงมีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยการจัดทำโครงการตามแผน ปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ประกอบด้วย 4 กลุ่มโครงการ คือ 1. สร้างจิตสำนึกและความตระหนัก 2. เฝ้าระวังและป้องกัน 3. บำบัดและฟื้นฟู 4. ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ

การจัดกลุ่มโครงการ (หรือแผนงาน) ทั้ง 4 กลุ่มนี้ จะช่วยให้โครงการมีการประสาน และเชื่อมโยง สอดคล้องซึ่งกันและกัน อันจะทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของจังหวัดเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ยังจะช่วยให้ผู้จัดทำแผนปฏิบัติการเห็นว่ามีโครงการประเภทใดบ้างที่มีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาของจังหวัด แต่ยังมีได้มีการริเริ่มหรือดำเนินการก็อาจมีการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบโดยจัดทำโครงการ/แผนงานเพิ่มเติมขึ้นได้ (คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด, 2536)

แผนจัดการขยะมูลฝอยของท้องถิ่น จะเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่น จากการศึกษารูปแบบและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีเทศบาลเมืองพะเยา (สำนักงานเทศบาลเมืองพะเยา, 2545) พบว่า มีขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1

การจัดลำดับปัญหา/ความต้องการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไข ประกอบด้วย

- การระดมความคิดเห็น/ความต้องการ และแนวทางแก้ไขจากทุกฝ่าย ทั้งภาคราชการและประชาชน ในพื้นที่
- นำปัญหาที่ได้รับมาวิเคราะห์ เกี่ยวกับลักษณะขอบเขต และสาเหตุ เพื่อกำหนดเป็นโครงสร้างของปัญหาที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางการแก้ไข รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และความต้องการตามความจำเป็นและเร่งด่วน
- นำปัญหาและความต้องการ ที่จัดเรียงลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วนแล้ว มากำหนดเป็นประเด็นปัญหาหลักที่จะนำมาใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์ (จุดมุ่งหมายในการพัฒนา)

ขั้นตอนที่ 2

การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนา ประกอบด้วย

- การระดมความคิดเห็น จากทั้งภาคราชการและประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนา หรือจุดมุ่งหมายในการพัฒนาที่ท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้น โดยนำแนวคิดทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 และแผนพัฒนาจังหวัดประกอบการพิจารณา

ขั้นตอนที่ 3

การจัดทำยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา

- ร่วมระดมความคิดเห็นทั้งภาคราชการและประชาชน โดยนำวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 4

กำหนดรายละเอียดกิจกรรม แผนงาน/โครงการ

- นำแนวทางการพัฒนา จากขั้นตอนที่ 3 มากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ และจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรม ที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ

ขั้นตอนที่ 5

การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น

- รวบรวมรายละเอียดแผนงาน/โครงการ ในขั้นตอนที่ 4 จัดทำเป็นเอกสารร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 6

การรับทราบปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น

- ระดมความคิดเห็นทั้งภาคราชการและประชาชน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการ และนำไปปรับปรุง หรือจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติมในแผนพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 7

ปรับปรุงและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ฉบับสมบูรณ์

- เทศบาลติดตาม/ตรวจสอบ กระบวนการจัดทำแผน เพื่อนำประเด็นที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและข้อมูลที่ได้รับในขั้นตอนที่ 6 มาปรับปรุงเพิ่มเติมแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สมบูรณ์

- นำเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ความเห็น

- นำเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นลงนามอนุมัติ

ธนพร พนาคุปต์ (2538) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องพฤติกรรมการจัดการขยะมูลฝอยในครัวเรือนของประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลเมืองปาดานี ได้ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการขยะมูลฝอย ดังนี้

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยควรมีการรณรงค์ เผยแพร่ความรู้ ในเรื่องการแยกประเภทขยะมูลฝอยแก่ประชาชน เพื่อให้มีการนำขยะมูลฝอยบางประเภทมาหมุนเวียนใช้ซ้ำ หรือนำไปทำประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งจะเป็นการช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยในแต่ละวัน

2. ให้มีการรณรงค์ร่วมสร้างค่านิยมในการพกพา ตะกร้า ถูหรือกระเป๋ า เมื่อไปตลาด ซึ่งจะเป็นการช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยประเภทถุงพลาสติก ซึ่งเป็นขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายยาก

3. การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย จะต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น อาทิเช่น การจัดหาที่รองรับขยะมูลฝอยที่มีขนาดเหมาะสม และมีจำนวนเพียงพอ เพิ่มจุดรองรับขยะมูลฝอยให้เหมาะสมกับขนาดของชุมชน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งบริการเก็บขนขยะมูลฝอยให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่รถเก็บขยะเข้าไปไม่ถึง

4. จัดหาถังขยะแยกประเภทขยะมูลฝอยให้แก่ประชาชน เพื่อเป็นการส่งเสริมการแยกขยะมูลฝอยในครัวเรือน และเพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการกำจัดขยะมูลฝอย สามารถนำขยะมูลฝอยแต่ละประเภทที่แยกไว้แล้ว ไปกำจัดได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามประเภทของขยะมูลฝอย นั้น

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2541) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการสร้างเสริมประสิทธิภาพ การดำเนินงานจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด (ภาคเหนือ) ได้สรุปว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการ จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดจะประสบผลสำเร็จ ขึ้นอยู่กับปัจจัย ได้แก่

- การจัดทำแผนจะต้องมีเป้าหมาย มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน และผู้บริหารให้ การสนับสนุน
- การเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- การมีบุคลากรที่เหมาะสม
- การมีกระบวนการควบคุมและติดตามชัดเจน
- การกำหนดโครงการต่าง ๆ ในแผนงาน ตรงกับปัญหาและความต้องการของชุมชน
- แผนงานที่วางไว้เป็นแผนงานที่สามารถคาดการณ์ เพื่อรองรับปัญหาในอนาคตได้
- การได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง
- มีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ

จากกรอบแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ข้างต้น พิจารณาประกอบกับแผนพัฒนาเทศบาลตำบลแม่สาย ประจำปี 2542 - 2543 พบว่า องค์ประกอบของแผนพัฒนาเทศบาลตำบลแม่สายยังไม่ครอบคลุมกลุ่มโครงการ 4 โครงการ และ ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะทำให้การจัดการขยะมูลฝอยของ เทศบาลตำบลแม่สายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากสาเหตุและความเป็นมาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาว่า

1. สถานการณ์เกี่ยวกับขยะมูลฝอยในปัจจุบันเป็นอย่างไร ทั้งปริมาณ ประเภทและ พฤติกรรมการจัดการของประชาชน และเทศบาลตำบลแม่สาย
2. การจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนและเทศบาลตำบลแม่สายมีแนวโน้มอย่างไร ทั้งวิธีการ พฤติกรรมและแผนงาน
3. รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สายเป็นอย่างไร มีคุณสมบัติ ใด ๆ มีปัญหาและอุปสรรคด้านใดและอย่างไร
4. แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยน่าจะเป็นอย่างไร และสามารถนำมากำหนดเป็น แผนงานได้หรือไม่อย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสนอแนะรูปแบบ และแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยในรูปของแผน ปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยให้แก่เทศบาลตำบลแม่สายใช้ประโยชน์ในการจัดการขยะมูลฝอย อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับขยะมูลฝอยในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาแนวโน้มของสถานการณ์ขยะมูลฝอยในอนาคต
3. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สาย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยให้แก่เทศบาลตำบลแม่สาย
5. เพื่อเสนอแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยให้แก่เทศบาลตำบลแม่สาย

1.3 นิยามศัพท์

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา เพื่อให้การวิจัยมีความเข้าใจตรงกันในความหมายจึงได้ให้คำจำกัดความเพื่อใช้ในการวิจัย ดังนี้

เทศบาลตำบลแม่สาย หมายถึง เทศบาลตำบลแม่สายในปัจจุบัน และรวมถึงสุขาภิบาลแม่สาย ก่อนการได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม่สาย เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542

สถานการณ์เกี่ยวกับขยะมูลฝอย หมายถึง สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลแม่สาย ได้แก่ ปริมาณขยะมูลฝอย แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย องค์ประกอบของขยะมูลฝอย รวมถึง กลุ่มประชากรผู้ผลิตขยะมูลฝอยและพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอย

รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง ระบบรวบรวม การจัดเก็บ การขนส่ง และการกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สาย ตลอดจนการบริหารจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอย ได้แก่ การบริหารงานทางด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ งบประมาณ และระเบียบข้อบังคับ รวมถึงแผนงาน/โครงการ

แผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอย หมายถึง แผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลแม่สาย ได้แก่ แผนพัฒนาเทศบาลตำบลแม่สาย ระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาเทศบาลตำบลแม่สาย ประจำปี ซึ่งบรรจุแผนงาน/โครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สาย

ขยะมูลฝอย หมายถึง บรรดาสิ่งของที่เสื่อมคุณภาพ ซ้ำรูด หรือสิ่งของที่ไม่ต้องการใช้ซึ่งเกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ บ้านพักอาศัย ธุรกิจการค้า สถานประกอบการ สถานบริการ ตลาดสด และสถาบันต่าง ๆ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. พื้นที่ทำการศึกษารอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลตำบลแม่สายพื้นที่ 5.13 ตารางกิโลเมตร
2. ประชากรเป้าหมาย คือ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลแม่สาย จำนวน 18,456 คน หรือ จำนวน 4,810 ครัวเรือน
3. ขอบเขตเนื้อหาศึกษารอบคลุมในประเด็น ดังนี้
 - 3.1 ศึกษาข้อมูลด้านประชากรในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต
 - 3.2 ศึกษาปริมาณขยะมูลฝอยในปัจจุบัน และคาดการณ์ปริมาณขยะมูลฝอยในอนาคต
 - 3.3 ศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลแม่สาย ได้แก่ การเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย การให้บริการประชาชน และยานพาหนะ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการขยะมูลฝอย
 - 3.4 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับพฤติกรรมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนและเทศบาล
 - 3.5 ศึกษานโยบาย แผนงานและโครงการของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดรูปแบบในการจัดทำแผน
 - 3.6 ศึกษาประเด็นปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อเสนอแผนปฏิบัติการ ได้แก่
 - 3.6.1 แผนสร้างจิตสำนึก และความตระหนัก
 - 3.6.2 แผนเฝ้าระวัง และป้องกัน
 - 3.6.3 แผนบำบัดและฟื้นฟู
 - 3.6.4 แผนศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ